

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES 2147

- *Audition de M. Miguel Arias Canete, commissaire européen « Action climat et énergie »..... 2147*
- *Loi de finances pour 2016 – Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » - Examen du rapport pour avis..... 2158*
- *Loi de finances pour 2016 – Mission « Égalité des territoires et logement » - Examen du rapport pour avis..... 2168*
- *Loi de finances pour 2016 – Mission « Économie » - Examen d'un amendement..... 2176*
- *Loi de finances pour 2016 – Mission « Politique des territoires » – Crédits « Ville » – Examen du rapport pour avis..... 2177*
- *Loi de finances pour 2016 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » – Crédits « Énergie » – Examen du rapport pour avis 2192*
- *Loi de finances pour 2016 – Mission « Ecologie, développement et mobilité durables » – Crédits « Pêche et aquaculture » – Examen du rapport pour avis 2200*
- *Loi de finances rectificative pour 2015 – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis 2206*
- *Désignation d'un rapporteur 2206*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 2207

- *Iran et crise irako-syrienne - Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international..... 2207*
- *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..... 2220*
- *Loi de finances pour 2016 - Audition du Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des Armées..... 2226*
- *Loi de finances pour 2016 - Programmes 844 – France Médias Monde – et 847 – TV5 Monde – Mission « Avances à l'audiovisuel public » - Examen du rapport pour avis..... 2240*
- *Loi de finances pour 2016 - Programme 146 – Équipement des forces - Mission « Défense » - Examen du rapport pour avis 2246*
- *Loi de finances pour 2016 - Programme 212 – Soutien de la politique de défense – Mission « Défense » - Examen du rapport pour avis..... 2257*
- *Loi de finances pour 2016 - Programmes 110 – Aide économique et financière au développement et 209 – Solidarité à l'égard des pays en développement – Mission « Aide publique au développement » - Examen du rapport pour avis..... 2261*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	2269
• <i>Loi de finances pour 2016 – Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » – Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>2269</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 – Mission « Santé » – Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>2275</i>
• <i>Adaptation de la société au vieillissement – Désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire</i>	<i>2280</i>
• <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 – Examen en nouvelle lecture.....</i>	<i>2280</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 – Mission « Travail et emploi » – Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>2284</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 – Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » – Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>2294</i>
 COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	 2303
• <i>Loi de finances pour 2016 - Mission « Médias, Livre et industries culturelles » - Crédits « Presse », « Livre et industries culturelles », « Audiovisuel et avances à l'audiovisuel public », « Audiovisuel extérieur » - Examen des rapports pour avis</i>	<i>2303</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 - Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Crédits « Sport » et « Jeunesse et vie associative » - Examen des rapports pour avis</i>	<i>2319</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>2327</i>
 COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	 2329
• <i>Audition de M. Miguel Arias Canete, commissaire européen « Action climat et énergie ».....</i>	<i>2329</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 – Crédits « Prévention des risques – Météorologie » – Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>2340</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 – Crédits « Politique des territoires » – Examen du rapport pour avis</i>	<i>2348</i>
• <i>Groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire – Examen du rapport.....</i>	<i>2363</i>
 COMMISSION DES FINANCES.....	 2375
• <i>Loi de finances pour 2016 - « Égalité des territoires et logement » - Examen du rapport spécial</i>	<i>2375</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.....</i>	<i>2384</i>

• <i>Loi de finances pour 2016 - Mission « Recherche et enseignement supérieur » – Examen du rapport spécial</i>	2394
• <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</i>	2404
• <i>Loi de finances pour 2016 – Examen des amendements sur la première partie</i>	2416
• <i>Projet de décret d'avance relatif au financement de dépenses urgentes – Communication</i>	2465
• <i>Loi de finances pour 2016 - Amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre</i>	2470
• <i>Loi de finances pour 2016 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » – Examen des amendements sur les articles 58 à 62 quater rattachés à la mission</i>	2471
• <i>Loi de finances pour 2016 – Mission « Sécurités » - Examen définitif</i>	2482
• <i>Loi de finances pour 2016 – Mission « Défense » - Examen des amendements déposés</i>	2486
• <i>Loi de finances pour 2016 – Mission « Aide publique au développement » - Examen des amendements</i>	2486
• <i>Loi de finances pour 2016 – Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Examen des amendements</i>	2488
• <i>Loi de finances pour 2016 – Mission « Justice » - Examen des amendements</i>	2489
• <i>Loi de finances pour 2016 – Mission « Défense » - Examen de l'amendement du Gouvernement</i>	2491
COMMISSION DES LOIS	2493
• <i>Loi de finances pour 2016 – Mission « Justice » – Audition de Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice</i>	2493
• <i>Questions diverses</i>	2501
• <i>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</i>	2502
• <i>Loi de finances pour 2016 – Mission « Économie » – Programme « Développement des entreprises et du tourisme – Examen du rapport pour avis</i>	2503
• <i>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</i>	2507
• <i>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</i>	2511
• <i>Loi de finances pour 2016 – Mission « Justice » – Programme « Administration pénitentiaire » – Examen du rapport pour avis</i>	2515

- *Loi de finances pour 2016 – Mission « Justice » – Programme « Protection judiciaire de la jeunesse » – Examen du rapport pour avis 2521*
- *Loi de finances pour 2016 – Mission « Outre-mer » – Examen du rapport pour avis..... 2524*
- *Loi de finances pour 2016 – Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » – Programme « Fonction publique » – Examen du rapport pour avis 2529*

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES 2535

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration 2535*
- *Commissions mixtes paritaires sur la proposition de loi et la proposition de loi organique portant dématérialisation du Journal officiel de la République française..... 2537*
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public 2539*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 30 NOVEMBRE ET A VENIR 2543

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 -

La réunion est ouverte à 18 heures.

Audition de M. Miguel Arias Canete, commissaire européen « Action climat et énergie »

M. Jean Bizet, président. – Monsieur le commissaire, nous vous remercions d'avoir répondu à notre invitation, respectant ainsi la feuille de route établie par le premier vice-président de la Commission européenne, Franz Timmermans, incitant les commissaires à se rapprocher des parlements nationaux.

Notre pays vient d'être frappé à nouveau par le terrorisme djihadiste avec une violence sans précédent. Toutes nos pensées vont vers les victimes et leurs familles. Notre pays s'est rassemblé pour afficher son unité et son attachement à ses valeurs. Dans l'épreuve, nos concitoyens attendent les réponses aux menaces qui pèsent sur leur sécurité. La minute de silence de lundi midi a été déclinée dans les 28 capitales de l'Union européenne, ce qui souligne la dimension européenne de ce drame ; chaque citoyen européen est désormais une cible potentielle. La réponse à ce fléau doit être européenne. Nous attendons désormais des actions concrètes en la matière. Il faut agir, et vite. Merci, Monsieur le commissaire européen, de relayer notre message au sein des institutions européennes. Nous serons sans doute nombreux à souligner, jeudi après-midi en séance, qu'un budget équivalent à 1 % du PNB est un peu faible, compte tenu des défis que l'Union européenne doit relever.

La conférence de Paris sur le climat aura bien lieu. Nous espérons qu'elle attestera une mobilisation internationale sur ces enjeux d'avenir. Le Sénat, grâce à la proposition de résolution déposée par Jérôme Bignon, a arrêté hier soir une position ambitieuse insistant sur le rôle des collectivités territoriales : c'est d'elles que naîtront les comportements collectifs nouveaux ; c'est à elles qu'il reviendra de mobiliser chacun d'entre nous au quotidien en faveur de l'environnement.

Au sein de la commission des affaires européennes, nous avons salué le haut niveau d'exigence des actions de la Commission européenne, notamment avec le dispositif des quotas d'émissions de gaz à effet de serre. Elle affiche également avec une audace réaliste de fortes ambitions dans le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Le fonds Juncker oriente d'ores et déjà les investissements vers le secteur industriel bas carbone ; les fonds structurels y consacreront 47 milliards d'euros entre 2014 et 2020 – c'est le deuxième poste budgétaire après la PAC. Nous avons insisté – le président Lenoir au premier chef – sur la nécessité de fixer, grâce à un marché réformé, un prix du carbone suffisamment élevé. Les acteurs financiers publics et privés devront aussi orienter leurs prêts et leurs investissements vers une industrie sobre en carbone. Sur tous ces éléments, nous aimerions connaître votre analyse.

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Monsieur le commissaire, je m'associe aux propos de Jean Bizet, et vous souhaite la bienvenue parmi nous. Je me réjouis de la solidarité européenne dans les moments tragiques que nous vivons, et salue la décision de maintenir la COP21. Vous êtes vous-même très impliqué dans sa préparation puisque la Commission européenne a été la deuxième puissance à transmettre le 6 mars dernier sa contribution. Celle-ci est ambitieuse puisqu'elle reprend les engagements pris dans le paquet Énergie-climat adopté en octobre 2014, avec une réduction de 40 % d'ici 2030 des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990. Le précédent objectif, une réduction à l'horizon 2020 de 20 % des émissions de gaz à effet de serre, semble quant à lui en voie d'être largement atteint. Comment y parvenir ? Quelles sont les priorités ? Où se situe la France dans cette trajectoire – autrement dit, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte est-elle à la hauteur de l'enjeu ? Que penser des États pour lesquels cet objectif n'apparaît pas encore comme une priorité ? La conférence de Paris a-t-elle des chances de parvenir à un accord ?

Il y a quelques semaines, vous vous êtes inquiété publiquement de la « lenteur désespérante » des négociations... Vous avez identifié quatre prérequis à un succès de la conférence : l'engagement de tous les grands émetteurs pour contribuer réellement à l'atténuation des changements climatiques ; la nécessité d'une révision dynamique, sans doute tous les cinq ans ; la fixation d'un objectif de long terme, la décarbonisation complète de l'économie mondiale en 2100 ; et la définition de règles de transparence et de responsabilité applicables à tous les États. À quelques jours de l'ouverture de la conférence, ces prérequis sont-ils remplis ? Vous vous êtes en outre inquiété récemment dans un quotidien français de la position des États-Unis, hostiles à tout accord contraignant...

M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques. – Monsieur le commissaire, je vous dis à mon tour notre plaisir de vous accueillir. L'Espagne a payé un très lourd tribut aux terroristes il y a une dizaine d'années. À vous qui représentez l'Europe mais êtes aussi citoyen espagnol, nous voulons dire que nous ne l'avons pas oublié ; notre solidarité est totale au niveau européen, et même au-delà.

Le Sénat est pleinement engagé dans le débat sur le climat, et nous préparons depuis de longs mois la conférence qui se réunira à Paris dans une quinzaine de jours. À Lima en décembre dernier, nous avons mesuré l'attente de nombreux pays à l'égard de ce grand rendez-vous. La proposition de résolution de Jérôme Bignon nous a permis d'afficher une position ambitieuse partagée par tous. À la tribune, j'ai plaidé au nom de la commission des affaires économiques pour la généralisation de mécanismes de tarification du carbone susceptibles d'émettre un signal-prix fort et de donner aux acteurs économiques une visibilité suffisante pour guider leurs investissements sur le long terme.

L'Union européenne a été pionnière en créant dès 2005, dans sa phase pilote, un marché d'échange de quotas d'émissions afin d'atteindre les objectifs fixés par le protocole de Kyoto. Alors que la crise économique avait fait chuter la tonne de CO₂ sous les 4 euros, la création d'une réserve de stabilité destinée à absorber l'excès de quotas sur le marché a été opportunément décidée et devrait être pleinement opérationnelle en janvier 2019.

Au-delà de la mise en place de cette réserve, vous travaillez désormais à la deuxième étape de la réforme du marché de quotas pour l'après-2020. Lors de la présentation de ses propositions en juillet dernier, j'ai noté avec grand intérêt – car nous sommes très soucieux du maintien de la compétitivité de nos entreprises – que la Commission européenne entendait fixer des règles protégeant les secteurs confrontés aux fuites de carbone, en

concentrant l'allocation gratuite de quotas d'émissions sur les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale. Certains États ont en effet conservé des législations assez éloignées de nos préoccupations en France et en Europe... Ma question est simple : le marché de quotas réformé permettra-t-il de préserver la compétitivité de l'industrie européenne tout en atteignant l'objectif ambitieux d'une réduction d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 ?

M. Miguel Arias Cañete, commissaire européen chargé de l'action pour le climat et l'énergie. – Je vous remercie de m'avoir convié à cette audition. Je veux saisir cette occasion pour exprimer toute ma solidarité aux victimes, à leurs familles ainsi qu'au peuple français à la suite des atroces attentats qui ont frappé Paris vendredi dernier. Comme l'a souligné le président Juncker, ils visaient notre façon de vivre ensemble, nos valeurs, notre liberté. Mais l'Europe est unie. Notre solidarité et notre détermination à protéger nos citoyens, nos valeurs et nos libertés n'en sont que renforcées. La Commission européenne fera tout ce qui est en son pouvoir pour soutenir la France en ces moments si difficiles. L'Europe et tous les habitants du globe sont à vos côtés. Nous le serons aussi à l'occasion de la COP21, quand Paris sera la capitale du monde.

L'humanité entière se tourne vers nous pour un signal clair ; c'est une occasion unique de montrer notre capacité à travailler ensemble afin de relever les défis mondiaux. L'accord de Paris devra offrir une image d'action collective, fixer un cap pour une transition accélérée vers un monde plus résilient et plus sobre en carbone.

Pour relever un tel défi, il nous faut agir à l'échelle de la planète. Aucun pays ne peut être oublié. Nous sommes déterminés à travailler avec nos partenaires pour parvenir à un accord juridiquement contraignant, ambitieux et équitable. Il appartient aux économies majeures, qui sont aussi les plus grandes émettrices de gaz à effet de serre, de montrer la voie. Et tous les pays doivent prendre leur juste part de l'effort. Si nous voulons contenir le réchauffement global en dessous de 2 degrés, nous devons trouver un moyen de refléter l'évolution des responsabilités et des capacités d'une manière dynamique et nuancée. Grâce à ses territoires d'outre-mer, la France occupe une place unique pour observer l'impact des dérèglements climatiques et expérimenter des solutions concrètes. J'ai pu l'observer dans mon voyage aux îles du Pacifique : les gouvernements des territoires insulaires sont plus conscients des problématiques liées à la vulnérabilité climatique, parce qu'ils y sont confrontés au quotidien. À cet égard, j'ai lu avec beaucoup d'intérêt vos propositions dans le rapport du Sénat « *Les outre-mer français face au défi du changement climatique : une contribution concrète à l'agenda des solutions* ».

Pour rester en dessous de 2 degrés de réchauffement, il est nécessaire de réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre d'au moins 50 % d'ici à 2050 par rapport à 1990 et s'approcher – et même passer en dessous – de zéro émission nette, avant la fin du siècle. Pour cela, l'accord devra fixer un objectif opérationnel à long terme, assurer un examen régulier des efforts et de l'ambition, et contenir des règles de transparence et redevabilité.

L'approche ascendante, ou *bottom up*, adoptée en vue de Paris, a déjà donné des résultats : 161 pays ont présenté leurs plan climat national – ou contributions déterminées au niveau national – portant sur presque 94 % des émissions mondiales. C'est sans précédent. À titre de comparaison, la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto implique seulement 35 pays, soit environ 12 % des émissions. Ces contributions ne viennent pas

seulement des plus grands émetteurs – Chine, États-Unis, Brésil et Union européenne – mais aussi de certains des pays les plus vulnérables d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

L’Union européenne a été la première grande économie à présenter sa contribution en mars dernier, affichant l’objectif contraignant de réduire les émissions d’au moins 40 % d’ici 2030. Cette contribution, ambitieuse et équitable, est en phase avec une trajectoire d’au moins 80 % de réduction d’ici 2050, dans un contexte où les autres pays réaliseraient leur part des efforts. Elle rendra notre économie 50 % plus efficace en termes d’émissions, alors qu’elle émet déjà moins de gaz à effet de serre par unité de PIB que les autres grandes économies.

La maîtrise des émissions n’est toutefois qu’une partie de l’équation. Les effets du changement climatique se font sentir partout dans le monde, Europe comprise. Voilà pourquoi les mesures d’adaptation, bien planifiées et permettant d’épargner de l’argent et de sauver des vies, sont une priorité pour de nombreux pays, notamment les plus vulnérables.

Comme vous le soulignez dans votre résolution, le financement de l’action pour le climat sera un point crucial de l’accord. Des mesures d’adaptation, une meilleure coordination et une meilleure coopération, y compris avec le secteur privé, sont indispensables. Selon nos dernières estimations, le montant total des besoins d’investissement indiqués dans les contributions nationales correspond à 2,4 milliards de dollars. De nombreux pays peinent à mobiliser les moyens nécessaires. Ils auront besoin d’aide.

L’Union européenne et ses États membres sont les principaux financeurs de l’action pour le climat : en 2014, ils ont versé à ce titre 14,5 milliards d’euros pour soutenir les pays en développement. La transformation en économies et sociétés sobres et résilientes face au changement climatique suppose de grands changements dans les modèles d’investissement. Si l’Union européenne et les bailleurs traditionnels sont disposés à poursuivre leur effort de financement, la base des donateurs doit être élargie et tous les pays doivent mettre en place des cadres réglementaires incitant les investisseurs privés à s’engager dans l’économie verte.

La Commission européenne soutient fermement la présidence française, qui veut faire de la COP21 un grand succès français, européen et international. La pré-COP qui s’est tenue au ministère des affaires étrangères à Paris du 8 au 10 novembre a fait apparaître des terrains d’entente potentiels, mais beaucoup reste à faire. Le texte de 55 pages qui servira de base de négociation à Paris, établi à partir du consensus durement négocié au sein du G20 dans la nuit du 15 au 16 novembre, laisse encore toutes les options politiques ouvertes – la révision régulière a notamment été remise en cause par des pays importants.

L’appareil diplomatique de l’Union européenne et des États membres est pleinement mobilisé au service de nos objectifs. Nous gardons un contact permanent avec les pays les plus importants dans la négociation. Ces derniers mois, des centaines d’actions de diplomatie publique ont été organisées aux quatre coins du monde. Nous participerons en outre pleinement à l’agenda des solutions de la COP21, notamment sur les volets énergies propres, ville durable, résilience. La conclusion de l’accord intergouvernemental et la mobilisation des acteurs non-étatiques se complètent et se renforcent mutuellement.

J’en viens aux actions que l’Union européenne va prendre pour traduire ses engagements dans les faits. De même qu’avec les objectifs climatiques pour 2020, nous mettrons en œuvre notre contribution climat et en rendrons compte de façon transparente.

Outre notre cible ambitieuse en matière de réduction des émissions, les énergies renouvelables devront représenter au moins 27 % du *mix* énergétique européen en 2030, et notre efficacité énergétique devra avoir progressé d'au moins 27 %. Nous sommes en voie d'atteindre ou même dépasser notre objectif de 20 % de réduction des émissions à l'horizon 2020 : entre 1990 et 2014, nos émissions ont baissé de 23 % alors que notre PIB augmentait de 46 %.

La réforme du système d'échanges de quotas d'émissions de gaz à effet de serre fait partie des mesures les plus importantes adoptées en 2015 par la Commission européenne pour réduire les émissions et assurer la transition énergétique. Elle avait deux objectifs : donner les bons signaux-prix aux investisseurs, et protéger les secteurs exposés à la compétition internationale. C'est très différent du système antérieur, qui rendait nécessaire un facteur de correction réduisant de 35 % l'allocation de quotas à titre gratuit dans tous les secteurs. Concentrer l'appui sur les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale était chose complexe, car le système ETS concerne 11 000 installations sur le continent, appartenant à 200 groupes différents, tous détenteurs jusqu'alors de droits d'émissions gratuits. Fixée à 1,74 % dans le système originel de *cap and trade*, la réduction des droits octroyés atteindra 2 %. Le choix des bénéficiaires est fondé sur l'exposition au commerce international et l'intensité énergétique. L'examen de la réforme au Parlement européen sera difficile, car tous les groupes de pression s'efforceront de démontrer leur légitimité à conserver les émissions gratuites. Établir un marché carbone est tout sauf facile. La Commission européenne a connu de grandes difficultés dans le passé – rappelez-vous l'introduction du *backloading* pour réduire les quotas alloués au marché... La Chine a annoncé sa décision d'instaurer un marché du carbone à l'échelle nationale ; les États-Unis pourraient prendre le même chemin. L'idéal serait, à l'avenir, de connecter entre eux tous les marchés mondiaux.

L'agenda pour l'année 2016 sera encore plus chargé : avant l'été 2016 sera présenté le paquet Sécurité d'approvisionnement de gaz, comprenant aussi une stratégie pour le gaz naturel liquéfié et une stratégie pour le chauffage et refroidissement ; une décision devra aussi intervenir sur la répartition de l'effort, qui s'étendra notamment aux secteurs non concernés par le système d'échange de quotas, c'est-à-dire les terres, les transports et les bâtiments ; il y aura également une communication sur la décarbonisation des transports.

Après l'été 2016, la Commission européenne se consacrera au marché intérieur avec l'adoption de la révision de la directive sur l'efficacité énergétique et de la directive sur la performance énergétique des bâtiments, la révision des règles liées à l'architecture de notre marché intérieur de l'énergie, à la suite de la consultation publique lancée cet été, et finalement le paquet Énergies renouvelables, qui comprendra une révision de la directive et une nouvelle proposition sur les bioénergies.

Les défis sont nombreux, mais je suis convaincu que nous n'avons jamais bénéficié d'autant d'atouts pour obtenir l'accord ambitieux que nous voulons. Vous pouvez compter sur la détermination de la Commission pour mener à bien ce processus afin de donner un signal au monde entier de notre capacité d'agir ensemble, unis pour des causes communes.

Paris ne représente qu'une étape. Il faudra s'attacher avec autant de détermination à la mise en œuvre des droits. Là aussi, vous pouvez compter sur la détermination de la Commission européenne, qui est aussi la mienne.

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Merci Monsieur le commissaire européen. Je

donne la parole à Jérôme Bignon, président du groupe de travail sur les négociations climatiques, coauteur de la résolution adoptée hier à l'unanimité sur le rôle des territoires dans la lutte contre le dérèglement climatique, et coauteur du rapport sur le climat et l'outre-mer que vous avez mentionné.

M. Jérôme Bignon. – Merci Monsieur le commissaire de votre intervention. La réforme du marché du carbone menée par la Commission européenne est riche, mais complexe – si j'en juge par le visage de certains de mes collègues... Une note écrite nous permettra de mieux l'appréhender et de la promouvoir autour de nous.

Merci pour les propos que vous avez eus à l'égard de notre résolution. Il n'est pas fréquent que toutes les instances composant une assemblée parlementaire, commissions, délégations, et surtout groupes politiques parviennent à dépasser leurs intérêts pour aboutir à l'unanimité, non par un compromis mou, mais par un consensus solide sur des sujets aussi importants que le financement des actions en faveur du climat ou l'arrêt progressif des subventions aux énergies carbonées – 650 milliards de dollars par an. Pensez-vous que cette réduction, forcément progressive, doive être encouragée, et à quel rythme ? En toute hypothèse, préparer la COP21 implique du courage, de véritables efforts : il n'est pas facile de renoncer à chercher de nouveaux gisements ou à exploiter les gaz de schiste et d'encourager plutôt des investissements dont la rentabilité à court terme n'est pas apparente.

M. Ladislav Poniatski. – Monsieur le commissaire, votre portefeuille comprend l'énergie et le climat : cette audition n'est donc pas cantonnée à la COP21... Vous avez rouvert le 7 octobre dernier le dossier du gazoduc entre la France et l'Espagne. Or, vous connaissez les réticences de la France. Je suis moi-même totalement opposé à ce projet de 3 milliards d'euros visant à doubler 1 000 kilomètres de gazoducs, bien au-delà du seul franchissement des Pyrénées et du Languedoc-Roussillon. Conscient de l'ampleur du projet, vous avez proposé de commencer par un premier tronçon franchissant les Pyrénées, pour 500 millions d'euros. Or, d'abord, il y a déjà deux gazoducs entre nos deux pays – dont un récent – qui répondent à tous nos besoins. Ensuite, réaliser une grosse canalisation débouchant dans des petites est absurde, ou indissociable des phases ultérieures du projet. En outre, l'énergéticien espagnol n'est même pas demandeur ! Enfin, votre argument sur l'apport pour l'Europe me semble mauvais. Pour assurer l'indépendance notamment des pays de l'Est de l'Europe vis-à-vis de la Russie, on nous dit qu'il faudrait organiser le transport du gaz d'Espagne vers ces pays *via* la France. Aucun besoin n'a été exprimé, et c'est peu dire que la distance est grande... Il y a déjà une très bonne liaison GNL entre le port de Barcelone et Fos-sur-Mer, qui satisfait pleinement la demande. Bref, est-ce le moment de dépenser 3 milliards d'euros sur ce projet ? N'y a-t-il pas d'autres urgences dans le domaine énergétique ?

M. Jean Bizet, président. – Je m'associe à la question de Ladislav Poniatski. Le 4 novembre dernier, au cours des seizièmes rencontres parlementaires de l'énergie, cette question a été clairement posée, et nous ne comprenons toujours pas votre position sur ce sujet.

M. Jean-Yves Leconte. – Beaucoup d'États membres, en particulier d'Europe centrale, acceptent les objectifs fixés pour 2020, pas ceux pour 2030. Faute de politique énergétique européenne, il est en effet difficile d'établir une position commune. Comment envisager d'aller plus loin à la conférence de Paris avec de telles divergences d'intérêts ?

Est-il raisonnable de négocier un traité transatlantique sans y intégrer le marché de carbone unique ?

Si l'Union européenne a diminué ses émissions tout en augmentant son PIB, c'est sans doute grâce à l'amélioration de son efficacité énergétique, mais aussi en raison des fuites de carbone ! Être vertueux tout seul, c'est se condamner à favoriser des concurrents qui ne s'imposent pas les mêmes normes... Envisage-t-on enfin de taxer la composante carbone des produits importés dans l'Union européenne ?

Mme Évelyne Didier. – Merci, Monsieur le commissaire, de votre présence.

Vous avez indiqué que la réforme du marché du carbone aurait lieu en janvier 2019 : la Commission européenne n'est donc pas très pressée... La chose est complexe, certes, mais nous semblons nous soucier davantage de la compétitivité à très court terme, celle des cours boursiers, que de celle à moyen et long terme. Ce marché est incertain, mis en place tardivement. Je m'étonne qu'aucune autre piste ne soit envisagée. Je doute enfin qu'il soit aussi facile de soumettre le carbone au jeu du marché dans les pays pauvres – où il représentera proportionnellement un coût plus lourd – qu'en Europe... Le mécanisme ne risque-t-il pas, en somme, de se révéler particulièrement inégalitaire ? N'y a-t-il pas d'autres outils, plus sûrs, à mettre en place ?

M. Roland Courteau. – Aider les pays en développement à s'équiper et à s'adapter aux conséquences du réchauffement climatique en débloquent 100 milliards d'euros par an n'est pas moins important que de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ces sommes seront-elles apportées, et quelle sera la part prise par l'Union européenne dans ce soutien financier ?

Je m'associe à la question posée par Jérôme Bignon sur la baisse des soutiens publics aux énergies fossiles, actuellement estimés à plusieurs centaines de milliards d'euros.

Où en est la proposition de taxe sur les transactions financières soutenue par onze États membres ? *Quid* d'une taxation spécifique des armateurs et des compagnies aériennes ?

La Commission européenne a mis le gouvernement français en demeure d'accélérer la mise en concurrence de ses concessions hydroélectriques. Or, la loi relative à la transition énergétique rend possible la création de sociétés d'économie mixte hydroélectrique associant un actionnaire public à un opérateur industriel, sélectionné à l'issue d'une procédure de mise en concurrence et qui a le contrôle opérationnel des installations. Ces installations, financées par les consommateurs français...

Mme Évelyne Didier. – Les citoyens français !

M. Roland Courteau. – ...appartiennent donc à notre patrimoine. Ce dispositif ne respecte-t-il pas le droit européen ?

M. Louis Nègre. – Merci, Monsieur le commissaire, d'être parmi nous ce soir.

Les résultats de la COP20, à laquelle j'avais assisté, n'avaient pas été à la hauteur de nos espérances. Nous comptons donc tous sur la COP21... Ma question est simple : êtes-vous optimiste sur son issue ? Si oui, pourquoi ?

M. Ronan Dantec. – L'Union européenne doit être à terme le plus grand continent équipé en énergies renouvelables. Les dispositifs financiers du plan de relance européen sont-ils adaptés à l'accompagnement de la transition énergétique ? Travaillez-vous avec la BCE et la BEI ? *Quid* du marché de capacité européen, élément-clé du dispositif final ? Le mécanisme proposé par la France n'avait pas suscité un fol enthousiasme...

Le marché des quotas d'émission a échoué pour le transport aérien, les Chinois ayant invoqué la notion de responsabilité commune, mais différenciée. Le transport reste une pierre d'achoppement dans les négociations, bien que son poids dans les émissions globales soit significatif. Que proposez-vous en la matière ?

M. Miguel Arias Cañete, commissaire européen chargé de l'action pour le climat et l'énergie. – Vos questions, très précises, reflètent une profonde connaissance des dossiers. Je vous en remercie.

Le Président Hollande l'a dit : l'accord sera contraignant ou ne sera pas. L'acceptation par certains États d'un accord contraignant se heurte parfois, c'est vrai, à des difficultés politiques internes, mais c'est aux pays concernés de présenter des alternatives crédibles. La majorité des parties à la COP21 s'accordent pour souhaiter la fixation d'objectifs contraignants. Nous avons un objectif à long terme, un système dynamique de révision ; reste à nous doter d'une méthodologie et d'un système de responsabilités clairs et transparents. Si les Américains ne sont pas d'accord, qu'ils nous expliquent comment faire autrement. Ce sera bien sûr l'un des aspects les plus difficiles de la négociation.

Suis-je optimiste ou pessimiste ? Cela dépend des jours ! À la pré-COP, je l'étais. Je l'étais encore en discutant avec le Brésil. Mais les débats du G20 m'ont rendu plutôt pessimiste. En parlant avec les ministres, je constate que les solutions sont à notre portée ; quand on entre dans le détail technique toutefois, j'ai le sentiment que nous faisons du sur-place. Nous avons certes un texte de 50 pages – 35 pour le protocole contraignant, 15 pour les décisions – mais seulement quatre jours de négociations techniques... Laurent Fabius a prévenu que le samedi 5 décembre au matin, le texte remis par les négociateurs devrait être prêt ; s'il n'est pas exploitable, la présidence française aurait un immense travail à faire. Je ne doute pas de ses capacités : nous avons de la chance que la COP21, à Paris, soit organisée par une administration puissante et une diplomatie efficace. Mais dans le système des Nations unies, un seul pays peut tout bloquer... Jadis lors d'une réunion à l'Organisation mondiale du commerce, je m'étais étonné que personne n'ait pensé à sonder la position de Cuba, pays que tout le monde imaginait trop petit pour bloquer la négociation : c'est pourtant ce qui arriva ! C'est presque un miracle que l'Union européenne ait adopté son compromis d'atténuation et son mandat de négociation à l'unanimité ! Côté européen, les choses ne marchent pas si mal...

Il faut limiter les subventions aux combustibles fossiles, c'est une évidence. Même en Amérique du Sud, certains gouvernements ont pris de difficiles décisions dans ce sens. Des objectifs de politiques sociales y font parfois obstacle, mais ce n'est plus compatible avec nos ambitions environnementales. La position de la Commission européenne est claire : il faut viser l'élimination progressive des énergies fossiles – ce qui ne se fera certes pas du jour au lendemain.

Monsieur Poniatowski, ma position dans le dossier de l'interconnexion n'est pas personnelle ! J'applique les politiques communautaires. J'ai ainsi l'obligation d'atteindre l'objectif d'interconnexion électrique de 10 % en 2020 et 15 % en 2030. Le problème se situe

aussi dans les pays baltes, connectés au réseau russe plutôt qu'europpéen ; nous avons donc développé les interconnexions en Europe centrale, en Lituanie, en Pologne... Dans la péninsule ibérique, le taux d'interconnexion électrique et gazière n'est que de 3 %. Or le marché du gaz est en pleine évolution, mais la dépendance du continent est encore grande à l'égard de la Russie, qui utilise parfois le gaz comme arme politique, comme lorsqu'elle avait décidé de déplacer son gazoduc de l'Ukraine vers la Turquie. L'interconnexion européenne est devenue un enjeu majeur... pourvu de présenter un intérêt économique. Le projet Midi-Catalogne, ou Midcat, complète utilement l'interconnexion européenne et la relie à l'Algérie. La décision appartient aux opérateurs, non à la Commission, sur la base de l'intérêt économique et de la capacité financière ; mais nous devons atteindre les objectifs d'interconnexion de 10 % et de 15 %.

Nous allons développer une stratégie de l'énergie parce que le monde a changé. L'Australie arrive en force ; elle vient d'annoncer à l'Agence internationale de l'énergie son intention de commercialiser d'énormes quantités de gaz naturel liquéfié (GNL). Les Américains, dans le cadre de leurs négociations avec l'Union européenne, se déclarent prêts à augmenter leurs exportations de GNL. Les négociations sur le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) comporteront un chapitre « Énergie ».

Concernant l'*emission trading system* et le marché du carbone, le Parlement européen a décidé que le nouveau système entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2021, parallèlement à la deuxième phase de réduction des émissions.

L'étude d'impact est capitale pour comprendre la logique des équilibres à l'intérieur du nouveau système. Il faut aussi tenir compte des industries touchées. On peut soit établir un petit groupe recevant 100 % de droits d'émission gratuits et un autre qui ne les recevra pas, soit établir quatre groupes, mais la seconde solution privilégie les secteurs de l'acier et de l'aluminium. C'est un exercice complexe où le risque d'exposition aux intérêts des principales sociétés est fort. Aucun mécanisme n'est parfait, mais le nouveau système n'est pas une improvisation, il est au contraire le fruit d'une réflexion d'une année orientée vers une meilleure performance.

Ce système sera mis en œuvre pendant dix ans, et les conséquences ne seront visibles qu'à la fin de cette période. Nous sommes soumis à des demandes contradictoires : certains prônent un marché du carbone performant et des prix volatils, d'autres une évolution plus souple pour laisser les nouvelles technologies se développer, notamment la séquestration du dioxyde de carbone, qui n'a pas encore de viabilité commerciale.

Sur les quotas d'émission du transport aérien, nous souhaitons renforcer la législation communautaire, mais nous avons aussi décidé d'attendre de savoir ce qui va se décider au plan international. Des mesures globales sont en cours de discussion pour 2016. Dans le domaine maritime, où les progrès sont plus lents, nous mettons en place un système de *monitoring* pour connaître les niveaux d'émission.

Aurons-nous un marché mondial du carbone ? En Chine, il est en cours de développement. Au sein des États-Unis, certains États, comme la Californie, sont bien plus avancés que d'autres.

Vous m'avez posé des questions sur les distorsions de concurrence qui pourraient naître de l'application d'une taxe carbone en Europe. Vous évoquez la possibilité de l'appliquer aux produits importés : mais comment déterminer le contenu en carbone des

produits ? Il faut également respecter les règles du commerce international. Des rétorsions seraient à prévoir si nous mettions un tel dispositif en place...

Les concessions hydrauliques sont une question délicate. La Commission a ouvert en parallèle une procédure d'infraction aux règles de la concurrence et une procédure d'infraction au droit des marchés publics, avec des objectifs différents. La seconde concerne le cadre juridique applicable au renouvellement des concessions arrivées à terme ; la première, le maintien de la position dominante d'EDF. Les directions générales de la concurrence, des marchés intérieurs et de l'énergie sont parties prenantes. La France a deux mois pour répondre aux griefs formulés dans la lettre de mise en demeure envoyée par la direction de la concurrence. La Commission est prête à engager des discussions – nous n'aimons pas devoir saisir la Cour de justice. Mais nous devons faire appliquer la législation européenne, en l'occurrence les trois paquets « Énergie ».

Les moyens dont nous disposons nous sont apportés par les fonds structurels, la *Connecting Europe facility* et le plan Juncker. Ces instruments sont adaptés aux grands projets d'interconnexion, d'éolien *offshore* ou encore de photovoltaïque à grande échelle ; en revanche, les petits projets, notamment la rénovation de bâtiments, réclament de nouveaux instruments financiers, comme l'agrégation de projets, sur laquelle la France joue un rôle pionnier. Nous avons demandé à la Banque européenne d'investissement de développer des instruments d'agrégation de projets d'efficacité énergétique, première priorité de la Commission.

Le problème des capacités ne concerne pas seulement la France. La commissaire à la concurrence a lancé une étude sur onze pays afin de mettre en place un nouveau mécanisme de capacité harmonisé. La Commission doute que le mécanisme français, dans sa forme actuelle, soit compatible avec les lignes directrices et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. En effet, les capacités étrangères ne peuvent y être intégrées ; il n'est pas précisé en quoi il faciliterait l'investissement ; enfin, il pourrait conforter une position dominante.

Nous estimons que le mécanisme de capacité doit être établi au niveau régional pour permettre l'émergence d'un véritable marché et éviter les distorsions. Un marché régional suppose notamment une interconnexion et des systèmes de formation des prix analogues entre les parties prenantes. L'idéal serait un mécanisme de capacité commun au niveau européen ; mais il convient de procéder par étapes, d'abord au niveau régional.

M. Jean Bizet, président. – Outre le climat, vous avez des attributions importantes en matière d'énergie. Or les dossiers difficiles – union économique et monétaire, migrants, terrorisme – s'accumulent, et je ne vois pas émerger une véritable Union de l'énergie. Dans la perspective du TTIP, il est vital que cette union voie le jour pour que nous redevenions compétitifs vis-à-vis d'autres acteurs, à commencer par les États-Unis. La réindustrialisation de l'Europe ne peut se concevoir autrement. Quel est votre avis à ce sujet ?

M. Miguel Arias Cañete, commissaire européen chargé de l'action pour le climat et l'énergie. – L'année 2015 a été compliquée avec la crise grecque, l'immigration, aujourd'hui le terrorisme qui ont capté l'attention des médias ; mais nous continuons à travailler sur les autres sujets.

Nommée en octobre 2014, la Commission a lancé dès février 2015 sa communication sur l'Union de l'énergie, assortie d'une liste de 48 mesures dont plus de la

moitié seront mises en place avant la fin de l'année : *market design* de l'électricité, refonte de la législation communautaire sur le gaz, décarbonisation de l'économie, régulation des émissions de dioxyde de carbone par les voitures. Ce dernier dossier est particulièrement complexe.

Nous allons bientôt présenter un état des avancées dans ce domaine sous la forme d'une feuille de route. Les objectifs finaux sont un marché de l'énergie fonctionnel, des prix compétitifs vis-à-vis des États-Unis et de la Chine et des énergies plus respectueuses de l'environnement. Dans cette perspective, nous allons modifier les directives sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, ainsi que les critères de performance des bâtiments et lancer un nouveau paquet sur l'énergie électrique. Tous ces changements sont orientés vers la création d'un marché plus intégré, à travers des prix régulés, un *capacity market* et un système d'appui aux énergies renouvelables.

La COP21 est un événement majeur et le moteur du changement de la matrice énergétique. La fusion, par le président Juncker, des directions générales énergie et climat est heureuse, car on ne peut mener de politique climatique sans politique énergétique. Mois après mois, vous verrez de nouveaux projets de législation arriver devant le Parlement européen.

M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques. – Nous avons particulièrement apprécié la qualité de votre expression en français. Vos propos m'inspirent deux réflexions. D'abord, la dépendance énergétique de l'Europe est particulièrement forte, la majorité de nos ressources venant d'ailleurs. Tout ce que nous ferons pour le climat aura des répercussions dans ce domaine. Ensuite, l'Europe doit à mon sens garder la tête haute, son bilan est éloquent, alors que sur les autres continents s'engage une course aux ressources fossiles. Lors de notre déplacement en Australie cet été, nous avons entendu le chef du gouvernement de l'époque affirmer que le charbon était plus propre que certaines énergies alternatives ! En Chine – malgré des efforts récents en matière d'énergie renouvelable, au demeurant orientés vers l'Europe – le charbon reste dominant. Et ne parlons pas des États-Unis.

N'ayons pas de complexes. Nous sommes la région du monde la plus vertueuse, et nous n'avons pas de leçons à recevoir de certains organismes et ONG qui montrent notre pays du doigt. En matière de lutte contre le dérèglement climatique, la France a une large part dans les résultats obtenus grâce à ses choix énergétiques, soutenus au fil des années par l'immense majorité des responsables politiques.

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Vous vous êtes déclaré parfois optimiste, parfois pessimiste quant à un accord à la COP21 ; Jean Monnet, grand acteur de la construction européenne, se disait quant à lui ni optimiste ni pessimiste, mais déterminé. À l'évidence vous l'êtes, et nous aussi, pour obtenir un accord universel, ambitieux et contraignant. Cet objectif a recueilli l'unanimité dans l'hémicycle hier ; jamais la mobilisation n'a été aussi forte. N'imaginons pas, toutefois, que tout sera réglé à l'issue de la COP21. Beaucoup reste à faire pour contenir l'augmentation des températures en deçà de deux degrés.

M. Jean Bizet, président. – Je ne suis pas un environnementaliste de la première heure ; mais la raison l'a emporté sur les passions, et l'avenir ne se conçoit plus sans respect de l'environnement. Je ne crois pas non plus qu'il se conçoive à travers la décroissance. Le respect de l'environnement exige de la modération, mais aussi un effort de recherche et développement, compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres. J'invite

la Commission à soutenir cet effort pour mieux répondre à l'enjeu. Je crois à l'émulation en la matière ; par ce biais, la Californie a une grande avance sur les autres États. Il faut y consacrer plus de moyens encore.

La réunion est levée à 19 heures 30.

Mardi 24 novembre 2015

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

Loi de finances pour 2016 – Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » - Examen du rapport pour avis

La réunion est ouverte à 14 h 30.

M. Gérard César, rapporteur pour avis. – Comme cela était prévu dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, les crédits en faveur de l'agriculture diminueront une nouvelle fois en 2016. Le budget de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » s'élève à 2,81 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,75 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une baisse, considérable, de 9 % en AE et de 6,5 % en CP. Le budget du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural », pour sa part, (Casdar) reste stable : 147,5 millions d'euros en dépenses comme en recettes.

Certes, une partie de la réduction de l'enveloppe de cette mission s'explique par la prise en charge par la PAC ou d'autres budgets de dispositifs qui demeurent. Néanmoins, certaines baisses résultent de choix politiques : dans le contexte de crise actuelle, on peut s'étonner que les besoins budgétaires pour 2016 aient été estimés au plus juste, sans marge de manœuvre.

J'en viens aux quatre programmes de la mission.

Avec 1,39 milliard d'euros en AE et 1,3 milliard en CP, le programme 154 qui porte les dispositifs d'intervention économique en faveur de l'agriculture reste le principal programme de la mission. C'est aussi celui qui enregistre l'essentiel des baisses puisque la dotation l'an dernier était de 1,62 milliard d'euros en AE et 1,42 milliard en CP. La forte baisse des AE s'explique par le fait que les mesures agroenvironnementales ont été budgétées en 2015 pour cinq ans. Les crédits correspondants disparaissent donc en 2016. Le reste des baisses d'AE et de CP, soit environ 120 millions, s'explique par la fin du soutien à l'assurance récolte par le budget national, l'ensemble des financements passant sur crédits européens et par le transfert d'une partie importante des prêts à l'installation des jeunes agriculteurs au budget européen.

Parmi les points positifs, notons le maintien de l'enveloppe d'aide aux filières ultramarines, à hauteur de 86,4 millions d'euros, ou encore l'augmentation de 30 millions d'euros de l'enveloppe destinée à financer le plan pour la compétitivité et l'adaptation des exploitations agricoles (PCAE), qui s'élève à 86 millions, mais ce sont les AE qui augmentent, pas les CP qui passent de 45 millions à 30 millions d'euros. Il faudra donc des crédits en 2017, sinon le PCAE aura été un jeu de dupes.

Ce budget n'est pas à la hauteur des attentes en matière de crédits de crise : les dispositifs « Aide aux exploitations agricoles en difficulté » (Agridiff) et le fonds d'allègement des charges (FAC) sont dotés d'à peine plus de 3 millions d'euros, comme l'année dernière, alors que le FAC 2015 a mobilisé 100 millions d'euros. Le reste des lignes budgétaires étant calculées au plus juste, je crains qu'il ne soit pas possible d'abonder le FAC sur les marges de manœuvre budgétaire du ministère, si la crise agricole se poursuit en 2016.

FranceAgrimer fera le plus d'efforts avec une baisse de ses crédits de fonctionnement de 3,5 % alors qu'il est demandé à ses agents de gérer plus de 20 000 dossiers dans le cadre du plan de soutien à l'élevage. L'établissement, qui finira l'année avec un déficit de 600 000 euros (sur un budget de 125 millions) devra faire des choix douloureux entre ses missions. Auditionné, le directeur de FranceAgrimer m'a fait part de ses inquiétudes. Au-delà de ces questions budgétaires, cet opérateur gère une enveloppe de soutiens économiques, dont les sources sont désormais multiples : programme 154, crédits d'expérimentation du Casdar, programme des investissements d'avenir, taxes fiscales affectées. Rien ne garantit cependant que la totalité de cette enveloppe sera réellement disponible. Ainsi, la taxe fiscale affectée sur les céréales est réduite en 2016, supprimant le financement des actions économiques dans ce secteur. Les crédits du Casdar ne suffisent déjà pas, puisqu'il y a deux fois plus de demandes que de crédits disponibles sur le programme d'expérimentation.

Les crédits du programme 154 sont calculés au plus juste. Il n'y a aucune marge de manœuvre et il faudra ouvrir des crédits supplémentaires en cas de problème. C'est d'ailleurs ce que fait le projet de loi de finances rectificative pour 2015, actuellement en discussion à l'Assemblée, à hauteur de plus d'un milliard d'euros, essentiellement pour prendre en compte le refus d'apurement communautaire sur le calcul des aides à la surface.

Mes collègues vous donneront des précisions sur le programme 149 consacré à la forêt : avec 277,7 millions d'euros en AE et 291,3 millions en CP, il dispose d'une enveloppe quasi-identique à celle de la loi de finances précédente, marquée par une forte baisse des crédits. L'Office national des forêts (ONF) percevra près des deux tiers des crédits de ce programme. Alors que le Centre national de la propriété forestière (CNPFF) avait dû puiser dans ses réserves, n'ayant pas eu de dotation en 2015, sa subvention réapparaît pour 2016.

Avec 494,8 millions d'euros en AE et 486,5 millions en CP, le programme 206 consacré à la sécurité sanitaire est en très légère baisse. Le pari budgétaire consiste à réduire les dépenses d'indemnisation en cas de problème sanitaire, grâce au développement de mécanismes alternatifs d'indemnisation non pas par l'État mais par le fonds de mutualisation sanitaire et environnementale, mais aussi grâce à une maîtrise parfaite du risque. Or, ce pari est optimiste, dans un contexte de résurgence de la fièvre catarrhale ovine (FCO) et de persistance de la tuberculose bovine, ainsi que de l'apparition de nouvelles menaces pour les animaux comme pour les végétaux. Mais c'est le pari fait depuis plusieurs années.

Avec 659,6 millions d'euros en AE et 664 millions en CP, le programme 215 consacré à la conduite et au pilotage des politiques de l'agriculture, qui porte essentiellement les crédits de personnel du ministère de l'agriculture, est en baisse sensible de plus de 50 millions d'euros. Cette diminution s'explique par environ 200 suppressions d'emploi, conformément au programme triennal, mais aussi et surtout par le transfert de 400 emplois des services déconcentrés chargés des missions d'environnement sur le budget de l'écologie (programme 217). Il est regrettable que le Gouvernement n'ait pas utilisé ce budget pour répondre aux attentes fiscales des agriculteurs. Les assises de la fiscalité agricole début 2014 n'ont toujours pas abouti, ayant bloqué sur la réforme du forfait agricole. Pourtant, les

propositions ne manquent pas, comme la simplification de la déduction pour aléas, afin qu'elle soit davantage utilisée par les agriculteurs, ou encore l'élargissement de la déduction pour investissement aux bâtiments d'élevage.

La proposition de loi en faveur de la compétitivité de l'agriculture, que vous allez prochainement nous présenter, Monsieur le Président, avec plusieurs collègues, comble les lacunes de la loi de finances en la matière.

Cette mission ne répond pas aux attentes des agriculteurs. C'est pourquoi j'émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ». En revanche, je suis favorable à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural ».

M. Jean-Jacques Lasserre, rapporteur pour avis. – Nous sommes tous d'accord : les filières agricoles sont en crise, hormis, peut-être, la filière viticole qui se porte un peu moins mal que les autres...

M. Gérard César, rapporteur pour avis. – Voire...

M. Jean-Jacques Lasserre, rapporteur pour avis. – En dépit d'une bonne année céréalière, les cours mondiaux sont en baisse. Quant à l'élevage, la situation actuelle se passe de commentaires et les dispositifs mis en place n'ont pas eu les effets escomptés, en particulier pour la production porcine : les prix n'ont pas augmenté.

Comme l'a constaté M. César, pour la cinquième année consécutive, ce budget est en baisse. Les aides européennes compensent ces réductions de crédits, notamment grâce au transfert du premier pilier sur le second pilier. En outre, le Casdar pallie les déficiences du budget. Les agriculteurs, quant à eux, demandent beaucoup plus de régulation et de simplification. Ce budget nous laisse donc un peu sur notre faim.

Quatre points me semblent très préoccupants : d'abord, les assurances et la gestion des risques. Cette question ne relève que partiellement de la loi de finances. Le fonds national de garantie des risques en agriculture (FNGRA) n'est toujours pas doté de crédits d'État. La loi de finances prévoit de diviser par deux la taxe additionnelle aux primes d'assurance versées par les agriculteurs pour alimenter ce fonds. Certes, il s'agit d'un allègement de charges, mais aussi d'un affaiblissement du FNGRA qui a rendu de grands services.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2015 ponctionne de 255 millions d'euros les réserves du FNGRA. La loi de finances pour 2016 ne comporte plus de crédits en faveur des assurances. La prise en charge du soutien à la souscription d'assurances par les agriculteurs est totalement transférée au deuxième pilier de la PAC : le désengagement de l'État est donc patent. Nous devons dépasser la seule logique de la couverture des risques climatiques, sanitaires et environnementaux, risques auxquels répondent l'assurance récolte et le fonds national.

En outre, je m'inquiète de l'évolution de la politique agricole aux États-Unis : pour les dix prochaines années, le nouveau *Farm Bill* sera doté de 955 milliards de dollars sur 10 ans pour soutenir la consommation mais surtout la production. La plupart des spécialistes estiment que cette politique aura une influence considérable sur les marchés mondiaux. Le soutien à notre agriculture est donc indispensable.

S'agissant de l'assurance, le contrat socle gagnera en souplesse, ce qui est positif : il pourra ainsi couvrir les pertes fourragères. Nous devons tout faire pour généraliser l'assurance et en réduire le coût. Jusqu'à présent, nous avons difficilement atteint 65 % de taux de subvention : à nous d'être vigilants, d'autant que nous ne savons pas quelle sera l'évolution du budget européen.

La section assurance du FNGRA n'était dotée cette année que de 97 millions d'euros alors que les besoins ont été nettement supérieurs : 2016 risque donc de poser problème. Pour soutenir l'assurance et tenir l'engagement de subventionner la souscription à hauteur de 65 % du montant de la prime, il faudrait relever les moyens du premier vers le second pilier.

Même avec le contrat socle, nous n'allons pas assez loin dans la mise en place d'une logique assurantielle. Ce contrat ne couvrant que les événements climatiques, il ne prémunit pas contre une baisse des cours aux origines purement économiques. Il en va de même pour la déduction pour aléas (DPA) qui est inchangée pour 2016, mais les conditions d'utilisation, compliquées, expliquent son relatif insuccès. Il convient donc de faire évoluer cet instrument pour permettre aux agriculteurs de l'utiliser. Le chantier de la gestion des risques en agriculture reste donc entier pour l'année prochaine.

J'en viens à la sécurité sanitaire qui fait l'objet du programme 206. Nous connaissons la situation des départements touchés par la fièvre catarrhale ovine (FCO). Cette fièvre restreint les mouvements d'animaux alors qu'un million d'ovins est exporté. D'autres menaces se profilent, notamment la tuberculose bovine. Quant aux productions végétales, l'arboriculture et la viticulture, il semblerait que des attaques virales, qui n'existaient pas jusqu'à présent dans notre pays, se précisent. Les budgets prévus ne sont pas suffisants. Il s'agissait jusqu'à présent d'une compétence départementale, mais nous ne savons pas ce qu'elle va devenir : soyons vigilants, car l'année à venir risque d'être difficile.

On nous annonce une pénurie de vaccins contre la fièvre catarrhale alors que nos laboratoires ont des capacités de production importantes. C'est pour le moins étonnant.

Ma troisième remarque a trait au Casdar : ce compte n'est plus alimenté par l'État mais par des prélèvements sur l'activité agricole, d'où des recettes directement tributaires de la production agricole. L'architecture des financements actuels n'en garantit donc pas la pérennité.

Les crédits consacrés à la forêt atteignent un plancher historique, en passant sous la barre des 300 millions d'euros. Les trois-quarts des crédits sont alloués à la gestion des forêts publiques qui représentent un quart de la forêt française, mais 40 % des coupes de bois. Le point principal tient au maintien du versement compensateur et de la subvention d'équilibre de l'État à l'ONF.

S'agissant du contrat d'objectifs et de performances (COP) qui vient d'être signé, nos auditions ont démontré que l'ONF allait mieux gérer les coupes et les ventes de bois. Pour leur part, les communes forestières qui ont mené une légitime offensive ont obtenu satisfaction. En contrepartie, elles se sont engagées à augmenter les coupes et à se regrouper, ce qui permettra à l'ONF de réaliser des économies d'échelle.

En ma qualité de rapporteur pour avis, j'émet un avis de sagesse sur l'adoption des crédits de cette mission et un avis favorable à l'adoption des crédits du Casdar.

M. Henri Cabanel, en remplacement de Mme Frédérique Espagnac, rapporteure pour avis. – Au-delà de l'examen des crédits budgétaires et dispositions fiscales applicables à l'agriculture, l'examen de cette mission est l'occasion d'interroger les priorités de la politique agricole nationale, dont le budget est l'un des instruments.

Tout d'abord, ce budget ne représente pas la plus grande part des soutiens publics au secteur agricole et agroalimentaire. Les 2,8 milliards d'euros de crédits prévus au sein de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », ainsi que les 147 millions du Casdar sont utiles, ne serait-ce que pour payer les personnels qui apportent leur support technique à l'activité agricole ou forestière, dans les services de l'État ou des établissements publics, et pour financer des mesures d'intervention, notamment en matière d'allègements de charges pour les travailleurs occasionnels.

Ces crédits budgétaires ne résument néanmoins pas l'effort budgétaire de la Nation en direction de l'agriculture : ils sont complétés par des crédits provenant d'autres budgets, notamment le budget de l'enseignement scolaire et celui de la recherche et de l'enseignement supérieur. Au total, 6 milliards d'euros de crédits budgétaires contribuent à l'agriculture.

Ensuite, le régime des prestations sociales agricoles distribue plus de 19 milliards d'euros de prestations chaque année. Compte tenu du déficit démographique de ce régime, il est financé pour 13,4 milliards par les contributions des autres régimes.

En outre, les dépenses d'intervention économique sont essentiellement portées par des crédits européens : près de 9 milliards d'euros, (7,5 pour le premier pilier et 1,2 pour le second pilier) sont consacrés au secteur agricole. À ces crédits européens s'ajoutent des aides des collectivités territoriales dont l'enveloppe globale est estimée à un milliard.

Enfin, les dispositifs fiscaux favorables à l'agriculture sont estimés à un peu plus de deux milliards, parmi lesquels l'exonération partielle de la taxe intérieure de consommation sur les carburants utilisés par les véhicules agricoles, l'exonération d'impôt sur les sociétés pour les coopératives ou encore les exonérations et dégrèvements de taxes foncières.

Au final, cette mission ne représente que 10 % des concours publics à l'agriculture. Si ses crédits baissent en 2016, cela n'empêche pas pour autant l'entrée en vigueur du plan de soutien à l'élevage qui mobilise 650 millions sur trois ans, dont 180 millions d'allègements de charges dès cette année avec 50 millions d'allègements de charges sociales financés sur les crédits d'action sociale de la mutualité sociale agricole (MSA), 45 millions pour la diminution de l'assiette minimale maladie dès cette année, prélude à une suppression totale en 2016, ou encore la faculté pour les agriculteurs de revenir à une assiette de calcul des cotisations sur l'année 2014 et non sur la moyenne triennale.

Le plan de soutien à l'élevage mobilise aussi des crédits budgétaires avec un renforcement des crédits du FAC, dont l'enveloppe a été portée en 2015 à 100 millions pour financer l'année blanche proposée aux éleveurs en difficulté. En outre, des exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties sont prévues à hauteur de 50 millions.

Aux côtés du plan d'urgence en faveur de l'élevage, des mesures structurelles d'allègements de charges vont bénéficier au secteur agricole. Le budget 2016 reconduit

l'exonération de charges sociales pour l'emploi de travailleurs occasionnels (TODE), soit 411 millions pris en charge sur le budget de l'agriculture.

Ensuite, le secteur agricole et agroalimentaire bénéficie des mesures générales d'allègements de charges sociales et fiscales : en 2016, ces allègements représenteront 1,78 milliard pour la production agricole, dont 392 millions de CICE et 1,76 milliard dans l'agroalimentaire, dont 622 millions de CICE et 86 millions pour les coopératives, au titre de la suppression de la C3S, qui atteindra 253 millions en 2017.

Parallèlement, des moyens nouveaux ont été déployés pour soutenir l'investissement dans le secteur agricole et agroalimentaire : ainsi, le PCAE permettait déjà de mobiliser 200 millions par an. Une rallonge a été annoncée en septembre pour porter ses moyens, financés conjointement par l'État et les régions, à 350 millions par an. L'effet de levier de ces aides publiques devrait mobiliser des financements à hauteur d'un milliard d'euros par an pour investir dans l'agriculture.

Le programme des investissements d'avenir (PIA) mobilisera 120 millions en faveur de l'industrie agroalimentaire, en particulier les abattoirs et les serres.

Bref, tout est fait pour répondre à l'urgence de la crise dans les filières d'élevage mais aussi pour préparer leur avenir.

La baisse des crédits de cette mission ne compromet donc aucune des priorités de la politique agricole. Ainsi, les crédits en faveur de l'installation sont globalement conservés pour financer 6 000 installations par an, même si une partie de la prise en charge est transférée sur des crédits européens. L'enveloppe consacrée à l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN) passe de 232 millions à 256 millions, conformément à l'engagement de revalorisation pris par le Gouvernement en 2014. Compte tenu des cofinancements européens, l'ICHN représentera plus d'un milliard d'euros en 2017, soit 300 millions de plus qu'en 2013 pour les deux dispositifs, ICHN et prime herbagère agro-environnementale (PHAE), qui ont été depuis fusionnés.

La volonté de développer l'agroécologie et d'encourager de nouvelles pratiques agricoles est confortée, avec 57 millions d'euros en faveur des mesures agro-environnementales mais aussi grâce au maintien des moyens du Casdar, dont la quasi-totalité est dédiée à l'agroécologie.

La mise en place des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE), innovation de la loi agricole de 2014, progresse sensiblement : au 1^{er} octobre, 128 d'entre eux avaient été agréés, couvrant 1 500 exploitations.

La sécurité sanitaire reste une priorité, avec la poursuite du renforcement des effectifs de contrôle dans les abattoirs de volaille.

Le budget 2016 de l'agriculture est donc un bon budget : responsable car il répond à l'impératif de maîtrise des dépenses publiques, et ambitieux, car il permet à l'agriculture et l'agroalimentaire de surmonter les difficultés et de répondre aux défis de la compétitivité et d'adaptation aux nouveaux impératifs sociaux et environnementaux.

En tant que rapporteure, Mme Espagnac émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du Casdar. Mon groupe et moi-même approuvons sa conclusion.

M. Gérard Bailly. – Ce budget n'est pas à la hauteur de nos espérances. Les auditions de cette semaine ont prouvé que la crise agricole était loin d'être derrière nous, notamment pour l'élevage et le lait.

Le nombre des agriculteurs en difficulté va sensiblement augmenter. Le coût des vaccins pour lutter contre la FCO est très élevé et le fourrage vient à manquer dans certains départements qui doivent dès lors en acheter.

J'ai lu ce matin dans le *Figaro* qu'une association d'éleveurs de plaine venait de se constituer afin de s'opposer à la prolifération des loups : quel gaspillage d'argent public pour les protéger ! Et que dire des soins prodigués aux lynx pour ensuite les relâcher dans la nature ? Ces crédits ne devraient-ils pas plutôt servir à préparer l'avenir de notre agriculture ? Pour qu'elle soit compétitive, l'État doit réduire les charges et accroître significativement les aides à l'investissement.

Nous avons beaucoup travaillé sur la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, mais nos espérances sont déçues.

Enfin, je condamne l'émission de Franz-Olivier Giesbert diffusée hier soir sur France 3 qui a présenté un réquisitoire inadmissible contre les producteurs de viande. Veut-on démoraliser les agriculteurs français ?

Mme Sophie Primas. – La crise agricole est loin d'être résolue en effet et ce budget ne répond nullement à l'urgence de la situation. M. Cabanel affirme que des efforts sont faits : certes, mais par l'Europe, les banques, la MSA, les régions et les agriculteurs eux-mêmes, non pas par l'État.

M. Marc Daunis. – Soyez plus nuancée !

Mme Sophie Primas. – L'an dernier, j'avais dit que la réduction des crédits du FAC m'inquiétait. On m'avait répondu que ce fonds était peu utilisé. Hélas, l'actualité m'a donné raison et il a été abondé en 2015 de 100 millions d'euros. Je regrette son niveau nettement insuffisant pour 2016.

M. Daniel Gremillet. – Ce budget ne traduit pas les engagements pris en faveur du plan de soutien à l'élevage.

Je suis choqué de constater que l'intégralité du Casdar, financé par les agriculteurs, soit consacrée à l'agroécologie. Ce n'est pas ainsi que l'on va aider l'élevage.

M. Michel Le Scouarnec. – Hier, deux chefs d'entreprises agro-alimentaires m'ont appelé pour me prévenir qu'ils allaient devoir se séparer d'une partie de leurs salariés...

Mme Sophie Primas. – Eh oui !

M. Michel Le Scouarnec. – La concurrence à outrance et le dumping social sont catastrophiques : n'oublions pas que toutes les filières agricoles sont touchées par la crise.

M. Franck Montaugé. – M. Cabanel a rappelé que l'État faisait un effort considérable en faveur de l'agriculture. Ce budget accentue le soutien au monde de l'élevage avec un milliard d'euros ; ces aides seront en phase avec les promesses faites au plus haut

niveau. Les mesures du plan de soutien à l'élevage seront portées en grande partie par le projet de loi de finances rectificative pour 2015.

Ce budget est au service de la compétitivité : sur la période 2015 – 2017, l'État, les régions et l'Europe pourront mobiliser trois milliards d'euros d'investissements pour moderniser les exploitations agricoles. Les allègements de charges sociales et fiscales issues du pacte de responsabilité atteindront 1,7 milliard. Ces allègements, qui représentaient 2,5 milliards d'euros en 2013, atteindront 4,6 milliards en 2017.

M. Bruno Sido. – Pour éviter les conflits d'intérêt, j'interviens rarement dans les débats agricoles, étant moi-même agriculteur. Cela dit, je ne peux me taire ici. Ce budget est désastreux pour l'agriculture : d'un côté de beaux discours et, de l'autre, la triste réalité ! C'est typique de la politique actuelle : écraser les gros pour aider les petits...

Je m'incline devant le diplôme de notre ministre de l'agriculture : un BTS !

M. Marc Daunis. – Allons !

M. Bruno Sido. – Pour le plus grand bonheur de la gauche, on nous annonce une réduction de 25 % de l'usage des « pesticides », que je préfère appeler produits phytosanitaires, d'ici deux ou trois ans, et de 50 % en 2020. Or, techniquement, cela n'est tout simplement pas possible et le Gouvernement ne nous dit pas comment nous y prendre. Lors de l'examen de la loi sur l'eau et du Grenelle de l'environnement, nous avons fait attention à trouver des solutions de substitution lorsque nous imposons de nouvelles contraintes. Mais tel n'est plus le cas : nous sommes confrontés à une agriculture idéologique.

L'agriculture et l'agro-alimentaire ont une importance économique considérable et nous ne pouvons imposer des normes impossibles à tenir, à moins de vouloir la faillite de presque toutes les exploitations. Les agriculteurs qui, autour de chez moi, se sont lancés dans le bio ont des récoltes insignifiantes : les techniques ne sont pas au point et l'Inra refuse de nous aider.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je salue le retour de Henri Tandonnet qui était souffrant la semaine dernière. Ne l'eût-il été, nous aurions été tous présents.

M. Philippe Leroy. – Avant de promouvoir des techniques nouvelles, il faut en vérifier la faisabilité.

En ce qui concerne la forêt, ce budget ne se préoccupe que de l'ONF, asséchant par là-même les moyens consacrés à la forêt privée. Nous sommes donc loin des objectifs de la loi d'avenir pour l'agriculture et la forêt. Le contrat d'objectif et de performance (COP) prévu entre l'ONF et les communes forestières se traduira par l'augmentation des subventions versées à l'Office, sauf hausse du produit des ventes de bois. Aujourd'hui, nous sommes en pleine disette budgétaire.

Seul point positif : les 20 millions d'euros du fonds chaleur accordés à la forêt par le ministère de l'environnement afin de valoriser la biomasse. Ainsi, notre pays pourra espérer respecter son objectif d'énergie renouvelable. Mais c'est bien peu face aux besoins de reboisement.

M. Martial Bourquin. – Je suis étonné de la tournure de ce débat. Jusqu'à présent, nous avons l'habitude de nous respecter et de respecter les avis divergents. Or, les

charges que j'ai entendues sont dignes d'un meeting. En plus, elles sont imméritées : vous dénaturez ce budget qui, en réalité, augmente.

Monsieur le Président, comment allez-vous faire pour abonder tous les budgets alors que vos deux candidats présidentiels annoncent l'un 100 milliards et l'autre 120 milliards d'euros d'économies budgétaires ?

On ne peut balayer d'un revers de main, comme M. Sido, l'aspiration au changement des méthodes de production. Allez dans les marchés ! Vous verrez que, comme dans ma commune, certaines personnes ne veulent plus acheter que des produits bios.

Mme Sophie Primas. – C'est cela le marché !

M. Martial Bourquin. – Nous devons bien, un jour ou l'autre, rejoindre les référents européens, d'autant que la santé publique est aussi importante que l'indépendance alimentaire.

Enfin, n'oublions pas que les premières victimes des pesticides sont les agriculteurs qui, depuis peu, portent plainte contre leurs fournisseurs...

M. Marc Daunis. – Eh oui !

Le débat politique, oui, l'anathème, non !

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Deux candidats à la présidentielle ? Votre analyse est réductrice et optimiste sur le nombre de candidats de la droite... Attendons que tous se soient déclarés avant de choisir celui qui pourra rétablir les comptes de notre pays !

M. Henri Cabanel, rapporteur pour avis. – L'élevage et le lait sont en crise. Quelles que soient les aides et les subventions que nous proposerons, c'est à ces filières elles-mêmes de trouver les meilleures solutions possibles : modernisation, nouvelles formules de production, accompagnement des producteurs... Comme pour le vin dans le Languedoc, il faut avoir le courage de dire qu'il y aura des agriculteurs qui resteront sur le bord du chemin. Nous devons les aider à franchir le cap.

La politique européenne, menée d'ailleurs par vos amis de droite, a consisté à démonter tous les outils de régulation du marché, en commençant par les quotas laitiers.

Lorsque les interprofessions, qui ont un rôle majeur à jouer, auront présenté leurs propositions, nous les aiderons à les mettre en œuvre. L'État ne peut pas tout !

Sur les produits phytosanitaires – je suis viticulteur, et c'est en viticulture qu'on en emploie le plus – explorons d'abord les nouvelles manières d'exploiter la terre, par le bio ou par l'agriculture raisonnée et contrôlée. Grâce à l'observation, on peut réduire le recours aux traitements. Agissons aussi sur les appareils de traitement, pour récupérer les 60 % du produit qui, au lieu d'atteindre la plante, se retrouvent dans l'air et dans le sol.

M. Gérard César. – Il est recommandé de mettre un scaphandre lors de l'application !

M. Henri Cabanel. – Enfin, les dosages recommandés sur les produits vendus par les multinationales sont toujours les mêmes, quelle que soit la hauteur du végétal ; or nous

savons qu'il est recommandable de diminuer les doses en début de saison. En agissant sur ces trois leviers, il est tout à fait possible d'atteindre les objectifs d'une baisse de 25 % des traitements pour 2020 et 50 % pour 2025.

Présidence de Mme Élisabeth Lamure, vice-présidente

M. Jean-Jacques Lasserre, rapporteur pour avis. – Mon collègue Martial Bourquin a évoqué une ambiance polémique et injurieuse ; je ne partage pas cet avis. La liberté de parole doit être préservée dans certaines limites. Nous défendons tous les territoires et les types de production ; néanmoins, il me semble que nous avons construit une agriculture qui tourne le dos aux réalités économiques. On lui a donné trop d'espace, et séduit les consommateurs avec des argumentations faciles. Le budget en est sa traduction. Ainsi de l'application de la loi sur l'eau, souvent au mépris du travail des agriculteurs dans ma région, l'Aquitaine. L'administration ne fait pas un travail convenable.

M. Jackie Pierre. – C'est vrai !

M. Jean-Jacques Lasserre, rapporteur pour avis. – Cette vision angélique, au lieu de protéger et d'accompagner un exercice normal de l'agriculture, aura des effets désastreux. ..

Le verdissement de la PAC avait été justifié auprès des agriculteurs par le maintien des enveloppes ; or il porte atteinte à l'exercice naturel de l'agriculture, sans parler de la fiscalité. Nous sommes pour l'équilibre environnemental, la qualité alimentaire, le bio, mais aussi séduisantes soient-elles pour l'électorat, ces pistes ne doivent pas nous conduire à négliger les réalités économiques.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Certes, le budget ne peut pas trouver toutes les solutions à la place de la filière. Cependant, le drame économique que vivent les agriculteurs et surtout les éleveurs appelle une prise en charge budgétaire. J'ai pu constater ce week-end, dans un lycée agricole, à quel point les jeunes étaient inquiets et désabusés ; quand on en est là, il faut prendre des mesures exceptionnelles.

Sur la filière bois, je partage l'appel à la mobilisation qui vient d'être lancé. Mais pour cela, nous devons investir dans les infrastructures, les voies d'accès, les routes et le reboisement, et pas seulement sur la filière énergétique. Des milliers d'hectares restent inexploités parce qu'inaccessibles. Les infrastructures, la forêt privée doivent faire l'objet d'un soutien budgétaire.

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

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

M. Bruno Sido. – Je présente mes excuses si vous avez compris comme une attaque *ad hominem* ce qui n'était qu'un cri du cœur.

Loi de finances pour 2016 – Mission « Égalité des territoires et logement » - Examen du rapport pour avis

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – Les crédits de la mission « Égalité des territoires et logement » augmentent de 34 % en autorisations d'engagement et de 35 % en crédits de paiement pour atteindre plus de 18,3 milliards d'euros.

Les crédits de la politique d'hébergement d'urgence, regroupés dans le programme 177, augmentent de 10,6 % et le nombre de places d'hébergement d'urgence, en augmentation constante depuis 2011, atteint 103 000. Cette progression est le signe d'une forte pression due à la situation économique et à l'engorgement des capacités d'hébergement des demandeurs d'asile. L'accueil de 30 000 réfugiés sur deux ans annoncé par le président de la République ne peut qu'accentuer la pression sur les dispositifs d'hébergement généraliste et l'on peut craindre une concurrence des publics, même si le Gouvernement veut orienter les réfugiés vers les zones détendues. On peut se demander si ce nombre de réfugiés ne sera pas en réalité plus important.

Face à cette pression continue, le recours aux nuitées d'hôtel s'est imposé comme une solution de facilité. Au 30 juin, on constatait une augmentation de 15,5 %. Conscient du coût élevé de cette politique, le Gouvernement a lancé un plan de développement de solutions pérennes alternatives à ces nuitées, en particulier les places en intermédiation locative. Cette solution, intéressante, demande du temps pour démarcher et convaincre les propriétaires privés.

Sur le plan financier, comme l'année dernière, le programme 177 n'échappe pas à la sous-budgétisation. Les prévisions pour 2016 sont déjà inférieures à l'exécution prévue fin 2015. Inévitablement, les crédits manqueront en cours d'année.

Les efforts de gestion devront être poursuivis, qu'il s'agisse du déploiement des SIAO ou du diagnostic à 360 degrés. Une réflexion d'ensemble sur les dispositifs d'hébergement d'urgence me paraît inéluctable.

Le Fonds d'accompagnement vers et dans le logement (FNADV) a pour unique ressource les astreintes prononcées et liquidées à l'encontre de l'État dans le cadre du Dalo. Or depuis 2014, cette liquidation n'est plus systématique dans certaines juridictions.

Je vous inviterai à donner un avis favorable à l'adoption de l'article 55 *ter* qui a pour objet d'améliorer, en facilitant la liquidation des astreintes, les conditions d'exercice de l'activité du FNADV.

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement », qui comprend principalement la contribution de l'État au financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL), voit ses crédits augmenter de 40 % pour des raisons comptables, l'État ayant décidé de budgétiser les aides au logement à caractère familial, qui étaient auparavant couvertes par la branche famille de la sécurité sociale. Outre la contribution de l'État, l'article 54 prévoit deux autres ressources pour le FNAL : une contribution d'Action logement de 100 millions d'euros et le produit de la taxe sur les plus-values de cessions d'immeubles autres que des terrains à bâtir dans la limite de 45 millions d'euros. Ces deux ressources restent très modestes au regard du montant de financement recherché.

Les articles 55 et 55 *quater* prévoient plusieurs mesures censées contenir la hausse continue des dépenses liées aux aides personnelles au logement : 17,7 milliards d'euros versés en 2014 à 6,5 millions de bénéficiaires. On ne peut que s'en réjouir ; mais les économies annoncées de 185 millions d'euros, associées aux effets d'une troncature du montant des aides à l'euro inférieur, restent très loin des ambitions initiales.

Malgré les multiples propositions de réformes formulées au premier semestre – j'ai dénombré pas moins de quatre rapports – la réforme qui nous est soumise est pour le moins limitée. L'article 55 modifie les règles d'éligibilité aux APL en prenant en compte le patrimoine du demandeur à compter de 30 000 euros et en instaurant des plafonds au-delà desquels l'aide serait versée dégressivement. Il prévoit en outre l'abrogation de la réforme des APL-Accession engagée l'an dernier, répondant ainsi à un souhait que j'avais formulé à l'époque. L'article 55 *quater* retire le bénéfice des APL aux étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents redevables de l'ISF.

Les économies attendues dépendent très largement des critères retenus, dont la détermination est renvoyée le plus souvent à un décret. Je regrette que le Gouvernement ne soit pas en mesure à ce stade de nous indiquer avec précision les seuils exacts qui seront retenus, qu'il s'agisse du patrimoine ou de la dégressivité de l'aide, nous empêchant ainsi de voter les crédits de ce programme en pleine connaissance de cause.

La mesure sur les APL étudiants est elle aussi très éloignée des mesures ambitieuses qu'avaient adoptées nos collègues députés, proposant de prendre en compte le revenu des parents, l'éloignement géographique et les cas de rupture familiale dans le versement des APL aux étudiants. En réalité, il s'agit d'une mesure d'affichage, plus symbolique qu'efficace sur le plan budgétaire. Je souhaite que le Gouvernement se penche sérieusement sur cette question afin de proposer une réforme juste et équitable.

Il est très difficile de dire si les montants prévus seront à la hauteur des besoins. On peut penser que les crédits pour les APL ne suffiront pas à couvrir les besoins en 2016, puisque depuis 2008, les prévisions sont toujours inférieures à l'exécution constatée.

Le programme 135, qui inclut notamment les aides à la pierre, voit ses autorisations d'engagement diminuer de 8,7 % et ses crédits de paiement augmenter de 2,2 %.

Lors de l'examen à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a augmenté les crédits destinés aux aides à la pierre, les portant à 500 millions d'euros en autorisations d'engagement et 250 millions en crédits de paiement, complétés par voie de fonds de concours. Certes bienvenues, ces mesures ne doivent pas nous dissimuler que l'État n'assume plus la part principale des aides à la pierre, désormais assurée par les bailleurs sociaux à travers la cotisation versée à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

L'article 56 prévoit la création du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), qui remplacera le fonds de péréquation actuellement géré par la CGLLS et le Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux. Il aura pour principale mission de contribuer au financement des opérations de développement, d'amélioration et de démolition du parc de logements locatifs sociaux. Ses ressources seront constituées d'une fraction fixée à 270 millions d'euros des cotisations versées par les organismes Hlm pour 2016 ; des subventions de l'État ; et de la majoration du prélèvement sur les communes carencées en logements sociaux, qui sera exclusivement destinée au financement de la

réalisation de logements locatifs sociaux et des dispositifs d'intermédiation locative dans les communes carencées.

Nous ne disposons d'aucune visibilité sur les crédits de l'État qui seront effectivement affectés au FNAP ni sur leur pérennité. De plus, le Gouvernement opère à l'article 14 du présent projet de loi de finances un prélèvement de 100 millions d'euros sur le fonds de roulement de la CGLLS, c'est-à-dire sur les cotisations des organismes HLM, au profit du budget général. Ainsi, ce sont en réalité les organismes HLM qui contribueront le plus aux aides à la pierre. Nous allons vers une disparition inéluctable des crédits de l'État en la matière – en témoigne la création du Fonds national d'aide à la pierre (FNAP), qui ne sera peut-être plus alimenté dans quelques années que par des ressources extra-budgétaires.

Sans réelle justification, cet article augmente de 125 % le montant des cotisations des bailleurs sociaux – arrêté l'an dernier à 120 millions d'euros par an pour les années 2015 à 2017 – pour le porter à 270 millions d'euros. Le taux maximal de la cotisation versée par les bailleurs sociaux augmente de 1,5 % à 3 % alors même que l'assiette de la cotisation est élargie afin d'y inclure au maximum 75 % des suppléments de loyer de solidarité (SLS) perçus par les organismes HLM.

Ces modifications auront nécessairement des conséquences sur les capacités d'investissement des bailleurs sociaux et il n'est pas exclu que ces hausses soient répercutées *in fine* sur le loyer des locataires du parc social. Le prélèvement de 3 % équivaut à une baisse de 20 % sur les travaux d'entretien, ou encore à une baisse significative des investissements dans la production et la rénovation de logements.

En conséquence, je vous proposerai un amendement dont l'objet est double : maintenir le taux de cotisation des bailleurs sociaux à son niveau actuel de 1,5 %, et diminuer le montant global des cotisations des bailleurs sociaux à 200 millions d'euros – ce qui représentera tout de même une augmentation de 66 % par rapport à l'an dernier – pour compenser la non-affectation de la taxe sur les plus-values de cessions d'immeubles autres que des terrains à bâtir. Je vous proposerai également une mesure élargissant l'assiette de la cotisation versée par les sociétés d'économie mixte au produit du supplément de loyer.

Le conseil d'administration du FNAP doit être composé à parité de représentants de l'État et de bailleurs sociaux, ainsi que de représentants des collectivités territoriales et de l'Assemblée nationale et du Sénat. Philippe Dallier présentera un amendement supprimant la représentation parlementaire, introduite par l'Assemblée nationale ; de mon côté, je vous proposerai d'y introduire des représentants des métropoles.

Sous ces réserves, je vous propose d'adopter l'article 56.

Je vous invite également à adopter l'article 56 bis déduisant de l'autofinancement qui sert de base à la cotisation additionnelle des organismes HLM à la CGLLS les soldes nets perçus dans le cadre de la mutualisation financière entre les organismes HLM.

Alors que l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) est de plus en plus sollicitée, *via* le programme « Habiter mieux » ou la mise en œuvre du plan triennal de mobilisation pour les copropriétés fragiles et en difficulté, ses ressources demeurent incertaines en dépit d'une évolution favorable des quotas carbone. En effet, l'agence ne bénéficiera pas de la contribution du fonds de financement de la transition énergétique ; de plus, l'article 14 du projet de loi de finances fait passer sa part du produit de la taxe sur les logements vacants de

61 millions à 21 millions d'euros ; et la mise en place de la nouvelle obligation spéciale en matière de certificats d'économie d'énergie, bouleversant l'équilibre trouvé avec certains énergéticiens, devrait conduire à un report de la contribution attendue de 59 millions d'euros des fournisseurs d'énergie. Enfin, je regrette que la contribution de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) au budget de l'ANAH ne soit, semble-t-il, pas actée pour 2016, alors même que l'adaptation des logements au vieillissement est un enjeu majeur pour notre société.

L'article 55 *bis* affecte la totalité du produit de l'astreinte administrative en matière de lutte contre l'habitat indigne à l'ANAH, mais la ressource reste virtuelle, le décret d'application n'ayant toujours pas été pris.

À l'heure où se profile la COP 21 et après avoir posé des objectifs ambitieux dans la loi sur la transition énergétique, il est anormal que l'ANAH n'ait pas de ressources pérennes alors qu'elle doit aider à la rénovation de 50 000 logements par an.

Enfin, si les mesures en faveur du logement intermédiaire et de l'accession à la propriété – l'extension du prêt à taux zéro, le différé de remboursement et l'augmentation du plafond de ressources – vont dans le bon sens, il faut davantage pour lever les freins que rencontre le secteur de la construction et développer du logement abordable. Ainsi, il me paraît impératif de poursuivre la simplification des normes de construction et de revoir les règles de contentieux en matière d'urbanisme. Je propose une pause d'un an dans la création de normes, qui serait mise à profit pour renforcer la cohérence des normes existantes et les simplifier. J'ai présenté trois amendements au projet de loi sur la justice du XXI^e siècle pour fluidifier et accélérer les procédures administratives et limiter les possibilités de recours en justice. D'après la Fédération des promoteurs et constructeurs immobiliers, 30 000 logements seraient bloqués par des procédures judiciaires. Il me paraît également important de faciliter l'accès au foncier privé.

En conclusion, je vous invite à émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Égalité des territoires et logement ».

Je vous invite également à adopter mes amendements à l'article 56, à donner un avis défavorable à l'article 55 *quater* et à donner un avis favorable à l'adoption des autres articles rattachés à la mission.

M. Daniel Laurent. – Très bien !

M. Daniel Dubois. – Nous sommes en plein paradoxe. Le président de la République s'est engagé à construire 150 000 logements HLM par an. C'est la quadrature du cercle : les objectifs en termes de démolition, de construction, de réhabilitation, de travaux d'isolation sont faramineux, alors que le coût en fonds propres d'un logement neuf est au bas mot de 30 000 euros, 40 000 à 50 000 euros pour les zones tendues.

L'augmentation des crédits à travers l'aide personnalisée au logement (APL) et d'autres dispositifs est compensée par la réduction de l'aide à la pierre. Pour construire, les organismes HLM auront besoin d'autres financeurs : avec la baisse de la dotation de 3,5 milliards d'euros, les collectivités locales, exsangues, ne pourront plus apporter leur soutien. Les fonds propres des organismes Hlm sont insuffisants. La collecte du livret A est en baisse, même si cette ressource reste sous-utilisée. L'impossibilité technique du financement devient une réalité objective.

Si nous ne réfléchissons pas, ensemble, à un nouveau système de financement, à une nouvelle organisation de la production de logements sociaux, nous allons droit dans le mur. Il convient de drainer le financement privé vers le logement social. Alors que les organismes HLM n'ont plus d'argent pour construire, l'État leur impose des prélèvements pour alimenter son budget ! Un comble pour un gouvernement socialiste. À terme, les organismes HLM sont appelés à devenir plus gestionnaires que constructeurs. Ces questions doivent être clairement posées.

Jusqu'à présent, le logement social représentait une bouffée d'oxygène pour le bâtiment, compensant l'écroulement de la production privée. Les 17 000 logements construits grâce au dispositif Pinel ont amélioré la situation. Mais là aussi, vous vous opposez à toute aide de l'État aux investisseurs privés. Heureusement que ces dispositifs existent ! Nous allons à la catastrophe. La baisse des crédits d'aide à la pierre est une erreur majeure, c'est pourquoi notre groupe votera contre.

Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président

M. Michel Le Scouarnec. – J'étais convaincu que la transition énergétique et l'objectif de 150 000 nouveaux logements par an constitueraient un gisement d'emplois. Or au lieu d'avoir plus de construction, il semble que nous en ayons moins. Combien de nouveaux logements aurons-nous en 2016 ?

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – Entre 100 000 et 120 000...

M. Michel Le Scouarnec. – Si nous mettons les bailleurs à contribution, les loyers augmenteront. Une baisse de la rémunération du livret A touchera d'abord les ménages modestes. Nous allons vers une précarisation de la société. Je croyais à la relance par le logement... mais il n'est pas trop tard ! Cependant, 1,8 million de personnes sont inscrites sur les listes d'attente des logements sociaux. Le logement est à la fois une priorité sociale et un levier économique. Je ne comprends pas l'inaction.

Mme Valérie Létard. – Je félicite la rapporteure de nous avoir présenté un tableau très précis, bien qu'il ne soit guère rassurant. Parlons également du maintien du parc existant : sur mon territoire, la part des logements vacants atteint 6 % à 9 % parce que, dépouillés de leurs fonds propres, avec des financements de plus en plus rares, les bailleurs doivent faire des choix et le parc se dégrade. Les collectivités sont sanctionnées si elles n'atteignent pas les objectifs du programme local de l'habitat (PLH) ; mais en les poursuivant, l'on supprime les marges de manœuvre des organismes pour entretenir le parc !

L'ANAH suscite de grandes inquiétudes. Elle intervient de manière complémentaire dans les centres villes, l'habitat diffus mais aussi la ruralité profonde. Un propriétaire modeste qui s'engage dans une rénovation thermique lève trois euros de financement pour un euro de l'ANAH : il y a un effet levier entre les partenaires. Or la rénovation est un axe majeur, dans le cadre de la COP 21, de la qualité énergétique. Mais on ne se donne pas les moyens d'atteindre ces objectifs ambitieux. Le programme « Habiter mieux » n'ayant pas assez de fonds pour satisfaire tous les besoins, on a retiré le bénéfice de ce programme aux ménages modestes, qui avaient pourtant besoin de ce coup de pouce pour engager des travaux.

Parmi les ressources de l'ANAH, on ne sait pas comment vont évoluer les quotas carbone. Le fonds d'aide à la rénovation thermique (Fart) a des ressources en dents de scie ce qui a des conséquences sur le programme « Habiter mieux ». Le fonds de financement de la transition énergétique est peu utilisé en faveur de la rénovation thermique des logements. Or l'ANAH a besoin de ressources pérennes.

Action logement a été fortement ponctionnée en faveur de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU). De plus, l'ANRU envisage des conventions financières avec l'ANAH ; or on prendra pour cela sur l'enveloppe globale. Résultat : des ressources inchangées pour des actions beaucoup plus nombreuses.

M. Marc Daunis. – Je conviens avec Valérie Létard et Dominique Estrosi Sassone que la pérennisation du financement de l'ANAH est une question majeure. Néanmoins, certaines mesures fortes ne produiront pas leurs effets avant un certain temps.

Vous avez évoqué, Madame la Rapporteuse, la poursuite de la simplification ; c'est reconnaître que le processus a été engagé pour résorber la complexité, devenue intenable, des procédures. Il suffit désormais de s'abriter derrière le principe de précaution pour attaquer un permis ; et dans le territoire que je représente, des jugements très surprenants ont été rendus, en première instance comme en appel. Il y a un profond décalage entre la volonté du législateur et de l'exécutif et la mise en œuvre. Quel que soit le prochain gouvernement, il devra traiter ce problème.

Un effort colossal a été engagé pour la maîtrise du budget. Je ne m'oppose pas par principe à des augmentations sur certaines lignes, mais soyons cohérents. Daniel Dubois déplore les ponctions sur les collectivités ; mais si nous ne maîtrisons pas l'évolution du budget, les 150 milliards d'économies voulus par la droite seront prélevés sur les hôpitaux ou d'autres services publics indispensables. Il y a un consensus pour renforcer les crédits alloués à la police, la justice, à l'armée.

Mme Sophie Primas. – Ce sont d'autres postes budgétaires !

M. Marc Daunis. – Il faut être cohérent. En revanche, j'entends que les priorités peuvent être modifiées au sein d'un même budget. Nous en débattons en séance, mais si nous ne raisonnons pas à enveloppe constante, le débat restera politicien.

M. Jean-Pierre Bosino. – Le logement social doit faire l'objet d'une remise à plat totale. Nous arrivons au bout du système existant mis en place sous Raymond Barre, lorsque les aides ont été transférées de la pierre vers la personne. Il nous faut désormais abonder le versement des APL, alors que nous produisons des logements dont les loyers sont rendus plus élevés par la baisse des aides à la pierre. Ce budget n'est pas satisfaisant car il ne respecte pas les engagements pris. On fait valoir les difficultés que posent les aides à la pierre, mais d'autres dispositifs fiscaux en matière de logement coûtent des milliards d'euros.

M. Marc Daunis. – Tout à fait !

M. Jean-Pierre Bosino. – La construction de nouveaux logements sera financée par les locataires du parc social et de l'habitat privé dégradé. C'est incroyable !

Conditionner le versement des APL aux revenus des parents me paraît injuste. Je ne suis pas choqué que les garçons ou filles dont les parents paient l'ISF reçoivent des APL, à condition que leurs parents paient davantage d'impôts. L'universalité des prestations sociales

constitue l'un des principes fondateurs de la sécurité sociale en 1945 ; à l'impôt de corriger les inégalités.

La participation des employeurs à l'effort de construction, qu'on appelle « 1% logement », alors qu'en réalité cette participation est fixée à 0,45% des rémunérations, asséchée par le financement de l'ANRU, est elle aussi à revoir ; on a désormais recours à l'emprunt pour financer l'agence ! Nous n'arrivons pas à financer la construction de logements.

M. Martial Bourquin. – Il faut aussi voir ce qu'il y a de positif dans ce budget.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – Cela va être difficile !

M. Marc Daunis. – Vous avez fait un rapport à charge...

M. Martial Bourquin. – Le crédit d'impôt pour la transition énergétique, la simplification et l'élargissement du PTZ, la libération de terrains d'État gelés pendant plusieurs décennies... Cela va mieux en le disant ! Ajoutons les 70 mesures de simplification pour notamment lever les blocages liés à la contestation de permis de construire. La pénalisation par la loi SRU des maires qui ne remplissent pas leurs obligations en matière de logement social : très bien !

Mme Sophie Primas. – Au contraire, c'est scandaleux !

M. Martial Bourquin. – Et que dire des dispositions fiscales en faveur des maires bâtisseurs... 200 logements sont en construction dans ma commune.

Entre l'aide à la pierre et l'APL, ma préférence va à l'aide à la pierre. Je ne pense pas qu'un millionnaire doive bénéficier de prestations sociales en matière de logement ; dans ma commune, le prix de la restauration scolaire dépend du revenu des parents.

M. Daniel Laurent. – Chez nous aussi !

M. Martial Bourquin. – La dette publique a augmenté de 600 milliards d'euros au cours du quinquennat précédent. Il est très difficile de faire un budget dans ces conditions.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – C'est trop facile !

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Soyez plus mesuré dans vos propos...

M. Martial Bourquin. – 600 milliards en cinq ans ! Après cela, notre Gouvernement, qui réduit le déficit, ne s'en sort pas si mal...

M. François Calvet. – On ne peut sans cesse accuser l'ancien Gouvernement d'avoir laissé subsister telle ou telle difficulté. Quand on est au pouvoir, on assume ! Plus ça va, moins ça va... Les organismes HLM n'ont plus de fonds propres, à force d'être ponctionnés. M. Dubois a raison : il faut repenser tout le financement du logement. On nous a promis de débloquer du foncier, mais il ne s'est rien passé de concret. J'ai créé un fonds d'intervention foncière au sein du budget de l'agglomération de Perpignan Méditerranée, de 8 millions d'euros pour investir à côté de l'EPFE et de l'EPFL. L'EPFE de Languedoc-Roussillon a 50 millions d'euros de fonds propres. Pourquoi ne pas lui donner plus de

souplesse pour investir ? Les fonds de l'EPFL étant de 5 millions, on a 55 millions d'euros de fonds propres qui dorment et augmentent chaque année, en raison du roulement dû à l'achat de terrains puis à leur mise à disposition pour la construction. Ce sujet mériterait que la commission s'y penche pour formuler des propositions.

Les entreprises du bâtiment font vivre mon département des Pyrénées-Orientales. Le logement social constitue un marché important pour les entreprises de 100 à 120 salariés, or la construction a baissé d'environ 15 % d'août 2014 à août 2015. Les solutions peuvent être très rapides et efficaces, même si elles sont moins intellectuelles et plus laborieuses.

M. Franck Montaugé. – Daniel Dubois appelait à la nécessité de trouver des mécanismes de financement privés. N'oublions pas que la crise que nous traversons a débuté par celle des *subprimes* affectant le logement aux États-Unis. Des précautions légitimes doivent être prises.

L'accession à la propriété, à laquelle beaucoup de locataires aspirent, n'a pas été évoquée ici. Des mécanismes d'aide y conduisant pourraient résoudre une partie des problèmes posés. Je reconnais, comme Martial Bourquin, que ce budget contient des mesures extrêmement positives.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – Oui, certaines mesures du budget vont dans le bon sens : mon rapport cite l'éco-PTZ et le CITE. Mais leur durée, parfois courte, est limitée.

L'objectif affiché de construire 500 000 logements, dont 150 000 logements sociaux, n'a pas été atteint, le maximum étant de 117 000 logements sociaux. Pour autant les effets d'annonce se poursuivent. Pour concrétiser son ambition, il faut un budget à la hauteur, or l'État se désengage à court terme par les crédits d'aide à la pierre. Même si la création du FNAP n'est pas inintéressante, les ressources sont peu visibles et personne n'est capable de dire si elles s'inscriront dans la pérennité. Les objectifs de construction pour 2016 ne seront de nouveau pas concrétisés.

Les mesures en faveur des aides au logement sont faibles par rapport à la nécessité de leur remise à plat complète. Je suis favorable à la dégressivité des aides au-delà d'un certain plafond de loyer pour lutter contre leur effet inflationniste. Pourquoi ne pas aller au-delà d'une demi-mesure qui n'est pas à la hauteur ? Une remise à plat est inéluctable ; il faudra peut-être introduire le principe d'un taux d'effort minimal des ménages net de l'aide versée tenant compte de leur composition familiale, du loyer et des revenus. Ce n'est pas facile, je vous l'accorde. Mais on ne pourra pas faire l'économie de ces réflexions.

M. Marc Daunis. – Avis partagé...

M. Martial Bourquin. – En effet !

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Passons à l'examen des amendements.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 1 précise que les métropoles seront représentées au conseil d'administration du FNAP.

L'amendement n° 2 établit que la contribution demandée aux sociétés d'économie mixte et aux organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage pour

financer le fonds national des aides à la pierre puisse également s'appuyer sur le produit du supplément de loyer de solidarité non affecté au financement des remises sur loyer.

L'article 56, qui prévoit d'augmenter de 125 % le montant des cotisations des bailleurs sociaux affectées au FNAP, pour atteindre 270 millions d'euros, remet en cause le montant des cotisations des bailleurs sociaux arrêté l'an dernier pour les années 2015 à 2017, à 120 millions d'euros par an. L'amendement n° 3 diminue leur taux de cotisation pour revenir au taux actuel de 1,5 % et le montant de leurs cotisations, à 200 millions d'euros, ce qui représente tout de même une augmentation de 66 % par rapport à l'an dernier, afin de compenser la non-affectation de la taxe sur les plus-values de cession d'immeubles autres que des terrains à bâtir, qui représentait 45 millions d'euros.

M. Martial Bourquin. – Le groupe socialiste s'abstient.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Égalité des territoires et logement ».

Elle émet un avis favorable aux articles 54, 55, 55 bis, 55 ter ainsi que 56 bis rattachés à la mission, émet un avis défavorable à l'article 55 quater et adopte les trois amendements à l'article 56, également rattaché à la mission.

Loi de finances pour 2016 – Mission « Économie » - Examen d'un amendement

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Mme Élisabeth Lamure présente un amendement à l'article 24 du projet de loi de finances pour 2016 sur le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac). Elle l'avait annoncé la semaine dernière.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – Face à la forte baisse de ses crédits, l'amendement abonde le Fisac de 5 millions d'euros supplémentaire, le rapprochant du niveau de l'an dernier, en réduisant les crédits du programme 220 « Statistiques et études économiques », c'est-à-dire l'Insee. Ses crédits ne baissent que de 2,5 % quand l'ensemble des crédits de la mission diminuent de 5,6 %. En transférant 5 millions d'euros, la baisse des crédits de l'Insee ne serait que de 3,8 %.

M. Martial Bourquin. – Le groupe socialiste mène une discussion avec la secrétaire d'État sur ces questions. Retirer autant de crédits à l'Insee, quand on connaît sa place dans l'ensemble des politiques publiques, n'est pas une bonne proportion. Nous votons contre.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – On souhaite abonder davantage le Fisac. Pour ne pas tomber sous le coup de l'article 40, nous devons chercher des crédits. Ceux de l'Insee baissent très peu. Là, ils seraient diminués de seulement 3,8 %. Cette mesure est raisonnable.

M. Martial Bourquin. – Franchement, les crédits de l'Insee sont essentiellement de fonctionnement. Je ne voudrais pas, comme pour la police et l'armée, qu'on soit contraint d'ajouter des crédits supplémentaires dans quelques années. On ne peut pas retirer autant de crédits à l'Insee.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – Ce n'est ni la police ni l'armée.

M. Jackie Pierre. – Et les 35 heures ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – C'est une façon d'obliger le Gouvernement à trouver des solutions.

L'amendement n° 1 est adopté.

La réunion est levée à 16 h 55.

Mercredi 25 novembre 2015

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

**Loi de finances pour 2016 – Mission « Politique des territoires » – Crédits
« Ville » – Examen du rapport pour avis**

La réunion est ouverte à 9 h 32.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Mes chers collègues, je passe la parole à notre collègue M. Martial Bourquin qui a souhaité intervenir.

M. Martial Bourquin. – Monsieur le Président, je souhaite revenir sur l'incident qui s'est déroulé hier. Je trouve qu'il est profondément inadmissible d'insulter de la sorte le ministre de l'agriculture que nous serons amenés à entendre régulièrement. Nous avons reçu des excuses un peu tardives, mais tout de même, ces attaques personnelles sont inacceptables ! Si de tels agissements venaient à se réitérer, nous ne manquerions pas de quitter la salle.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – je prends acte de vos propos. Nous en venons à l'examen des crédits du programme « politique de la ville ». Je salue la présence du rapporteur spécial, M. Daniel Raoul.

Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis. – Monsieur le Président, mes chers collègues, il me revient de vous présenter les crédits du programme 147 « Politique de la ville » qui est rattaché à la mission « politique des territoires ». L'examen de ce budget intervient cette année dans le contexte particulier d'attentats meurtriers qui ont ensanglanté à deux reprises la France en janvier d'abord, puis en novembre.

Prenant acte du « *profond malaise social et démocratique* » que connaît la France et que les attentats de janvier ont mis en évidence, le Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté, réuni le 6 mars dernier, a adopté 60 mesures concernant notamment la laïcité, l'apprentissage du français, la lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes, la mixité sociale, ou encore l'emploi des jeunes des quartiers. Le comité interministériel a également décidé de renforcer les moyens alloués à la politique de la ville en 2015 à hauteur de 31 millions d'euros. Ce comité s'est de nouveau réuni le 26 octobre dernier aux Mureaux pour annoncer de nouvelles mesures en matière de lutte contre les ségrégations, de lutte contre les discriminations et de prévention de la radicalisation. Je souhaite rappeler que la lutte contre les phénomènes de radicalisation est un combat de chaque instant et qu'elle suppose de ne pas transiger avec l'application de la laïcité.

J'organiserai mon propos en deux temps : j'analyserai les crédits du programme 147 inscrits au projet de loi de finances et je ferai ensuite plusieurs observations sur les mesures mises en œuvre à la suite du comité interministériel en matière de développement économique et d'habitat dans les quartiers prioritaires.

S'agissant des crédits du programme, je tiens à saluer, dans un contexte global de restriction budgétaire, les efforts du gouvernement pour augmenter les crédits destinés aux quartiers prioritaires de la ville.

Les crédits du programme diminuent certes de 2,7 % en autorisations d'engagement et de 2,6 % en crédits de paiement pour atteindre, après examen par l'Assemblée nationale, 433 millions d'euros. Cependant cette baisse correspond à une « économie mécanique » résultant de la fin de l'entrée dans le dispositif des zones franches urbaines à compter du 1^{er} janvier 2015.

En réalité, le budget de la politique de la ville augmente comme le montrent les crédits de l'action 1 « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville ».

Les crédits de l'action 1 regroupent l'ensemble des crédits à destination, d'une part, des quartiers prioritaires dans le cadre des nouveaux contrats de ville, soit 197 millions et, d'autre part, des dispositifs spécifiques tels que le programme de réussite éducative et les adultes-relais soit 151 millions. Ces crédits augmentent de 4,6 %.

Aux crédits spécifiques de la ville, il ne faut pas oublier d'ajouter les crédits de droit commun, qui représentent 4,1 milliards d'euros, pour lesquels il convient d'être particulièrement vigilant quant à leur déploiement à l'occasion de la signature des contrats de ville.

La dotation de développement urbain (DDU) a été rebaptisée dotation de la politique de la ville. Ces crédits d'un montant de 100 millions d'euros, sont destinés à financer des actions prévues dans les contrats de ville mis en place dans les communes comptant parmi les plus défavorisées. Les critères d'éligibilité et de répartition devraient évoluer à compter de 2016. La population des nouveaux quartiers prioritaires actuellement en cours de calcul et d'authentification par l'Insee sera prise en compte. Je serai très attentive à l'évolution de ces critères et je souhaite que les élus soient le plus possible associés à cette réflexion. Par ailleurs, le Gouvernement a prévu de réformer la dotation globale de fonctionnement (DGF). Je serai particulièrement vigilante quant aux conséquences de cette réforme sur les communes éligibles à la DSU et plus généralement sur les communes comportant des quartiers relevant du PNRU et/ou du NPNRU.

Les crédits du programme 147 sont déployés dans le cadre de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville. La liste des 1514 quartiers prioritaires a été arrêtée en décembre dernier. Pour les quartiers sortants, deux dispositifs spécifiques sont maintenus : les conventions d'adultes-relais iront à leur terme et les programmes de réussite éducative bénéficieront jusqu'en 2017 d'une subvention progressivement réduite. De même, la Caisse des dépôts nous a indiqué maintenir la possibilité pour ces quartiers de bénéficier des prêts projet-urbain (PPU). Il faut informer les communes du maintien de cette disposition.

397 contrats de ville ont été signés, soit 90 %. Je rappelle que leur signature détermine à partir du 1er janvier l'application de certaines mesures fiscales. Le Conseil

national des villes a été installé le 26 octobre dernier par le Premier ministre. L'observatoire national de la politique de la ville devrait quant à lui être installé d'ici la fin de l'année.

J'en viens maintenant à mon deuxième point qui concerne le renforcement des mesures en faveur de la création et de l'implantation des entreprises ainsi que de l'emploi des jeunes dans les quartiers prioritaires, dont le taux de chômage, je le rappelle, demeure très supérieur au taux constaté en dehors des QPV. Dans certains quartiers, le chômage des jeunes de moins de trente ans, atteint jusqu'à 40 %, voire plus.

Le présent programme consacre 99 millions d'euros au développement économique des quartiers : 46,2 millions sont ainsi prévus à l'action 1 pour l'emploi et l'insertion et 57,6 millions d'euros à l'action 2 « Revitalisation économique et emploi », pour les zones franches urbaines et l'EPIDe. Comme je l'avais déjà signalé dans mon rapport de l'année dernière, cette question m'apparaît essentielle.

S'agissant de l'emploi des jeunes, des dispositifs d'amélioration de la qualification des jeunes ont été renforcés. C'est le cas de l'EPIDe. Je rappelle que cet établissement met en place un cadre structurant d'inspiration militaire, un suivi personnalisé des jeunes et des équipes pluridisciplinaires pour les accompagner. Comme nous l'a indiqué sa directrice lors d'une audition préparatoire à cet examen du budget, 3 227 jeunes ont intégré l'EPIDe en 2014. 37 % résidaient dans les quartiers prioritaires. Le comité interministériel a décidé d'augmenter de 27 % le nombre de places d'accueil au sein de cet établissement. Ce sont ainsi 4 000 jeunes qui pourront être accueillis dans l'un des 18 centres à partir de 2016 pour une durée de 8 mois environ. En outre, deux nouveaux centres devraient ouvrir leurs portes à Nîmes et à Toulouse. Le financement de ces mesures est assuré par le dégel des crédits de l'année 2015.

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit une subvention à hauteur de 26 millions d'euros, soit une augmentation de 17 %. Je tenais à saluer ce dispositif car si un tiers des jeunes abandonnent en cours de route, l'EPIDe a cependant permis en 2014 d'insérer 51 % des jeunes engagés alors même que le contexte économique était difficile.

Le gouvernement a également décidé de renforcer les dispositifs d'accès à l'emploi comme les emplois d'avenir ou la garantie jeune. Il a également mis en place le contrat Starter, à destination principalement des jeunes des quartiers prioritaires.

S'agissant de la création des entreprises dans les quartiers. Outre des mesures fiscales incitant à l'installation des entreprises dans ces quartiers – je pense à la mise en place d'un nouveau dispositif de ZFU, aux mesures d'exonération de taxe foncière pour les petites entreprises-, des mesures d'accompagnement à la création d'activité s'avèrent également essentielles.

L'Agence France entrepreneur, qui sera mise en place en 2016, contribuera à cette mission de soutien à la création des entreprises dans les quartiers. Je rappelle également que BpiFrance a mis en place plusieurs dispositifs d'aides aux entreprises des quartiers prioritaires et qu'elle a lancé le prêt Entreprises et Quartiers en mai dernier.

Enfin, d'autres mesures permettent de favoriser l'investissement dans l'immobilier économique. L'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) joue un rôle important pour requalifier les centres commerciaux en perte de vitesse. L'établissement a enregistré

deux fois plus de saisine par les collectivités locales dans le cadre du NPNRU. En complément, un partenariat vient de se mettre en place entre l'Anru et la Caisse des dépôts et consignations pour favoriser l'investissement dans l'immobilier des quartiers prioritaires. Si les opérations de constructions ou de réhabilitations d'immobilier commercial, d'entreprise ou d'activité sont principalement visées, ce partenariat pourrait également concerner des opérations d'équipement comme les maisons de santé, qui sont importantes pour un certain nombre de communes, ou des logements spécifiques.

J'en viens maintenant à mon dernier point qui ne manquera pas, mes chers collègues, de vous interpeller et qui concerne la concentration de l'habitat dans certains quartiers.

Ainsi, en matière d'habitat, le Premier ministre M. Manuel Valls a appelé le 6 mars dernier à « *casser les logiques de la ségrégation avec une autre répartition de l'habitat* ». À cette fin, le comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté a adopté plusieurs mesures parmi lesquelles : l'accélération de la mise en œuvre du nouveau plan de renouvellement urbain (NPNRU), dont tous les acteurs rappellent l'importance au regard du succès du PNRU, et une meilleure répartition du parc social sur les territoires.

S'agissant du NPNRU, les listes des 200 quartiers d'intérêt national et des 250 opérations d'intérêt régional ont été arrêtées. L'Anru a adopté un nouveau règlement général qui précise que « *seuls les projets qui visent une transformation du quartier grâce à un impact global, urbain, économique, social et environnemental* » seront financés par l'Agence.

Dans les zones tendues, les logements sociaux détruits devront être reconstruits en dehors des quartiers prioritaires, sauf exception justifiée par l'intérêt local. Cette orientation traduit l'une des mesures adoptées par le comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté.

Les démolitions ne devraient plus être financées qu'à 70 % au lieu de 100 % auparavant. Or, cette décision, qui oblige les bailleurs sociaux à apporter plus de fonds propres, pourrait les conduire à proposer dans un premier temps de simples réhabilitations. Il me paraît essentiel qu'on mette fin à la concentration de logements sociaux dans un certain nombre de quartiers. Je souhaite redire que la démolition/reconstruction est l'un des moyens pour mettre un terme à une situation que le Premier ministre M. Manuel Valls a qualifié d'« *apartheid territorial, social, ethnique* ». Cela signifie qu'il faut avec bon sens, construire des logements dans des communes qui n'ont pas atteint leurs quotas de logements sociaux.

Les projets bénéficieront de moyens financiers sous deux formes : des subventions ou des prêts bonifiés distribués par Action Logement. Les représentants de l'USH m'ont indiqué que le recours au mécanisme d'équivalent subvention n'était pas neutre et que les organismes Hlm seraient perdants à hauteur de 150 à 200 millions d'euros.

Les règles de financement ont été actées au mois d'octobre dernier. Action Logement est le premier contributeur du NPNRU. Ce dernier apportera 84 % des fonds sous deux formes : 3,2 milliards d'euros de subventions et 2,2 milliards de prêts équivalents-subvention.

Ce sont ainsi 6,4 milliards d'euros qui seront consacrés au NPNRU : 5,3 milliards seront dédiés aux quartiers d'intérêt national et 1,1 milliard d'euros aux quartiers d'intérêt

régional. Il devrait rester un reliquat de 600 millions d'euros du PNRU, dont le programme est engagé à hauteur de 92 %. Ce reliquat sera affecté au financement du NPNRU.

S'agissant de la mise en œuvre du NPNRU, les prévisions budgétaires pour 2015 à 2017 prévoient surtout des crédits d'ingénierie et d'études permettant de réaliser les protocoles de préfiguration. Le comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté a cependant souhaité accélérer la mise en œuvre du NPNRU avec le soutien de la Caisse des dépôts et consignations. Un prêt d'un milliard d'euros de la Caisse des dépôts devrait permettre aux maîtres d'ouvrage, aux bailleurs sociaux et aux collectivités territoriales de lancer dès 2015 les opérations de reconstruction hors site, de démolition et de création et de rénovation d'équipements publics. Pour faire face à d'éventuels besoins de trésorerie, l'Anru aura deux sources de financements à disposition : 100 millions d'Action Logement et le prêt d'un milliard de la Caisse des dépôts et consignations.

En outre, le financement du NPNRU est stabilisé jusqu'en 2031 et Action Logement devrait concourir au financement du NPNRU au-delà de 2019, à hauteur de 500 millions d'euros chaque année.

Je me félicite que la question de la trésorerie soit résolue. Toutefois je ne vous cache pas mon inquiétude quant aux conséquences, sur la réalisation de projets de rénovation urbaine, des baisses de dotations aux collectivités territoriales et des nouvelles règles de financement de l'Anru qui obligent les bailleurs sociaux à avoir recours de façon plus importante à leurs fonds propres. De telles remarques ont également été formulées par l'Association des maires de France (AMF). Je crains en effet que faute de moyens suffisants, les opérations de rénovation urbaine soient moins importantes que prévues ou, pire, ne puissent être réalisées alors qu'il est indispensable d'agir et d'agir vite. Cette exigence de célérité a d'ailleurs été rappelée par le Ministre en charge de la politique de la ville.

Enfin, le comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté a rappelé la nécessité de favoriser la mixité sociale dans les logements des quartiers prioritaires. La loi de finances pour 2016 prévoit deux mesures spécifiques destinées à favoriser cette mixité sociale.

L'article 2 bis prévoit des ajustements techniques afin de faciliter la mise en œuvre de l'application d'un taux de TVA réduit à 5,5 % pour les opérations d'accession sociale dans les quartiers et dans une bande de 300 mètres autour. Pour bénéficier de la TVA à 10%, les opérations de constructions de logements intermédiaires doivent comprendre 25 % de logements sociaux. L'article 3 ter dispense de cette condition les opérations réalisées dans des communes comptant déjà plus de 50 % de logements sociaux ou dans des quartiers objets d'une convention ANRU. Cette mesure répond aux attentes de nombreux maires.

Ces mesures destinées à favoriser la mixité sociale viennent en complément du renforcement de l'application de l'article 55 de la loi SRU. Elles complètent également une mesure d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) prorogée l'an dernier au bénéfice des organismes Hlm et dont la contrepartie permet d'améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers prioritaires. Une charte précisant les conditions d'utilisation de cet abattement a été signée en avril dernier. Je regrette cependant que seul 26 % du montant soit remboursé par l'État aux communes.

En conclusion, vous comprendrez, Monsieur le Président, mes chers collègues, que dans le contexte qui est le nôtre, le montant des crédits affectés à ce programme me

satisfait. Je vous invite à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 147 « politique de la ville »

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous remercie, Madame le rapporteur. Je me tourne vers Daniel Raoul, rapporteur spécial de la commission des finances pour qu'il nous fasse part de ses observations.

M. Daniel Raoul, rapporteur spécial de la Commission des finances. – J'ai écouté avec beaucoup d'attention Madame Guillemot. On parle beaucoup de mixité sociale, mais je souhaite que l'ANRU avec l'aide de l'Agence France-entrepreneur accorde une place importante à la mixité fonctionnelle. En effet, il n'est pas normal qu'il n'y ait pas d'entreprises qui s'installent dans ces quartiers. Je me suis toujours battu pour qu'il y ait des entreprises, des services et de l'artisanat dans ces territoires et ce, y compris au pied des immeubles ! Il faut insister sur ce point car sinon, nous aurons toute une génération de jeunes qui n'auront jamais eu de contact avec le monde du travail. J'en ai parlé avec le directeur de l'ANRU. Il faudra ainsi qu'au sein de ces futurs projets, la mixité fonctionnelle soit une priorité.

Vous avez évoqué, Madame le rapporteur, le milliard de prêts de la Caisse des dépôts et consignations. Je ne suis pas certain qu'il sera nécessaire de le solliciter. Pour avoir discuté du plan de financement de l'ANRU avec son directeur, normalement, ce prêt ne devrait pas être activé. Cependant, se pose la question de la disponibilité du reliquat de six cent millions d'euros, que vous avez évoqué. Certaines communes, signataires des contrats avec l'ANRU, ont bénéficié d'avances, conformément aux dispositions de l'ancien système de financement, mais n'ont ensuite pas réalisé les programmes afférents. Le changement intervenu, en matière de décaissement, devrait éviter de telles situations, puisque désormais l'ANRU paiera au moment de l'ordre de service. Ce reliquat de six cent millions d'euros pourra-t-il être utilisé pour le financement du NPNRU? Ceci étant, nous disposons du milliard d'euros de la Caisse des dépôts et consignations en trésorerie. Sur le reste, je demeure en phase avec les autres propositions de votre rapporteur. Je tenais enfin à souligner que si, optiquement, une baisse des crédits peut être notée, les actions opérationnelles enregistrent une augmentation de l'ordre de 4,3 %. Dans le contexte que l'on connaît, à la fois budgétaire et social, mettre le paquet sur la politique de la ville doit être une priorité.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Monsieur le rapporteur spécial, la commission des finances a-t-elle voté les crédits de ce programme ?

M. Daniel Raoul, rapporteur spécial de la Commission des finances. – Les dysfonctionnements entre les ministères représentent un réel problème. Je ne comprends pas que la politique de la ville soit séparée de celle du logement. Au regard des sommes en jeu, cette dichotomie ne va pas de soi.

Je me bats depuis l'année dernière pour que la politique de la ville soit rattachée à la mission « égalité des territoires et logement ». Cette complémentarité est évidente et ce rattachement nous permettrait de disposer d'une vision globale des choses.

Les crédits des autres programmes de la mission ont été rejetés, ce qui a entraîné le rejet de l'ensemble des crédits de la mission, alors que tout est positif dans ce programme 147. C'est là le sort d'un programme inséré dans une mission.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci Monsieur le rapporteur spécial. Je passe à présent la parole aux membres de notre commission qui ont demandé à s'exprimer.

M. Franck Montaugé. – Merci à notre rapporteur pour son rapport très précis. Je voulais saluer, à titre liminaire, la pertinence de la nouvelle politique de la ville marquée notamment par l'introduction du critère de revenu qui a permis à des quartiers de zone rurale, voire très rurale, de devenir éligibles à ses différents dispositifs. Une évaluation de l'efficacité des sommes dépensées dans ce domaine, au cours des décennies passées, a été réalisée et a conduit à la remise en cause des stratégies de peuplement et de renouvellement de l'habitat. L'objectif de mixité sociale et spatiale constitue l'enjeu principal de la politique de la ville. C'est d'ailleurs ce que nous faisons en raisonnant au niveau des périmètres des quartiers et des territoires concernés, en particulier lorsqu'il s'agit d'agglomérations. S'agissant des crédits qui touchent à la vie de ces quartiers et qui ne relèvent pas strictement de la mission qui vient d'être évoquée, il me paraît important de souligner l'importance des politiques de droit commun qui concernent l'ensemble des domaines de l'existence de nos concitoyens. Il est essentiel de préserver un niveau significatif pour ces crédits de droit commun, puisque l'efficacité du dispositif d'ensemble de cette politique de la ville résultera aussi de la manière dont ces crédits auront été mis en œuvre et l'ensemble de ces domaines pris en compte au bénéfice des habitants de ces quartiers. Il importe d'assurer le pilotage au niveau local de la coordination de toutes ces actions afin d'assurer la réussite de cette nouvelle politique de la ville. Ainsi, il est essentiel d'assurer la préservation de ces crédits dans la durée.

Mme Élisabeth Lamure. – Je souhaitais intervenir sur la création de l'Agence France-entrepreneur annoncée par le Président de la République à la Courneuve. Nous avons compris que cette agence avait vocation à soutenir les créateurs d'entreprises dans les quartiers prioritaires. Or, c'est loin d'être le cas puisque cette agence doit remplacer l'Agence pour la création d'entreprises (APCE), au plan national. Pour autant que je sache, cette nouvelle entité devrait être financée à hauteur de 3,5 millions d'euros. Une telle somme est infime sur le plan national lorsqu'il s'agit d'assurer le soutien à la création d'entreprises, mais elle eût été bienvenue pour soutenir les actions conduites dans les quartiers prioritaires. Quelle va donc être l'efficacité de cette nouvelle agence dans les quartiers prioritaires ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – C'est une question très pertinente. En effet, je découvre que l'objet de cette nouvelle agence a été modifié par rapport à ce qui avait été précédemment annoncé.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Une fois n'est pas coutume, mais je ne suivrai pas les propos de notre collègue M. Daniel Raoul lorsqu'il souhaite que la politique de la ville soit rattachée au budget du logement. Justement, la politique de reconfiguration du bâti, telle qu'elle a été conduite depuis de nombreuses années, n'est pas suffisante. Je rappelle que l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) est peu présente dans les quartiers, lorsqu'il s'agit de lutter notamment contre l'échec scolaire et la désocialisation. L'éducation populaire, la vie associative et surtout l'école sont autant de facteurs de réussite du vivre ensemble permettant le désenclavement des quartiers. Si la politique de la ville se limite au bâti, alors point n'est besoin d'avoir un ministère de la ville ! Le champ couvert par la politique de la ville est d'un tout autre ordre, et c'est bien ce tout autre ordre qu'on n'arrive pas à réaliser ! Je connais des quartiers rénovés dernièrement, de manière très correcte, où demeurent les problèmes sociaux faute de politiques d'intégration et d'insertion des populations. Le regroupement de l'ANRU avec l'Acsé aurait été une bonne solution.

Je trouve que la lisibilité des actions distinctes de celles sur le bâti est insuffisante aux yeux de nos concitoyens et notamment de ceux qui vivent dans ces quartiers. Je pense en particulier à l'éducation populaire : on ne peut demander à l'école d'assurer à elle seule l'intégration et il devrait y avoir un programme d'éducation populaire dans ces quartiers destiné à y fortifier l'esprit civique.

Deuxièmement, il faut s'interroger sur le niveau des loyers. Les plus pauvres résident dans les quartiers qu'on vient de rénover car c'est le seul endroit où les loyers sont abordables. Aussi recommanderais-je que dans le rapport soit mentionnée la nécessité d'obtenir une visibilité sur l'éventail des loyers pour permettre une mixité.

Par ailleurs, j'aurais une observation sur l'école. Je demande qu'on étudie le nombre d'enfants qui demandent une dérogation scolaire dans ces quartiers. Ceux qui font cette démarche, afin d'étudier avec le Centre national d'enseignement à distance, se retrouvent ensuite dans les écoles coraniques. Personne ne surveille cette démarche ! La meilleure manière de le faire, c'est de contrôler par quartier combien d'enfants demandent cette dérogation scolaire.

Enfin, je souhaiterais obtenir le montant des soutiens alloués aux entreprises dans ces quartiers car, manifestement, 3,5 millions d'euros peuvent permettre une forme d'amorçage, mais ne sont, au final, nullement suffisants.

Mme Valérie Létard. – Nous avons un premier ensemble de quartiers prioritaires de la politique de la ville qui bénéficient de mesures favorisant le développement de l'ensemble des activités, via un accompagnement général des associations et des populations par le biais de mesures d'insertion et d'intégration spécifiques. Parmi ces quartiers, on trouve les quartiers considérés comme prioritaires par l'ANRU, c'est-à-dire des zones où les crédits en matière d'investissement vont être concentrés, en plus des mesures d'accompagnement des populations.

Sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville, où il importe de porter les efforts nécessaires à l'accompagnement des populations afin d'assurer leur sortie de la précarité et de résoudre la concentration de problèmes qui s'y fait jour, les efforts budgétaires existants s'avèrent beaucoup plus faibles historiquement que le niveau des financements que reçoit l'ANRU. Prenons garde de ne pas réduire les enveloppes et soyons, à l'inverse, extrêmement présents. Les événements que nous avons vécus témoignent de la nécessité de ne pas limiter notre action au bâti, mais d'être en capacité d'agir par l'éducation, la prévention auprès des familles, et par l'insertion, l'emploi et la présence d'entreprises dans ces quartiers. Lorsque vous avez mis en place un processus d'accompagnement et de sortie de la difficulté scolaire dans les quartiers, et que vous avez remis les jeunes sur la voie de l'emploi, il faut être en mesure d'assurer de réels débouchés et des solutions pérennes à défaut de voir tous les efforts déployés ruinés et de constater une perte de confiance des jeunes.

Pour cela, la mixité sociale et fonctionnelle est nécessaire. Cette dernière requiert du temps pour être mise en œuvre. Aussi, les programmes de l'ANRU doivent-ils être liés à des études de peuplement et il faut monter des projets pour mettre en place des habitats divers et pour obtenir une organisation un peu plus équilibrée dans ces quartiers. L'école est le reflet du quartier et l'absence de mixité dans le quartier se retrouve en son sein. Il faut ainsi accompagner tous les dispositifs et les leviers d'insertion.

Quand on réduit les budgets de l'État, on génère un effet domino à la baisse qui touche l'ensemble des collectivités locales qui ne sont pas en mesure de s'y substituer. Un euro retiré sur ces budgets provoque un effet délétère. Cette enveloppe devrait ainsi être renforcée !

Aussi, les effets de la baisse des crédits vont bien au-delà de l'assistantat pour toucher l'accompagnement à la formation et à l'emploi. Sur la question du financement de l'agence France-entrepreneur, il y a là manifestement un problème. On a en effet besoin d'obtenir des moyens significatifs, car les avantages fiscaux permettent aux petites entreprises et aux artisans de s'implanter dans les quartiers et d'y pérenniser leurs activités. Il faut que l'EPARECA y consacre des moyens et soit associé à cette démarche. La présence d'entreprises et de parcs artisanaux dans les quartiers permet que des jeunes y viennent en apprentissage et pas seulement en emplois aidés. Seul l'apprentissage permet, à terme, de créer des emplois.

Enfin, sur l'ANRU, il faut faire attention à deux aspects qui seront déterminants. D'une part, en 2017 va débiter le NPNRU. Soyons vigilants sur la construction du budget de ce nouveau programme. Action logement en finance une grande partie. Que va-t-il se passer ? Légitimement, les bailleurs et les financeurs du logement vont demander à ce que ces crédits soient utilisés pour démolir et rénover du logement ce qui, en définitive, ne relève que du Ministère du logement. N'oublions pas que l'ANRU a vocation à financer les équipements publics et un certain nombre d'infrastructures. Si l'ANRU ne finance plus cela, il incombera alors aux collectivités, dont la situation financière est difficile, de le faire ! Elles n'y arriveront pas. Sur le montant des financements accordés par l'ANRU, lorsqu'une collectivité a une capacité d'autofinancement, alors on lui donne des moyens d'interventions faibles tandis que lorsqu'elle n'a pas cette capacité, les moyens sont certes plus importants mais en réalité la collectivité ne fait pas la demande ! Il faut faire attention, car de cette manière, on ne risque pas de consommer les crédits !

M. Michel Le Scouarnec. – J'aurais un mot sur la mixité sociale, à l'aune de mon expérience dans ma commune dont j'ai été le maire pendant dix-sept ans. Il est très important de la réaliser ! En fait, la région Bretagne, en choisissant cinq villes moyennes, avait réalisé l'ANRU sans ANRU, en apportant de l'argent, secondée en cela par le département. Les bailleurs sociaux et la municipalité ont aussi participé financièrement à ces opérations. Il a fallu réaliser la mixité là où elle n'existait pas. J'ai ainsi réalisé dix-sept nouvelles résidences qui ont été de francs succès !

Sur l'école, j'ai été directeur d'un groupe scolaire situé dans un quartier populaire qui concentrait les logements sociaux de ma ville. Autour de l'école se trouvaient ainsi 512 logements sociaux. Puisque des enfants des autres quartiers y étaient scolarisés, la mixité sociale s'opérait naturellement. Notre établissement obtenait ainsi les meilleurs résultats d'Auray. Or, la perte de la mixité a entraîné une baisse des résultats. Comment faire pour lutter contre un tel phénomène ? J'avais travaillé à l'époque avec l'Inspection d'académie pour obtenir des règles dérogatoires et des classes moins nombreuses. Pour les quartiers dits d'habitat social et pour les petites communes rurales, qui ont entre une et trois classes, peut-on appliquer les mêmes règles d'ouverture et de fermeture de classes que pour le reste du pays ? L'école est le pilier de la République dans les quartiers populaires, en difficulté, ou dans les petites communes rurales. J'ai pris conscience des difficultés spécifiques à ces petites communes rurales, où la perte de l'école entraîne bien souvent celle du dernier commerce, dans l'exercice de mon mandat de sénateur ! On peut faire des progrès dans ce domaine.

Mme Sophie Primas. – Avant d'intervenir sur la politique de la ville, je souhaiterais dire à notre collègue qui a fait une remarque liminaire qu'en matière d'élégance, le Gouvernement peut aussi être pris en défaut, en ne conviant ni les parlementaires ni le président du conseil départemental, à une réunion interministérielle aux Mureaux à laquelle quinze de ses membres participaient pourtant ! Nous avons très certainement quelque chose à dire sur la politique de la ville dans notre département des Yvelines.

Ceci étant dit, je souhaite évoquer le déclassement de certaines zones du domaine couvert par la politique de la ville. Certains quartiers ont été retirés de la liste des quartiers prioritaires arrêtée en décembre dernier. Ces quartiers sont toujours fragiles. Les bailleurs y connaissent de réelles difficultés pour garder le parc de logements sociaux en l'état. Les habitants ont toujours des conditions de vie fragiles. Les exonérations de taxes locales ont été supprimées. Les surloyers y ont été appliqués et dans les écoles, les procédures relatives aux zones urbaines sensibles ont été supprimées. L'effort de l'État pour soutenir ces populations fragiles n'est plus le même. Une telle tendance se conjugue à la baisse des dotations des communes et à celle des dispositifs de prévention. Ces communes connaissent ainsi une série de problèmes et leur déclassement, dans le contexte actuel, n'est pas sans susciter notre interrogation.

Je suis d'accord avec notre rapporteur en ce qui concerne la mixité sociale. Dans la vallée de Seine, nous connaissons les ghettos sociaux et nous mettons en œuvre les mesures de rénovation urbaine pour les contrer. Néanmoins, j'attire l'attention du Gouvernement, du rapporteur et de notre commission, sur la loi SRU qui pourrait être appliquée avec plus de bon sens. Quand deux communes se touchent et que l'une dispose de 50 % de logements sociaux, tandis que l'autre n'en accueille que 5 %, sachant que toutes deux partagent les mêmes infrastructures, parmi lesquelles les écoles, faut-il nécessairement pénaliser cette dernière commune ? Opérer une fusion de communes n'est pas nécessairement la solution ! Il faut ainsi revoir les enjeux de la mixité sociale et les modalités de classement des quartiers.

M. Martial Bourquin. – Monsieur le Président, je voudrais féliciter Annie Guillemot pour son excellent rapport. Les crédits de la ville ont évolué. Les zones franches urbaines (ZFU) n'ont pas toujours donné de bons résultats, en matière d'embauche des jeunes des quartiers. Dans notre ville, on a mis en place des zones d'accueil artisanal qui se sont révélées bien plus efficaces que la ZFU et son dispositif de défiscalisation.

Dans la politique de la ville actuellement conduite, on renforce significativement les moyens donnés aux associations. Après 50 millions d'euros débloqués en 2015, ce sont 131 millions d'euros, tous ministères confondus, dont 77 pour le ministère de la ville. Cette évolution est très importante. Plusieurs collègues ont mis en exergue que la politique de la ville, ce n'est pas que le logement et elle va bien au-delà des crédits de l'ANRU. Cette politique agit sur la citoyenneté et dans beaucoup d'autres domaines. Même si le logement est important, il faut parfois recomposer la ville en modifiant la densité des quartiers. Il importe d'agir sur l'humain en même temps ! Faute de quoi, cette politique est inefficace !

Plusieurs actions peuvent s'avérer pertinentes. Les jeunes connaissent actuellement un engouement pour l'armée et la police. Nous avons renforcé les moyens de l'EPIDE. L'ouverture de 570 places supplémentaires permettant d'accueillir 1000 jeunes est une très bonne chose, tout comme le maintien de la défiscalisation au bénéfice des activités artisanales dans les quartiers. Voilà de la défiscalisation à bon escient !

Cependant, certains quartiers, non éligibles au NPNRU ont une sociologie pourtant proches des quartiers éligibles. Or, les moyens dont on dispose pour ces quartiers non éligibles s'avèrent extrêmement réduits au regard de ceux des quartiers sous convention avec l'ANRU. Lorsque nous aurons terminé le NPNRU, je crains que les quartiers qui sont actuellement en dehors de ce programme deviennent très lourds à supporter pour les collectivités.

En tout état de cause, je reconnais la qualité à la fois du budget et du rapport de notre collègue.

M. Joël Labbé. – Merci également de ce rapport. On se rend compte que d'année en année, on avance, certes avec des moyens toujours limités. Au sujet de nos anciennes ministres de la ville, Mesdames Lienemann et Létard, j'entends toujours leurs propos avec intérêt et ceux-ci me paraissent convergents. Une telle convergence est essentielle lorsqu'on définit des politiques publiques de cette ampleur ! Si l'on les écoutait toutes les deux, on irait bien plus loin que cela.

Je reviendrai sur les propos de M. le rapporteur spécial de la Commission des finances sur la mixité fonctionnelle. Nous en avons parlé d'ailleurs les uns et les autres. Il est temps de revenir à de véritables politiques globales ! Car, dans le passé, la mixité sociale, fonctionnelle, culturelle et générationnelle existait. Cette difficulté à réformer tient également au fait d'avoir une politique de la ville, une politique des espaces ruraux et hyper-ruraux, sans vision globale. Je trouve que c'est là un manque regrettable.

À cet égard, j'ai été saisi d'une question qui me paraît emblématique et qui concerne la fermeture d'un collège, situé à Vannes. Celui-ci accueille deux cents élèves et vingt-quatre nationalités. Ce collège enregistre des résultats mais sa fermeture est projetée vraisemblablement pour des motifs budgétaires. Il devrait être fusionné avec le collège du centre-ville qui devrait alors passer à huit cents élèves. La défense de ce collège de proximité ne mobilise d'ailleurs pas la totalité de son corps enseignant tandis que certains parents d'élèves considèrent que cet établissement fonctionne bien. Les avis sont ainsi partagés et je pense que l'État doit jouer un rôle essentiel dans ce domaine.

M. Jean-Pierre Bosino. – Je partage l'avis de nos collègues sur la qualité du rapport qui nous a été présenté. La question des crédits affectés à la politique de la ville relève toujours de la même histoire. Une réduction puis une augmentation, la politique de la ville suit toujours cette même démarche. Je suis très attaché aux politiques spécifiques en direction des quartiers prioritaires et on ne peut faire croire qu'on est en mesure de régler les problèmes économiques et sociaux dans ces seuls quartiers. En effet, pour assurer leur développement économique, il faut aider l'installation des petites entreprises et ce sont surtout l'artisanat et le commerce qui sont moteurs, du fait de la localisation de ces quartiers qui ne permet pas toujours aux entreprises de s'y implanter. Manifestement, il y a un manque d'espace. S'agissant des crédits dont nous discutons, il nous faut être très attentifs à la manière dont les crédits de droit commun sont fléchés. Je n'ai toujours pas compris comment ce fléchage va s'opérer.

Par ailleurs, j'ai participé, comme d'autres de nos collègues, à la journée d'information organisée par l'ANRU. Je nourris une certaine inquiétude quant aux critères retenus par l'ANRU pour accorder son financement. Le concept de « scoring » qui nous a été présenté à cette occasion induit de réelles conséquences pour les villes qui possèdent des quartiers éligibles. La question du financement des projets est ainsi sous-jacente.

Enfin, il est vrai que le taux de chômage des jeunes peut atteindre, dans certains quartiers, jusqu'à 50 %. On peut intervenir sur deux leviers. Le premier concerne le parrainage des jeunes, via le soutien aux associations et missions locales. Comment aider les jeunes à aller vers l'entreprise en acquérant le comportement requis ? Dans ma ville, nous avons organisé un forum de l'emploi après avoir organisé une rencontre entre des chefs d'entreprises et des jeunes. Lors du débat, nous nous sommes très vite interrogés sur la qualité du relationnel pour les jeunes du quartier ? Le parrainage peut ainsi fournir une réponse. Le second levier concerne les dispositifs d'insertion. Il faut les revisiter puisque leur durée actuelle ne permet pas de dispenser une formation aux jeunes dans une entreprise en allant au-delà de la simple occupation. Globaliser et mutualiser, dans des secteurs d'activités comme le BTP, sur plusieurs chantiers pourraient s'avérer une solution.

M. Michel Houel. – Je suis particulièrement satisfait que l'EPIDE continue de fonctionner avec un budget intéressant. Le premier EPIDE a été créé dans mon département de Seine-et-Marne. Lorsque les jeunes issus des quartiers difficiles veulent travailler, cela leur est possible ! Ils obtenaient ainsi un certificat d'aptitude professionnelle (CAP) de cuisinier collectif ou de jardinier en collectivité. Le Président de la République a d'ailleurs visité l'année dernière l'EPIDE de Montry et il a compris qu'il fallait maintenir ce dispositif. Je formulerai une autre observation. Je regrette l'abandon des zones franches qui ont enregistré de réels résultats et permis à certains jeunes de créer leur propre entreprise et de s'en sortir. Mon troisième point portera sur mon expérience passée de maire. Lorsque je délivrais des permis de construire pour des immeubles collectifs, je demandais aux promoteurs de mettre 20 % de logements sociaux dans ces nouveaux bâtiments. Cette démarche produisait ses fruits et le 1 % patronal venait, la plupart du temps, acheter ces logements. De tels organismes ne manquaient pas d'investir dans ces programmes.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous remercie, mes chers collègues, et passe maintenant la parole à notre rapporteur pour avis, Mme Annie Guillemot.

Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis. – Merci, mes chers collègues, pour la richesse de vos témoignages. En effet, les questions auxquelles nous sommes confrontés sont particulièrement difficiles à résoudre.

Je partage l'opinion de M. le rapporteur spécial de la Commission des finances sur la mixité fonctionnelle. Nos collègues MM. Jean-Pierre Bosino et Joël Labbé l'ont signalé : nos quartiers sont monofonctionnels et ce, à grande échelle. Une telle configuration est le résultat de la politique conduite après la seconde guerre mondiale. Il faut que nous nous interrogeons sur la réalité de notre urbanisme. Tous nos plans locaux d'urbanisme (PLU) sont fondés sur des fonctions : nous ne travaillons pas où nous dormons et nous faisons nos courses dans de grandes zones commerciales. Cet urbanisme fonctionnel est une source de difficultés. Lorsqu'on a tenté d'implanter des entreprises dans des quartiers d'habitat, tous les maires savent ce qui s'est passé ! Cet urbanisme fonctionnel a été poussé à son paroxysme dans les grands ensembles. C'est un réel problème qui nous est posé. Lorsque des chercheurs analysent les conditions d'élaboration des PLU, ils mettent en exergue le rôle nodal des « dormeurs ». Ainsi, seules les personnes qui dorment, c'est-à-dire les habitants, dessinent la configuration de nos villes, tandis que les acteurs économiques sont exclus de la réflexion des PLU. A l'inverse, dans d'autres pays comme en Belgique, les quartiers en difficulté se trouvent au cœur des villes-centres tandis qu'en France, ils se trouvent dans les banlieues. Cette différence est la conséquence de notre histoire.

Sur l'artisanat, j'ai été présidente de l'EPARECA et, à ce titre, j'ai pu faire en sorte que cet établissement puisse intervenir non seulement pour les commerces, mais aussi pour les artisans. Cette possibilité est importante en ce qu'elle permet de générer de l'activité.

La question des avances dans le cadre du PNRU représente en effet un réel problème.

L'observation de notre collègue, M. Frank Montaugé, est importante et elle rejoint l'intervention de Mme Sophie Primas sur la fin de l'éligibilité de certains quartiers à la politique de la ville. J'ai co-présidé la Concertation nationale sur la réforme de la politique de la ville et je dois dire que la prise en compte du critère de pauvreté a permis de retenir un certain nombre de quartiers qui n'étaient pas jusqu'alors éligibles. De mémoire, je rappellerai que le montant considéré est de 7.800 euros de ressources annuelles par ménage.

Je retiens vos propos, mes chers collègues et je pense, comme l'évoquait Madame Valérie Létard que nous pourrions évaluer la situation des quartiers qui ont connu soit la perte de leur éligibilité aux dispositifs de la politique de la ville soit ne sont pas éligibles à ces dispositifs comme l'a évoqué M. Martial Bourquin. Il y a vingt ans, je participais déjà aux travaux de la Commission Cavaillé sur la préfiguration des contrats de ville et, en matière d'habitat social, j'ai toujours été hostile à retenir comme unique critère l'habitat social. Le nombre d'allocataires des caisses d'allocations familiales (CAF) qui disposent de statistiques actualisées chaque année me paraît un bien meilleur indicateur de la pauvreté des populations des communes, car celui-ci recense concomitamment les habitants des parcs publics et privés.

Sur les crédits de droit commun, je pense qu'autant la politique de la ville doit viser au rattrapage et à résoudre des problèmes très complexes, autant le droit commun d'aujourd'hui, comme héritage d'une conception sociale issue du programme du Conseil national de la Résistance qui visait à instiller l'égalité dans toutes les politiques régaliennes, me paraît devoir être actualisé. Pour assurer l'équité, ne faudrait-il pas instaurer un certain nombre de critères inégalitaires dans un certain nombre de ces politiques régaliennes, comme la police, la justice et l'éducation ? Dans certains quartiers, il faudrait mettre un instituteur pour dix élèves dans les classes, tandis que dans d'autres quartiers en proie à de moindres problèmes, un instituteur pour trente élèves pourrait s'avérer suffisant. Il faut que nous réfléchissions à cette question.

A la question posée par notre collègue Mme Élisabeth Lamure, il nous a été indiqué que cette Agence France-Entrepreneur aura vocation à encourager la création d'entreprises dans « les territoires fragiles économiquement », et en particulier dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville en favorisant la création d'entreprise pérenne, en luttant contre un taux très élevé d'échec et en aidant au développement des petites et moyennes entreprises. Dirigée par M. Mohed Altrad, cette agence prendra appui sur les acteurs œuvrant pour le développement économique tels que Citelab, BGE, Adie, ou encore Réseau entreprendre. L'agence bénéficiera d'une mutualisation des moyens existants et il nous faudra vérifier que ceux-ci s'élèvent bel et bien à 3,5 millions d'euros. À cette fin, le gouvernement a souhaité que les crédits destinés à cette agence soient regroupés au sein de la mission « Économie ». En conséquence, les députés ont adopté un amendement diminuant les crédits du présent programme de 660 000 euros, afin de les affecter au sein de la mission « Économie ». Nous essaierons ainsi d'assurer cette veille des activités et du financement de cette nouvelle agence.

Je partage ce qu'a dit notre collègue, Madame Marie-Noëlle Lienemann, sur le vivre ensemble. Aujourd'hui, c'est moins la construction de logements que l'accessibilité des loyers qui pose problème. On peut certes construire des logements, mais à partir du moment où ceux-ci ne sont pas accessibles aux populations qui continuent, quant à elles, de se concentrer dans un certain nombre de quartiers, nous manquons notre cible. Aujourd'hui, le coût du foncier représente le premier facteur de ségrégation en France. Il nous faut conduire une réflexion sur cette question, ce que nous avons commencé à faire avec la mission conduite par notre ancien collègue M. Thierry Repentin. Cette ségrégation des quartiers se retrouve à l'école et je souscris tout à fait à ce qui a été dit sur le CNED. Il faudrait ainsi faire en sorte que ce ne soit plus les maires qui vérifient si les enfants sont scolarisés et il faut arrêter d'accorder des dérogations qui se multiplient dans un certain nombre de villes. On ne sait pas ce que deviennent par la suite ces enfants !

Avec les événements survenus en France, chaque famille aujourd'hui est confrontée au risque d'une stigmatisation accrue. Avoir un logement, un emploi, du respect et de l'espérance, c'est essentiel. A défaut, les problèmes de cohésion sociale ne peuvent que survenir. Les politiques de droit commun doivent vraiment évoluer pour prendre en compte la spécificité des territoires, mais une telle démarche suppose que les régions, les départements et les métropoles se mettent ensemble autour d'un projet, ce que du reste, nos collègues MM. Martial Bourquin et Jean-Pierre Bosino appellent également de leurs vœux. Il faut vraiment retrouver cette phase de projet afin que les efforts soient recentrés vers les quartiers qui en ont le plus besoin. Il est vrai qu'une telle démarche peut s'avérer complexe. Je partage également ce que notre collègue, Mme Valérie Létard, a dit sur l'ANRU. Ce n'est pas parce qu'Action logement finance, que les programmes de réhabilitation doivent se limiter à la démolition de logements, même si celle-ci est essentielle dans un certain nombre de sites. Il faut refaire la ville dans la durée. Il importe ainsi que l'ANRU ne connaisse pas deux ou trois années de moindre activité.

Comme l'évoquait notre collègue M. Michel Le Scouarnec, les maires sont confrontés au problème de la mixité sociale et agissent pas à pas en ce sens. À la suite également de la question posée par notre collègue Mme Sophie Primas, pour résoudre les problèmes de mixité et de ghetto, il faut investir dans la culture et dans le sport. Une telle démarche repose sur les politiques de droit commun et ce, au moins au départ.

Comme je l'indiquais à Monsieur le ministre de la ville, il importe d'informer davantage sur les réussites dans nos quartiers.

En réponse à notre collègue M. Joël Labbé, on avance bel et bien, d'année en année, sur la mixité fonctionnelle.

S'agissant des zones franches urbaines évoquées par notre collègue M. Martial Bourquin, je rappellerai que celles-ci n'ont pas été abandonnées, mais plutôt recentrées. Le resserrement des critères présidant aux zones franches urbaines a permis de corriger certains dysfonctionnements.

La charte Entreprises et Quartiers a pour objet la mobilisation des entrepreneurs en faveur du développement économique et social des quartiers prioritaires.

Mme Valérie Létard et moi-même serons vigilantes sur les modalités de fonctionnement de l'ANRU.

Sur les EPIDe, sur lesquels est intervenu notre collègue M. Michel Houel, j'ai toujours pensé que ces dispositifs étaient efficaces. On devrait également créer des internats. Dans les quartiers, les maires que nous sommes rencontrons des parents qui ne savent plus gérer leurs enfants. L'internat fournit une réponse et je n'aurais pas pu poursuivre des études sans y être scolarisée. La police nous évoque souvent la situation de jeunes qui ont perdu tous leurs repères. La justice n'a d'ailleurs pas vocation, ni les moyens du reste, pour placer les enfants. L'internat est une école de vie qui peut donner des repères aux enfants.

Mme Sophie Primas. – C'est à la justice pourtant de décider le placement d'un enfant !

Mme Annie Guillemot. – Je suis d'une génération où nombre de jeunes filles, issus de familles difficiles, ont pu s'en sortir en trouvant dans l'internat des adultes qui étaient en mesure de les prendre en charge et de leur inculquer des repères. Je me félicite de la création de deux nouveaux EPIDe, mais je pense que les internats peuvent répondre aux vicissitudes de la situation qui est la nôtre aujourd'hui.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Madame le rapporteur, je vous remercie. Je donne tout de suite la parole à M. le rapporteur spécial de la Commission des finances. M. Daniel Raoul, rapporteur spécial de la commission des finances. – Je voudrais préciser quelques chiffres concernant les problèmes qui ont été évoqués par nos collègues Mmes Marie-Noëlle Lienemann et Valérie Létard. La politique de la ville ne doit pas se limiter au béton, mais doit inclure d'autres domaines, comme la vie associative. Les crédits de droit commun doivent être surveillés de très près et sont négociés dans le cadre des contrats de ville. Leur montant doit s'élever à 4,2 milliards d'euros en 2016. C'est maintenant que tout se joue ! La tentation des autres ministères est de lever le pied ! Il nous faudra être particulièrement vigilant.

Puisque nous avons une différence d'approche sur les montants, ma seconde précision concerne le concours financier nécessaire de la seconde version de l'ANRU qui est de 6,4 milliards d'euros. Ce montant correspond en fait à 5,5 milliards d'euros équivalents subventions et Action logement sera le principal contributeur de ce programme avec 3,2 milliards d'euros de subventions directes et 2,2 milliards d'euros de prêts bonifiés. Ces chiffres sont contractualisés depuis le mois d'octobre dernier. Le reste du financement sera assuré par 600 millions d'euros issus du reliquat du PNRU et par la contribution, à hauteur de 400 millions d'euros, de la Caisse de garantie du logement locatif social.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Les organismes Hlm contribuent également à la réalisation du NPNRU !

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Notre collègue Marie-Noëlle Lienemann adressera aux rapporteurs une note sur ce sujet. Je mets aux voix les crédits du Programme 147 « Politique de la ville ».

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « politique de la ville ».

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je voudrais remercier Mme Annie Guillemot pour son excellent rapport et M. Daniel Raoul pour sa participation à la réunion de notre commission.

Loi de finances pour 2016 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » – Crédits « Énergie » – Examen du rapport pour avis

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous examinons à présent l’avis budgétaire du Programme 174 consacré aux « crédits énergie ». Je passe la parole à notre collègue M. Bruno Sido, rapporteur pour avis.

M. Bruno Sido, rapporteur pour avis. – Monsieur le Président, mes chers collègues, comme chaque année, notre commission s’est saisie pour avis du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » qui retrace les crédits consacrés à l’énergie. Au-delà de cet exercice un peu contraint, j’ai souhaité revenir sur la situation du groupe Areva après l’annonce d’une perte record de 4,8 milliards d’euros en 2014, et examiner la pertinence des mesures annoncées pour sortir de la crise.

Quelques mots, d’abord, sur le budget : en réalité, la dotation du programme – un peu plus de 510 millions d’euros – couvre dans sa quasi-intégralité les droits des anciens mineurs, ce qui justifie sa contraction régulière de l’ordre de 5,6 % cette année, en ligne avec l’évolution démographique.

Ainsi, entre 2012 et 2016, le nombre de bénéficiaires des prestations servies par l’Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs, l’ANGDM, aura diminué de près de 20 % ; les dépenses d’intervention – avantages en nature et prestations de pré-retraite pour l’essentiel – baisseront quant à elles encore plus rapidement pour connaître une baisse de 25 %, du fait des départs en pré-retraite ou en retraite des derniers agents actifs dont l’agence assumait encore les salaires. Parmi les prestations servies, les dépenses de chauffage et de logement diminuent aussi mais dans une proportion moindre, de l’ordre de 14 %, pour permettre la revalorisation régulière des aides et la mise en œuvre de programmes de réhabilitation et d’adaptation des logements pour une population vieillissante.

Autre action financée par le programme, à hauteur de 29 millions d’euros, la « lutte contre le changement climatique » correspond en fait, pour l’essentiel, au financement du dispositif national de surveillance de la qualité de l’air. Après la contraction significative des crédits déjà observée l’an dernier, de l’ordre de 12 %, – cette baisse pouvant cependant s’expliquer par la non-reconduction de la contribution au financement de la COP 21 et par la fin de l’effort budgétaire consenti pour accélérer l’adoption des plans de protection de l’atmosphère notamment –, cette action enregistre une nouvelle baisse de 6 % qui interpelle précisément à quelques jours de la tenue de la COP 21. Or, aucune justification à la baisse de ces crédits n’a été fournie, ni dans les documents budgétaires ni à la suite des sollicitations de votre rapporteur pour avis.

Enfin, le programme finance, pour 4 millions d’euros, quelques dépenses très spécifiques en lien avec l’énergie telles que le contrôle de la qualité des carburants ou la subvention versée à l’Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, l’ANDRA, pour l’inventaire triennal des déchets radioactifs, d’une part, et l’assainissement de sites pollués ou la reprise de déchets « orphelins », d’autre part. Au total, ces crédits baissent de près de 23 %, ce qui, s’agissant de l’ANDRA, tient compte en 2016 du report de certains chantiers de dépollution déjà financés ; à moyen terme, la poursuite de la baisse des subventions pourrait cependant obliger l’agence à retarder certaines opérations.

Fort heureusement, l'effort de la Nation en matière d'énergie va bien au-delà du périmètre du seul programme 174. Ainsi, la dépense fiscale augmentera l'an prochain de près d'un milliard d'euros, à 2,3 milliards, sous l'effet de la montée en charge du crédit d'impôt pour la transition énergétique, le CITE, et de l'application de deux mesures adoptées en 2014 et 2015 en faveur des industries électro-intensives. Au total, si l'on ajoute le taux réduit de TVA pour les travaux de rénovation énergétique des logements, rattaché formellement à un autre programme, la dépense fiscale atteint près de 3,5 milliards d'euros.

Les crédits en faveur de l'électrification rurale, retracés dans un compte d'affectation spéciale, sont par ailleurs reconduits à 377 millions d'euros même si l'on observe, sur l'année 2014, une sous-consommation importante des crédits. Ainsi, moins de la moitié des crédits de paiement ont été consommés. Le Gouvernement explique qu'il s'agit là d'une situation transitoire, liée notamment au déménagement de la mission « FACÉ » sur le site de la Défense et au départ de plusieurs gestionnaires, et que les retards seront en grande partie résorbés courant 2015.

Enfin, plusieurs mesures nouvelles en lien avec l'énergie sont prévues : d'une part, dans le prolongement de la disposition adoptée l'an dernier pour les nouvelles installations de méthanisation, l'exonération de fiscalité locale est étendue aux méthaniseurs existants, dits « pionniers », pour un coût total sur entre 2016 et 2021 de 18 millions d'euros ; or, si l'effet d'aubaine est réel, cette mesure est avant tout l'une des réponses aux difficultés actuelles de l'élevage. D'autre part, le rapprochement des fiscalités du diesel et de l'essence générera, compte tenu de la forte diésélisation du parc, une recette d'environ 245 millions d'euros qui servira en particulier à alléger la fiscalité locale des retraités.

Je rappellerai cependant, entre autres, que le mouvement avait en fait déjà été initié par la mise en place de la composante carbone en 2014, qu'il a jusqu'à présent été relativement indolore pour nos concitoyens compte tenu de la baisse des cours du pétrole mais qu'il n'en sera pas toujours ainsi et qu'enfin, le moteur diesel, par son rendement thermique supérieur, émet moins de CO₂ qu'un moteur essence. Surtout, cette mesure aurait mérité d'être intégrée dans une réflexion plus globale sur la fiscalité énergétique. Également, un prélèvement de 90 millions d'euros est opéré sur le fonds de roulement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, l'Ademe ; entre 2009 et 2014, le fonds de roulement, de 434 millions d'euros au 31 décembre 2014, avait-il est vrai été abondé par des rentrées de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) supérieures aux décaissements des aides mais cette réserve était destinée à financer la montée en puissance des actions de l'agence. Ainsi, depuis 2015, le fonds de roulement est consommé au rythme d'au moins 100 millions d'euros par an, sachant que l'agence doit conserver une trésorerie minimale d'environ 100 millions pour assurer les premiers décaissements de l'année avant le versement de la TGAP. Dès lors, si un tel prélèvement ne pose pas de problème sur 2016, il obligera à se reposer la question du financement de l'agence dès la préparation de son budget pour 2017 et l'on ne peut donc que regretter cette gestion de court terme alors même que les missions de l'Ademe vont croissant.

En outre, le Gouvernement a introduit une mesure attendue de « compensation carbone » au profit des électro-intensifs à laquelle le Sénat, à l'initiative de notre commission, lui avait demandé de travailler dans le cadre de la loi « transition énergétique » : concrètement, il s'agit d'une aide, autorisée par le droit européen et déjà mise en place chez certains de nos voisins, qui compensera le coût indirect du carbone, c'est à dire le coût des quotas d'émissions répercutés sur les prix de l'électricité ; cette aide viendra alléger la facture des industriels d'environ 3 euros par MWh, pour un coût estimé à 93 millions d'euros en

2016. Enfin, les prorogations du CITE, pour une année supplémentaire, et de l'éco-prêt à taux zéro, pour trois ans, apportent de la visibilité mais ne dispenseront pas d'une évaluation de l'efficacité de ces dispositifs, qui est contestée pour le premier tandis que pour le second, le nombre de prêts distribués n'a cessé de diminuer depuis 2010.

Mais ce budget se caractérise aussi par ce qui n'y figure pas. En premier lieu, le financement de la transition énergétique doit être assuré par des montages extrabudgétaires complexes, via un fonds d'1,5 milliard d'euros sur trois ans logé à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et au sein duquel une « enveloppe spéciale transition énergétique » est elle-même créée. De nombreuses ressources doivent l'abonder : une partie des dividendes de la CDC et du produit des certificats d'économie d'énergie, le redéploiement d'enveloppes existantes du programme d'investissement d'avenir ou encore des ressources propres de la caisse. Sauf qu'à ce jour, le compte n'y est pas puisqu'en additionnant toutes les ressources annoncées, il manque encore 150 millions d'euros !

En second lieu, deux mesures structurantes sont renvoyées au « collectif » budgétaire qui justifient que notre commission s'en saisisse pour avis : l'évolution de la composante carbone pour 2017, qui tient compte de la trajectoire votée dans la loi de « transition énergétique » mais qui laisse entière la question de la compensation de la mesure par la baisse d'autres prélèvements, pourtant prévue par la même loi ; et, surtout, la budgétisation de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) qui aura pour effet de réintégrer, dès 2016 – ce qui appellera des mesures de coordination dans le présent texte –, plus de 6,4 milliards d'euros de charges et de ressources dans le budget de l'État. Sans entrer dans le détail, notons déjà que cette réforme valide rétrospectivement l'analyse du Sénat tant en termes de contrôle parlementaire que de sécurisation juridique du dispositif au regard du droit communautaire.

J'en viens maintenant à l'analyse de la situation d'Areva qui fait ressortir plusieurs éléments saillants.

S'agissant du diagnostic, globalement partagé par tous les acteurs du dossier, il apparaît clairement que les causes des difficultés actuelles sont autant externes qu'internes à l'entreprise. Après l'accident de Fukushima, le marché du nucléaire s'est brutalement contracté quand, dans le même temps, la crise économique entraînait une stagnation de la demande dans les pays développés et que l'exploitation des gaz de schiste aux États-Unis, en rendant les centrales au gaz plus compétitives, avait un effet d'éviction sur la construction de centrales dans le pays. Les fondamentaux du marché ont aussi changé rapidement, sur les marchés matures d'abord, où la stabilité de la demande et la baisse des prix de marché ont accru la pression sur les clients d'Areva, qui la répercutent sur leurs fournisseurs ; sur le marché des nouveaux réacteurs ensuite, avec l'émergence de nouveaux concurrents chinois, russes ou sud-coréens bénéficiant d'un marché intérieur captif et du soutien financier de leurs États.

La situation a cependant été aggravée par des erreurs stratégiques et de gestion propres à l'entreprise. Sur le plan de la stratégie, le pari du « modèle intégré » regroupant l'ensemble des métiers du nucléaire n'a jamais produit les synergies escomptées. Dans le cadre d'une gouvernance qui interroge, il a surtout servi à justifier une course à la croissance qui s'est soldée par des investissements malencontreux, à commencer par un UraMin payé au prix fort et sans toutes les certitudes sur la teneur en minerais des gisements, et par la signature de contrats très favorables aux clients, dont l'EPR finlandais est symptomatique : une fourniture « clés en main » sans précédent dans le nucléaire, un calendrier excessivement

optimiste – 50 mois contre 150 pour la tête de série des réacteurs de seconde génération – et la possibilité pour le client d'exiger des modifications à tout moment sans compensation, ce qu'il n'a pas manqué de faire.

À ces difficultés propres au groupe se sont ajoutées celles liées au manque de cohérence entre les stratégies d'Areva et d'EDF, en matière d'approvisionnement, où la diversification des achats décidée par EDF a réduit les volumes confiés à Areva, et à l'international, où « l'équipe de France » s'est souvent présentée en ordre dispersé, voire parfois en concurrence frontale.

Sur le plan de la gestion, ce sont surtout les difficultés d'exécution des grands projets qui ont pesé sur les résultats et sur l'endettement du groupe : accusant neuf ans de retard, l'EPR finlandais a obligé le groupe à inscrire dans ses comptes 4,5 milliards d'euros de provisions pour pertes ; à Flamanville, Areva, fournisseur de la chaudière nucléaire, doit maintenant démontrer la sûreté de la cuve à l'issue d'un programme d'essais dont les résultats, sur lesquels tant Areva qu'EDF affichent leur confiance, sont attendus courant 2016 ; enfin, la complexité du réacteur de recherche Jules Horowitz s'est aussi soldée par des retards importants et par un triplement du budget initial, à 1,5 milliard d'euros.

Il reste qu'Areva dispose d'atouts importants pour se redresser : un carnet de commande de près de 47 milliards d'euros représentant plus de cinq années d'activité, des compétences et un savoir-faire reconnus ainsi qu'un outil industriel modernisé, voire même sans équivalent dans l'aval du cycle.

Pour surmonter ses difficultés et capitaliser sur ses atouts, Areva a annoncé, en mars dernier, un plan de transformation assis sur trois piliers qui font sens sur le plan industriel.

En premier lieu, il s'agit de recentrer le « nouvel Areva » sur son « cœur de métier », les activités du cycle de l'uranium, c'est-à-dire le périmètre de l'ancienne Cogema, où le groupe détient des positions fortes. De cette première orientation découlent la recherche de partenariats – comme avec l'espagnol Gamesa dans l'éolien offshore – ou la cession d'actifs dans les autres métiers – tels que la filiale Canberra dans la mesure de la radioactivité et surtout celle de la branche réacteurs et services à la base installée, Areva NP – l'ex Framatome – à EDF.

Ce qui nous amène au second pilier, la refonte du partenariat avec EDF qui est centrale tant les deux entreprises sont liées : Areva est le premier fournisseur d'EDF et EDF son premier client. Cette refonte passera d'abord par la prise de participation majoritaire d'EDF, entre 51 et 75 %, dans Areva NP, qui est justifiée par la proximité de ces activités avec ses métiers historiques. Compte tenu du lien qui demeurera entre les deux entités sur le combustible, le nouvel Areva en conservera une part minoritaire stratégique comprise entre 15 et 25 %, les parts définitives de l'un et de l'autre devant varier en fonction de l'entrée de partenaires industriels tiers, sans doute chinois et japonais. Dans ce cadre, EDF a demandé en particulier à être immunisé de tout risque lié à l'EPR finlandais, j'y reviendrai.

Le renforcement de la relation entre les deux groupes passera en outre par la création d'une société commune d'ingénierie, de gestion de projet et de commercialisation de réacteurs neufs, qui est décisive pour arriver groupés dans la bataille à l'export, et par un accord de coopération stratégique pour sécuriser les contrats entre les deux groupes.

Second volet du plan de transformation, le plan de compétitivité a pour objectif de générer un milliard d'euros d'économies d'ici à 2017. Sur le plan social, cet effort se traduira par un plan de départs volontaires – puisque les départs non forcés seront la règle – qui devrait concerner, selon le projet transmis aux syndicats en octobre, 2 700 postes en France.

Dernier axe, la couverture des besoins de financement, estimés à 7 milliards d'euros sur 2015-2017, sera assurée par des financements propres, pour 1,2 milliard, et des cessions d'actifs, pour 2,4 milliards – 2 milliards pour 75 % d'Areva NP et 400 millions pour Canberra. Quant aux 3,4 milliards restants, ils devront être couverts pour l'essentiel par une augmentation de capital souscrite par l'État à hauteur de 2,5 à 3 milliards d'euros et financée par le programme de cessions de l'Agence des participations de l'État.

Au total, les principes mis en œuvre dans ce que le Président de la République a qualifié de « refondation de la filière nucléaire française » me semblent bons et de nature à sortir Areva de la crise, à savoir, dans le cycle, un nouvel Areva plus compétitif est en mesure de reconquérir des parts de marché et, dans les réacteurs, la répartition des rôles est clarifiée avec une « équipe de France » remise en ordre de bataille et réorganisée autour d'un « trépied » constitué d'un chaudiériste-fournisseur de services, Areva NP, une filiale commune d'ingénierie et un architecte-ensemblier, EDF.

La réussite de l'opération est désormais conditionnée à l'atteinte d'un certain nombre d'objectifs qui sont autant de points de vigilance: la bonne réalisation du plan de compétitivité, qui devra tout particulièrement préserver les compétences commerciales et celles liées à la sûreté ; l'accompagnement social des mesures de productivité ; la définition d'une relation équilibrée avec EDF, notamment par la conclusion de contrats équitables pour les deux parties ; la recherche de partenariats industriels créateurs de valeur ; pour être clair, il s'agira de s'assurer que l'entrée de partenaires tiers n'aboutisse pas à des transferts massifs de technologies ; l'adaptation de l'offre aux nouvelles demandes du marché – c'est notamment l'objet de l'EPR « nouveau modèle » qui vise une baisse des coûts d'environ 20 % ; la mise en œuvre d'une augmentation de capital adaptée aux besoins de financement du nouvel Areva et la plus rapide possible afin de donner de la visibilité sur le devenir de l'entreprise ; la validation des opérations de cession et de recapitalisation par les autorités européennes ; et enfin, la question centrale du portage du risque finlandais, auquel EDF a exclu de participer et qu'il paraît difficile de reporter sur un nouvel Areva au périmètre resserré. Avec l'entrée d'investisseurs tiers, c'est là l'une des incertitudes qui pèse encore sur le dossier.

S'agissant du vote sur les crédits du programme 174 et du compte d'affectation spéciale sur l'électrification rurale, je recommande ainsi à la commission un avis de sagesse. Je vous remercie de votre attention.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci monsieur le rapporteur. Votre avis nous a permis de faire un tour d'horizon sur les questions qui se posent à la filière dans son ensemble. Je passe la parole à nos collègues qui en ont fait la demande, en commençant par M. Roland Courteau.

M. Roland Courteau. – Merci monsieur le Président. Il est vrai que les crédits du programme sont en baisse sur la plupart des actions, mais vous l'avez précisé vous-même, monsieur le rapporteur, cette baisse participe de l'effort budgétaire. Elle est aussi la conséquence structurelle de la baisse régulière, de l'ordre de 3 % pour l'année 2015, du nombre d'anciens mineurs bénéficiaires des droits et prestations sociales. Vous avez eu raison de préciser également que le budget de ce programme ne représentait qu'une faible partie des

moyens consacrés à la politique énergétique. En effet, la politique énergétique est transversale et d'autres programmes ainsi que d'autres missions, comme celle consacrée à l'écologie, participent à son financement. Les dépenses fiscales, je l'ai bien noté, sont en hausse pour atteindre 3,5 milliards d'euros, soit six fois le total des crédits du programme. Le crédit d'impôt transition énergétique passe à 1,4 milliard d'euros et le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à 5,5 % en faveur de la rénovation thermique des logements est chiffré à 1,12 milliard d'euros pour 2016. Le fond dédié à la transition énergétique est quant à lui doté de 1,5 milliard d'euros sur trois ans. Les programmes d'investissement d'avenir participent à la transition énergétique à hauteur de 11 milliards d'euros. Enfin l'ADEME voit son financement inchangé et la Caisse des dépôts a ouvert une ligne de crédits de 5 milliards d'euros au profit des collectivités pour la rénovation des bâtiments communaux.

Comme vous l'avez indiqué, monsieur le rapporteur, la CSPE devrait être portée à 7 milliards d'euros en 2016, avec une réforme à laquelle d'ailleurs le Sénat s'était associé dans le cadre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte. La loi de finances rectificative permet d'ailleurs d'examiner à nouveau ce dispositif. Quels sont les avantages de cette réforme ? La définition d'un cadre juridique robuste qui tienne compte de la jurisprudence confirmée en matière d'accises, le renforcement du contrôle du Parlement – en phase, d'ailleurs, avec les recommandations de la Cour des comptes – et la transparence accrue des charges. Cette réforme permet également de mettre en conformité les régimes d'exonérations, dont les gros consommateurs sont bénéficiaires, avec le droit communautaire, s'agissant notamment des nouvelles lignes directrices sur les aides d'État en matière d'énergie et d'environnement qui ont été publiées en 2014. En outre, cette réforme assure également un partage plus efficient de l'effort entre l'électricité et les autres énergies, afin d'éviter que la totalité des coûts du service public et de la transition énergétique ne soit uniquement assumée par l'électricité laquelle, en France, demeure largement décarbonée.

Je voudrais terminer, monsieur le Président, sur un point. Aux causes déjà évoquées des difficultés de l'opérateur Areva, me paraissent devoir être ajoutés, d'une part, les dysfonctionnements profonds de la filière nucléaire dont les opérateurs se sont faits concurrence à eux-mêmes à l'international ainsi que, d'autre part, la réorientation de l'approvisionnement d'EDF vers Rosatom, au moment où Areva investissait massivement dans son outil de conversion en uranium, comme le programme Comurhex 2 implanté dans l'Aude.

Je ne formulerai qu'une seule question, monsieur le rapporteur : où en est-on du traitement de l'anomalie constatée dans la composition de l'acier de certaines zones du couvercle et du fond de cuve du réacteur de Flamanville ? Avons-nous avancé sur cette question ? Je vous remercie.

M. Ladislav Poniatowski. – Je félicite notre rapporteur pour son rapport très complet. Je soutiens sa proposition de sagesse, compte tenu des observations équilibrées qui ont été les siennes. Je formulerai à mon tour quatre observations. La première concerne la CSPE dont la situation va sans doute évoluer après la loi de finances rectificative. Si nous ne savons pas encore quelle sera la position de l'Assemblée nationale, nous pouvons en revanche anticiper les contours de cette évolution. Elle correspond peu ou prou à la proposition de la commission des finances du Sénat que nous avons adoptée dans la loi relative à la transition énergétique, avec un avis de sagesse émanant de l'opposition sénatoriale d'ailleurs. La proposition du Gouvernement fixe certes le scénario qui se prépare mais nous manquons encore d'éléments quant à sa mise en œuvre. En tous les cas, nous aurons à nous prononcer les 9 et 11 décembre sur cette question.

Monsieur le rapporteur, je partage les inquiétudes qui sont les vôtres sur la situation d'Areva. On attend beaucoup des contrats qui doivent venir de l'étranger, s'agissant notamment des projets partagés avec les Chinois et concernant les centrales à dimension intermédiaire. J'ai beaucoup apprécié votre analyse même si je demeure plus pessimiste que vous ne l'êtes !

Ma troisième observation concernera le retard enregistré sur le chantier de Flamanville. Je ne peux, à cet égard, qu'opérer un rapprochement avec Fessenheim et vous auriez pu être plus sévère dans votre constat ! Le raccordement au réseau de Flamanville, sauf mauvaise surprise, ne pourra être assuré qu'en 2018 et arrêter Fessenheim avant cette date constituerait une véritable erreur économique pour notre pays ! Vous auriez pu, monsieur le rapporteur, parler de la situation de Fessenheim et être beaucoup plus ferme là-dessus ! Il faut lier les évolutions respectives de ces deux centrales ! J'espère que ce choix ne sera pas définitif.

Enfin, concernant la question des partenariats avec d'autres industriels qui pourraient nouer Areva et EDF, il faut aller beaucoup plus loin ! S'il est très bien qu'EDF ait trouvé des partenaires chinois pour construire des EPR en Grande-Bretagne, des partenariats seront aussi indispensables pour assurer le financement de la prolongation de la durée de vie de nos centrales. Il va falloir en effet déboursier de 400 à 600 millions d'euros par centrale ! L'endettement d'EDF ne lui permettra pas de tout financer. Lorsque nous l'avions auditionné, M. Jean-Bernard Lévy avait éludé la question mais il l'a évoquée depuis. Vous auriez pu prendre une position dans votre rapport en faveur de tels partenariats. Dans tous les cas, je vous suivrai, monsieur le rapporteur, dans votre souhait de position de sagesse sur les crédits.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Ce rapport est intéressant car il élargit le débat. Lors du débat sur la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, nous avons évoqué le caractère inflationniste sur les matériaux que pouvaient induire les subventions et les aides fiscales. Nous avons ainsi préconisé que soit conduite une observation des prix des matériaux sur l'ensemble de la filière.

S'agissant d'Areva, je suis favorable à des partenariats pour autant que les transferts de technologies soient maîtrisés. En revanche, la question de l'ouverture du capital d'entreprises nucléaires au secteur privé, voire à des investisseurs étrangers, ne me paraît pas souhaitable. Disposez-vous d'informations sur cette question ?

M. Jean-Pierre Bosino. – Ma première question portera sur l'expérimentation du chèque énergie qui concerne 150 000 foyers. Nous serions intéressés à ce qu'il y ait une première évaluation de la mise en œuvre de ce dispositif qui ne semble pas améliorer la situation des personnes en situation de précarité énergétique. Nous sommes attentifs également à l'évolution de la CSPE qui fera d'ailleurs l'objet d'un prochain débat.

S'agissant d'Areva, nous pensons qu'au-delà de la recherche de partenaires, l'État doit recapitaliser. Nous sommes un peu dans la même situation à cet égard qu'avec la SNCF. Areva a en effet réalisé un certain nombre d'investissements, quand bien même elle a pu commettre certaines erreurs stratégiques. Dans l'intérêt de la Nation, il serait juste que l'État participe, à bonne hauteur, à la recapitalisation de cette entreprise. En outre, je rejoins mon collègue Ladislas Poniowski en m'interrogeant également sur la capacité financière d'EDF d'assurer le renouvellement de son parc. Enfin, je souhaiterais, comme ma collègue Marie-Noëlle Lienemann, avoir des précisions sur le capital d'Areva et ses perspectives d'évolution.

M. Joël Labbé. – Comme vous vous y attendez, nous n’allons pas voter ce budget. Néanmoins, je formulerai une première observation sur les futurs marchés du nucléaire et tout particulièrement sur celui du démantèlement de centrales nucléaires, qui va se développer. Nos sociétés françaises, qui savent les construire, doivent aussi se positionner pour en assurer la déconstruction. Parmi les causes des difficultés que traverse actuellement l’opérateur Areva, vous avez évoqué une acquisition d’UraMin au prix fort et j’aurais aimé avoir des précisions sur ce point.

M. Bruno Sido, rapporteur pour avis. – Notre collègue Roland Courteau a précisé des chiffres sur lesquels je n’ai rien à ajouter. Il a également posé une question, dont il connaît la réponse en tant que membre de l’Office parlementaire d’évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst). Lorsque l’Opecst a organisé une table ronde sur le sujet, il nous a été précisé que des essais seraient réalisés début 2016 sur des échantillons similaires aux forgés de la cuve de Flamanville. Ces tests seront suivis par l’ASN qui devrait donner son avis définitif sur la sûreté de la cuve à la fin du premier semestre 2016. L’affaire est suivie de très près et je dois souligner, pour les avoir interrogés, que ni AREVA ni EDF ne sont inquiets quant aux résultats de ces études complémentaires.

Je vous remercie, M. Ladislav Poniatski, pour votre soutien. Il est vrai que la budgétisation de la CSPE représente une grande victoire car elle permettra un meilleur contrôle du Parlement. Je rappellerai que les charges couvertes par la CSPE ont explosé et que, par le seul prolongement de la trajectoire actuelle la CSPE représenterait demain près de 25 % de la facture du consommateur. Que le Parlement vote la CSPE dans le cadre du budget me paraît une très bonne chose !

S’agissant de la situation d’Areva, je ne suivrai pas votre pessimisme. Au fond, la réorganisation prévue revient à ramener le nouvel Areva dans le périmètre de l’ancienne Cogema et à recréer Framatome de l’autre, tout en créant une filiale commune avec EDF pour la conception, la gestion de projet et la commercialisation des nouvelles centrales nucléaires. Surtout, le nouvel Areva et Areva NP disposent d’un carnet de commandes important et tous les collaborateurs d’Areva sont très motivés pour assurer le redémarrage de leur société. Il faut solder le passé et il faudra aussi recapitaliser.

S’agissant des partenariats avec d’autres opérateurs, il est clair qu’EDF ne pourra pas financer à lui seul le grand carénage et le renouvellement du parc et qu’il est à la recherche de partenariats dans cette optique.

À notre collègue Mme Marie-Noëlle Lienemann, qui évoquait l’effet inflationniste des aides fiscales, il est vrai que l’UFC-Que choisir a constaté que, comme à l’accoutumée, les subventions profitaient aux fournisseurs et non aux clients en se traduisant par une augmentation des prix. C’est hélas une tendance générale. Comment faire pour que ces subventions profitent bel et bien aux usagers ? C’est toujours la même question.

S’agissant de l’évolution du capital d’Areva NP, celui-ci sera détenu par le secteur public au minimum à 66 %, soit EDF à hauteur de 51 % et Areva à hauteur de 15 %. Il n’y a donc pas de crainte à avoir ! S’agissant des 34 % restants, divers partenaires ont exprimé leur souhait d’entrer au capital d’Areva. Ainsi, il semblerait que Mitsubishi, qui a déjà travaillé avec Areva sur le réacteur Atmea, qui est une grande réussite, souhaiterait en devenir le troisième et unique actionnaire. Le Gouvernement, quant à lui, privilégierait l’entrée, à la fois, d’investisseurs japonais et chinois, Areva devant rester, en tout état de cause, l’actionnaire

minoritaire le plus important. Il faudra cependant rester vigilant sur les transferts de technologies potentiels à l'occasion de ces partenariats.

Le chèque énergie n'entraîne pas dans le champ du rapport mais ce dispositif doit faire l'objet, comme l'a évoqué notre collègue Jean-Pierre Bosino, d'une expérimentation, il est donc encore trop tôt pour en tirer les enseignements. Puisque celui-ci sera payé par la CSPE, il nous faudra surveiller de très près l'évolution des prix de l'énergie afin de nous assurer que ce dispositif n'induit pas de conséquences inflationnistes !

L'État devrait recapitaliser le nouvel Areva pour un montant sans doute compris entre 2,5 et 3 milliards d'euros. S'il le fait, ce sera bien en tant qu'investisseur avisé et non à pertes car les perspectives sont bonnes !

Notre collègue Joël Labbé a raison en évoquant le futur marché que représente le démantèlement des centrales nucléaires. Même si les centrales qui ont aujourd'hui quarante ans peuvent être prolongées jusqu'à soixante, un moment ou un autre, leur démantèlement s'avérera inéluctable. EDF dispose d'une certaine expérience dans ce domaine, à l'image du démantèlement de la centrale de Brennilis, dont le retard – je le dis sans aucun esprit polémique – était dû au contentieux juridique auquel cette opération a donné lieu.

Concernant UraMin, Areva a effectivement acheté au plus haut des cours de l'uranium avant que ceux-ci ne s'effondrent, en raison notamment de l'accident de Fukushima. On a également l'impression que toutes les précautions n'ont pas été prises pour s'assurer de la teneur en minerais des gisements et que des divergences existaient, au sein de l'état-major d'Areva lui-même, quant à la pertinence de cette transaction. Au total, la dépréciation des actifs engagés se monte à plus de deux milliards d'euros sur les trois milliards dépensés pour acheter la société puis investir dans l'exploitation des gisements.

À ce problème s'ajoute l'évolution de l'EPR finlandais, dont le contrat a été mal rédigé non par incompetence, mais dans un contexte où l'on s'attendait à ce que les autres marchés assurent le renflouement des pertes, qu'on imaginait par ailleurs moindres, de ce programme qui devait être pilote. Les pertes essuyées dans le cadre de ce programme sont considérables et s'élèvent, quant à elles, à plus de 4 milliards d'euros.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous remercie monsieur le rapporteur. J'invite désormais la commission à se prononcer sur les crédits du Programme 174 « Énergie, climat et après-mines » ainsi que sur le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

La Commission émet un avis de sagesse sur les crédits du programme « Énergie, climat et après-mines » ainsi que sur le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

Loi de finances pour 2016 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » – Crédits « Pêche et aquaculture » – Examen du rapport pour avis

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous examinons à présent l'avis budgétaire concernant la pêche maritime et l'aquaculture au sein du programme 205. Je passe la parole à notre collègue M. Michel Le Scouarnec, rapporteur pour avis.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur pour avis. – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous n'avons pas souvent l'occasion de nous pencher sur la pêche maritime et l'aquaculture. Or, il existe une ligne budgétaire au sein du programme 205 « *sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture* » de la mission « *écologie, développement et mobilité durables* », qui vise à soutenir le secteur de la pêche et de l'aquaculture.

Le projet de loi de finances permet donc de parler un peu de nos ports de pêche, de nos navires, de nos conchyliculteurs, essentiels à l'économie du littoral.

Tout d'abord, constatons que la pêche française va mieux depuis deux à trois ans. Après 10 années de crise, au cours de laquelle la réduction de la taille de notre flotte de pêche s'est poursuivie, les cours du poisson se maintiennent voire progressent – on pêche moins mais on vend plus cher – les stocks sont en voie de reconstitution dans certaines zones, en particulier l'Atlantique Nord, et les prix du carburant ont baissé.

Tous ces facteurs permettent aux pêcheurs de dégager de meilleurs revenus qu'auparavant. Lors de l'audition du comité national des pêches maritimes et élevages marins, il m'a été indiqué que l'année dernière, la part de pêche, c'est-à-dire le salaire du pêcheur, pouvait aller de 2 000 à 8 000 euros mensuels.

Si la pêche maritime française va mieux, tous les problèmes ne sont pas pour autant réglés : certaines pêcheries restent menacées par des baisses de quota – la sole en golfe de Gascogne ou en Manche-Est, le cabillaud et l'églefin en mer celtique – ou encore par des arrêts temporaires d'activité de pêche, comme on peut le craindre pour le bar dans l'Atlantique. Par ailleurs, la Méditerranée continue à manquer de poissons. La profession réclame moins de brutalité dans les variations de quotas, et notamment la mise en place de systèmes de quotas pluriannuels, pour plus de lisibilité.

La pêche doit par ailleurs s'adapter à la nouvelle politique commune de la pêche (PCP), notamment en mettant fin aux rejets en mer, c'est-à-dire en débarquant toutes les prises, en améliorant la sélectivité des engins, en répondant à l'impératif d'excellence environnementale. S'il faut tout débarquer, des investissements doivent être faits. Au demeurant la pêche est très contrôlée, en mer, à terre, dans les criées ...

Nous sommes à la croisée des chemins : la pêche française doit profiter de la période plutôt favorable qu'elle traverse pour se moderniser : avec un âge moyen de 26 ans, la flotte métropolitaine est vieillissante, gourmande en carburant et peu confortable pour les équipages et constitue à terme un handicap structurel. L'année dernière, j'avais indiqué que la part du carburant pouvait atteindre 40 % des coûts de fonctionnement. Il faut profiter de l'actuelle période pour construire des bateaux ou les rénover.

Concernant les crédits des pêches maritimes et de l'aquaculture proprement dit, le budget 2016 s'inscrit dans la continuité du budget 2015 : l'enveloppe est en légère baisse, avec 46,8 millions d'euros contre 47,9 millions d'euros l'année dernière.

La répartition de l'enveloppe n'évolue pas significativement avec 6,8 millions d'euros pour la recherche scientifique, dont une part importante est destinée à l'IFREMER. À cet égard, les professionnels craignent un désengagement de l'IFREMER sur la recherche halieutique, qui représenterait aujourd'hui 8 millions d'euros environ sur les 215 millions de budget de l'Institut. Il nous faudra être d'une grande vigilance sur le sujet car l'acquisition de

données scientifiques, notamment par les programmes d'observations en mer, est décisive dans le cadre des négociations annuelles avec Bruxelles sur les quotas.

6,2 millions d'euros de crédits sont consacrés au contrôle des pêches, qui constitue une obligation communautaire. Mais le budget des pêches ne porte qu'une faible part des moyens de contrôles, la prise en charge des moyens humains relevant d'autres budgets. L'activité de contrôle est évaluée à 460 emplois temps plein par la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA).

Les lignes de crédits destinés à la caisse de solidarité intempérie des marins, à l'assistance technique et au repeuplement de civelles ou à la recherche outre-mer sont reconduites.

Enfin, un peu plus de 20 millions d'euros sont mobilisés pour cofinancer les actions de développement économique qui sont éligibles aux aides européennes : plans de production et de commercialisation des organisations de producteurs, aides au stockage, innovation, appels à projets.

En réalité, le budget de l'État n'est ni le seul, ni le plus important des soutiens à la pêche et l'aquaculture : depuis plusieurs années, les crédits européens jouent un rôle majeur.

L'enveloppe de la France au titre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) pour la période 2014-2020 est bien plus importante que l'enveloppe du fonds européen pour la pêche (FEP) de 2007-2013. Les 588 millions d'euros de crédits européens doivent permettre de lever au total 822 millions d'euros d'aides publiques, venant aussi en partie des régions. C'est considérable ... mais pour l'instant virtuel car la mise en œuvre du FEAMP est encore différée : présenté en avril dernier, le programme opérationnel français n'est toujours pas approuvé à Bruxelles. J'avais déjà indiqué l'année dernière qu'il fallait accélérer la mise en œuvre du FEAMP. Les professionnels s'inquiètent à juste titre, car cela retarde la mise en œuvre des appels à projets, qui ne seront probablement pas sélectionnés avant la fin 2016, soit près de 3 ans après le lancement du fonds. On risque au final de ne pas pouvoir consommer l'enveloppe, ce qui serait bien dommage, et aurait probablement pour conséquence une baisse des crédits attribués à la France sur la prochaine période de programmation budgétaire.

Enfin, j'attire votre attention sur le fait que l'interprofession de la pêche, France Filière Pêche, a continué en 2015 et continuera en 2016 à apporter son soutien à la filière pêche, grâce aux 30 millions d'euros de contributions volontaires, essentiellement payées par la grande distribution. Il convient de voir pérenniser cette manne au-delà de 2016, par un nouvel accord pour France Filière Pêche, faute de quoi nous serions amenés à réfléchir à la réinstauration d'une contribution de la grande distribution.

France Filière Pêche a maintenant un rôle incontournable, pour la valorisation de la pêche française avec le label Pavillon France désormais connu par 57 % des consommateurs, mais aussi pour la recherche scientifique en apportant un soutien ponctuel aux projets qui rencontrent des difficultés de financement, mais aussi pour l'investissement à bord des navires. Cela doit continuer mais je regrette au passage que les règles européennes interdisent d'apporter des fonds publics pour soutenir l'investissement dans les nouveaux navires. Autrefois, des crédits importants y ont été consacrés. Cette interdiction conduit à ne favoriser que les grandes structures ayant de grandes capacités financières propres. Cela

pousse aussi au regroupement des investisseurs, car il devient impossible de financer seul l'acquisition de navires de plus de 12 mètres.

Lors du comité interministériel de la mer (CIEM) du 22 octobre dernier, le Gouvernement a annoncé une nouvelle ambition pour la pêche et l'aquaculture, notamment dans le but de réduire notre dépendance aux produits importés, qui représentent environ 85 % de notre consommation. Nous n'en serions qu'à 50 % si nous ne mangions plus de saumons et de crevettes massivement importées. Deux mesures ont été mises en avant : un encouragement de l'investissement dans des nouveaux navires avec une réglementation plus adaptée afin de ne pas décourager le renouvellement de la flotte de pêche et l'identification de sites propices et l'attribution de 15 % des crédits européens pour l'aquaculture.

Je salue ces propositions, mais il faudra qu'elles soient suivies d'effets. Les annonces concernant l'aquaculture ne sont pas nouvelles, et l'expérience des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine, promis en 2010 et dont bien peu ont été élaborés, est à cet égard instructive.

La pêche maritime française a aussi besoin d'un véritable plan stratégique pour se moderniser. J'ai reçu les auteurs du rapport sur le renouvellement de la flotte de pêche, MM. Deprost et Suche, qui mettent en évidence le caractère stratégique de la flotte des navires de plus de 12 mètres. Il s'agit de moins de 1 000 navires qui apportent plus des deux tiers des captures dans les ports français. Leur modernisation, avec éventuellement leur remotorisation est indispensable car ces navires sont énergivores.

En septembre, le navire Arpège, dit « navire du futur », un navire de 25 mètres d'un coût de 8 millions d'euros, dont un quart a été financé grâce au programme des investissements d'avenir, a été mis à l'eau. Il apporte d'importants gains en consommation d'énergie et en confort à bord, ce qui est indispensable pour attirer du personnel. Une construction en série permettrait de faire baisser considérablement les coûts, probablement autour de 3,5 millions d'euros.

Encore faut-il trouver des investisseurs qui veuillent s'engager et financer de nouveaux navires. Or, leur coût les rend inaccessibles à des artisans-pêcheurs. Il faut dès lors encourager le regroupement des pêcheurs, pour leur permettre de financer la construction de navires neufs de plus de 12 mètres.

Le rapport Deprost-Suche formule de nombreuses propositions, dont la réforme du permis de mise en exploitation. Lors d'un entretien avec les responsables du port de Lorient, j'ai eu confirmation que le problème du droit à pêcher constituait un obstacle à l'installation de nouveaux pêcheurs, du fait du coût que cela représente.

La modernisation de notre flotte de pêche est nécessaire. Elle est possible. Et elle devra se faire dans le respect d'un modèle social respectueux des marins, et non pas, comme le font certains États membres de l'Union européenne, avec des matelots sous-formés, sous-payés et exposés à une multitude de risques inhérents aux sorties en mer. Le dumping social existe dans le secteur de la pêche. Beaucoup reste à faire pour lutter contre ce phénomène.

Pour conclure, je propose à la commission d'émettre un avis de sagesse à l'adoption des crédits relatifs à la pêche figurant au sein de la mission « Écologie, développement et aménagements durables », et j'espère qu'au printemps prochain, notre

commission pourra constater les progrès de la pêche française sur la criée de Lorient. Car s'il faut faire évoluer les navires, il faut aussi moderniser les criées et équipements à terre.

M. Yannick Vaugrenard. – Je remercie le rapporteur pour la qualité de son rapport ainsi que pour les auditions de terrain qu'il a menées. Avec ses 5 000 kilomètres de côtes et ses 11 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive, la France dispose du deuxième domaine maritime au monde. Malgré cela, nous ne sommes qu'au quatrième rang en Europe avec environ 10 % des captures. Il est donc absolument indispensable de moderniser l'ensemble de notre flotte et de faire entendre à l'Europe qu'une intervention de la puissance publique est justifiée pour se remettre à niveau. En outre, il faut lutter contre le dumping social des pays hors-Union européenne.

La question du renouvellement des navires est majeure pour l'avenir de la filière : dans les six prochaines années, la France aura besoin de 300 bateaux neufs ou modernisés si l'on veut utiliser tous nos quotas de pêche. Lors du conseil interministériel de la mer réuni en octobre dernier, le Premier ministre a annoncé des mesures pour financer le renouvellement des flottes de ferrys, de commerce et de pêche ainsi qu'une refonte des permis de mise en exploitation pour libérer des capacités et encourager l'installation de jeunes pêcheurs. Concernant la flotte de pêche, une concertation rapide avec la profession devra mettre au point un dispositif de facilitation fiscale du renouvellement.

Enfin, je rappellerai que l'essentiel du soutien fiscal aux entreprises de pêche passe par la détaxation du carburant et par l'exonération de TVA sur la vente des produits de leur pêche. Je considère donc que l'avis de notre rapporteur est un avis de sagesse positif et c'est pourquoi le groupe socialiste votera ce projet de budget.

M. Joël Labbé. – J'ai moi aussi apprécié le fond et la forme, toujours savoureuse, de la présentation de notre rapporteur. Je voudrais insister sur la pêche artisanale qui, bien que n'exerçant pas de pression lourde sur le milieu marin, est malgré tout victime des excès de la pêche industrielle. Il faut sauver cette pêche artisanale et tout particulièrement la pêche au bar de ligne qui est une pêche de très grande qualité, avec un prélèvement maîtrisé de la ressource. Or, il est question d'un moratoire de six mois qui risque de mettre en difficulté les pêcheurs spécialisés.

En matière de conchyliculture, il nous faudra profiter de l'examen de la loi relative à la biodiversité pour introduire un véritable étiquetage, de façon à permettre au consommateur de distinguer les huitres triploïdes, qui poussent en deux ans au lieu de trois et ne sont pas laiteuses l'été, des autres. En parallèle, il faut continuer à travailler avec les ostréiculteurs sur le dossier de demande de spécialité traditionnelle garantie.

M. Bruno Sido. – Je remercie à mon tour le rapporteur pour ce rapport qui sent l'iode ! Une question pour ma culture personnelle : où se situe la mer celtique ?

Le prix du carburant est un sujet très sensible pour les pêcheurs. Le fioul utilisé par les navires étant très peu taxé, les taxes ne jouent pas leur rôle d'amortisseur habituel des variations des cours du brut.

Comment s'opère la surveillance de nos zones économiques exclusives, par exemple dans les archipels des Kerguelen ou des Crozet où nos réserves seraient pillées ?

Enfin, j'ai pu observer à Concarneau que les bateaux de l'Ifremer restaient à quai, est-ce par manque d'argent ? Je suis très attaché à la préservation de la ressource, et ce faisant de nos pêcheurs, et il faut donc que l'Ifremer ait les moyens de travailler.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je profite de l'occasion pour insister sur l'importance de l'amendement voté au Sénat en matière de suramortissement des coopératives, qui pourra s'appliquer aux coopératives de pêche et aider en particulier au renouvellement des navires.

Comment se fait-il que la France ne soit pas capable, malgré ses ressources maritimes et sa tradition de pêche, de développer une aquaculture de saumons ? Il nous faut regagner des parts de marché sur ce secteur.

Il faut effectivement doter l'Ifremer des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions, en particulier dans le cadre de la directive « stratégie pour le milieu marin » qui vise la restauration du bon état écologique des mers en 2020.

Est-ce le ministère de l'outre-mer qui gère la pêche dans les outre-mer ? Il me semble qu'il existe très peu d'initiatives de gestion maritime de ces territoires alors que la ressource est là !

M. Gérard Bailly. – Les pêcheurs sont très méritants. Nous avons aussi des ressources sur nos territoires dont nous pourrions mieux tirer avantage, qu'il s'agisse des rivières, des étangs ou des lacs. Les cormorans, dont la population a été multipliée par soixante, fait des dégâts très importants, il est temps d'y mettre un terme !

M. Yannick Vaugrenard. – Je voudrais simplement préciser que la France a demandé à pouvoir utiliser les crédits du plan Juncker pour le renouvellement de sa flotte.

M. Martial Bourquin. – Il faut aussi supprimer le « Roundup » pour préserver nos rivières.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur pour avis. – En réponse à l'interrogation de Mme Lienemann, sachez que le développement de l'aquaculture se heurte à des difficultés pour identifier les sites propices, compte tenu du risque d'opposition des riverains.

La mer celtique, située entre l'Angleterre et l'Irlande, est une zone de pêche importante pour la France. La construction de navires neufs pourrait servir à la fois à accélérer la transition énergétique et à développer l'emploi : 400 000 emplois seraient possibles dans les secteurs de la pêche et de la mer au sens large.

Le faible prix actuel des carburants ne doit pas conduire à renoncer à la modernisation de nos outils. Par ailleurs, la détaxation du carburant utilisé pour l'avitaillement des navires de pêche est essentielle.

Il ne faut pas opposer la pêche artisanale côtière et la pêche sur des navires plus gros, qui contribue d'ailleurs à l'essentiel des captures, de la même manière que nous ne devons pas opposer les différentes formes d'agriculture.

Les ressources halieutiques sont très dégradées en Méditerranée, en revanche, dans l'Atlantique, on constate l'amélioration de certains stocks, laissant penser que les quotas pourront augmenter dans l'avenir. Mais nous ne consommons pas tous nos quotas, qui ne

concernent au demeurant que 50 % des quantités pêchées. Sachons aussi que nos ports de pêche traitent du poisson pêché par des navires battant pavillon étranger.

La surveillance des pêches est extrêmement forte. J'ai pu visiter avec le ministre Alain Vidalies le centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage d'Étel, qui est doté de moyens techniques impressionnants. Ceux qui trichent courent un grand risque d'être identifiés.

La flotte outre-mer est très artisanale, même si elle est plus récente. Nous devons développer la pêche dans les outre-mers.

L'IFREMER est surtout financé sur le programme 172, qui relève de la mission « *recherche et enseignement supérieur* ».

La Commission émet un avis de sagesse sur les crédits consacrés à la pêche et à l'aquaculture au sein du programme 205 « sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « écologie, développement et mobilité durables ».

Loi de finances rectificative pour 2015 – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

La commission des affaires économiques demande à être saisie pour avis sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015 (A.N., n° 3217).

M. Jean-Claude Lenoir est désigné rapporteur pour avis.

Désignation d'un rapporteur

M. Jean-Jacques Lasserre est désigné 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.

La réunion est levée à 12 h 18.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE**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**

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Monsieur le ministre, madame la présidente, mesdames et messieurs les députés, chers collègues sénateurs, il est important de bien montrer aux Français l'importance que nous attachons à la capacité de l'État d'être rassemblé pour faire face à la tragédie. En ces jours de tristesse et de mobilisation nationale autour de nos institutions, il existe de petits moments de soleil ; la présence des députés parmi nous en est un, et je remercie le ministre pour sa disponibilité en cette période difficile.

Mme Guigou et moi-même allons introduire notre débat, puis trois questions de sénateurs seront posées, suivies de trois questions de députés. Nous laisserons ensuite le ministre répondre, avant de poursuivre s'il y a d'autres interventions.

Monsieur le ministre, nous sommes tous marqués par l'intervention du Chef de l'État, hier, devant le Parlement réuni en Congrès, notamment en ce qui concerne la politique étrangère, compte tenu d'un certain nombre d'orientations qu'il a définies.

Notre interrogation est forte sur plusieurs sujets.

Tout d'abord, en ce qui concerne la définition de l'ennemi, la clarification est de plus en plus nette. L'ennemi, c'est l'État islamique, c'est Daech. Nous hiérarchisons nos objectifs et clarifions bien cette position. Il y a là un point qui nous rassemble tous ici : quand on fait la guerre, on la fait contre un ennemi identifié et localisable.

Nous avons également entendu le Président de la République rejoindre l'idée d'une seule coalition, que la Russie puisse notamment intégrer, afin qu'il y ait, sur le terrain, une seule stratégie contre Daech, et qu'une alliance se forme avec nos partenaires sur ce sujet.

Vous nous direz par ailleurs l'évaluation que vous faites des discussions qui se tiennent à Vienne en vue d'une sortie de la crise syrienne, et vous nous préciserez comment vous ressentez l'association des sunnites aux responsabilités, ce qui constitue l'un de nos objectifs fondamentaux.

Vous nous donnerez peut-être également votre appréciation des frappes françaises réalisées en Syrie, mais c'est un sujet plus militaire que diplomatique.

Je laisse à présent la parole à Élisabeth Guigou, présidente de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, en lui souhaitant la bienvenue.

Mme Élisabeth Guigou, présidente de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale. - Merci beaucoup, monsieur le président, mes chers collègues, de nous accueillir au Sénat. Nous nous réjouissons de cette réunion.

Nous sommes tous encore sous le coup de cette terrible tragédie. Les victimes ne sont pas encore toutes identifiées. Les jours à venir vont être très douloureux. Les services publics de sécurité et de secours ont été admirables.

Hier, le Président de République a présenté des décisions lors du Congrès du Parlement, au cours d'un très beau moment d'unité nationale. Les terroristes de Daech n'attendent qu'une chose, que notre pays se divise. Il est donc très important que l'on puisse multiplier les moments d'échange et d'analyse commune pour essayer d'être plus efficaces et plus pertinents dans nos réactions.

Comme vous, j'ai plusieurs questions à poser au ministre, que je remercie pour sa disponibilité à l'égard du Parlement.

Tout d'abord, où en est-on sur le terrain face à Daech ? Daech est maintenant limité dans son expansion, a subi des revers assez sérieux en Irak. Les attentats ne sont-ils pas une façon de compenser ce relatif faux plat, de continuer à alimenter la surenchère dans l'horreur ? Que vise donc Daech ? Pourquoi notre pays est-il sa principale cible ? Sans doute est-ce en raison de ce que représente la France, mais votre analyse m'intéresserait beaucoup, monsieur le ministre.

En second lieu, à la suite des annonces du Président de République - formation d'une grande coalition, nouvelle proposition de résolution au Conseil de sécurité des Nations unies - comment voyez-vous les évolutions dans les prochains jours ? La Russie vous paraît-elle, après les réunions de Vienne et du G20, susceptible de réaliser des ouvertures dans le sens que nous souhaitons ? Qu'en est-il de l'Iran ? Quel va être le contenu de la résolution que notre pays va proposer aux Nations unies ?

En Syrie, on voit bien que l'ensemble des pays réunis maintenant autour de la table souhaite une solution politique et ne croit pas aux solutions militaires, même si des actions en ce sens sont nécessaires. Comment voyez-vous le jeu des différents acteurs ? Pensez-vous qu'un processus vers une transition soit engagé - même si nous avons bien compris qu'il existait toujours des divergences sur le sort de Bachar al-Assad ?

Enfin, s'agissant des frappes militaires, que pensez-vous que l'on puisse obtenir des Européens ? Le ministre de la défense a confirmé à l'Assemblée nationale qu'il avait demandé l'activation de l'article 42-7 du traité de Lisbonne, qui constitue une clause d'assistance mutuelle. Le traité prévoit également une clause de solidarité. Il semble que la proposition française ait reçu un accueil favorable de nos partenaires. Comment voyez-vous la suite ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - La parole est aux sénateurs.

M. Christian Cambon, sénateur. - Monsieur le ministre, j'aimerais évoquer les objectifs que la France s'est fixés pour lutter contre Daech - ou l'État islamique. Une précision serait du reste utile à ce sujet, car un certain nombre d'experts préconisent d'utiliser l'expression d'« État islamique », alors que vous-même avez expliqué plusieurs fois qu'il ne fallait pas l'employer. J'aimerais avoir votre sentiment sur ce point.

Je veux revenir sur ce qui se passe actuellement - et que nous approuvons : je veux parler des bombardements ciblés sur les installations militaires. Tout le monde sait que ces bombardements ne mettront pas fin à la domination de Daech, tous les experts le disent.

En revanche, on en sait un tout petit peu plus sur la manière dont Daech se finance, et notamment sur cette fameuse « contrebande du pétrole » qui prend une forme bien identifiable, puisqu'on parle de mille à deux mille camions sur des routes conduisant vers le sud de la Turquie. Ce sont des objectifs bien identifiables. Les forces aériennes françaises ont montré que de petits pickups, au Mali, pouvaient être détruits dans l'instant. Une bonne stratégie ne consisterait-elle pas à couper ces routes pour empêcher toute contrebande ?

Vous revenez de Turquie. Le comportement de M. Erdoğan ne laisse pas de poser des questions. Avez-vous obtenu des engagements de la part du premier ministre turc pour faire en sorte qu'il lutte contre cette contrebande ? S'il veut s'associer au mouvement de lutte contre le terrorisme, voilà un moyen efficace : faire en sorte que des oligarques turcs cessent de gagner de l'argent en achetant du pétrole de contrebande ! Ne pensez-vous pas que, parmi les objectifs que les armées françaises peuvent se fixer, il peut y avoir aussi, de manière plus prégnante, la fin de ce trafic de camions, qui rapporte chaque jour des centaines de millions de dollars à l'État islamique - ou à Daech, suivant l'appellation que l'on doit employer ?

M. Cédric Perrin, sénateur. - Monsieur le ministre, peut-on envisager de résoudre la question de Daech sans un dialogue stratégique avec la Turquie et l'Iran ?

En second lieu, jusqu'à quel point peut-on soutenir l'Arabie saoudite sans cautionner l'évolution de son prosélytisme radical ?

Quelle est votre vision de l'alternative politique pour les sunnites irakiens une fois Daech éradiqué, ainsi que je l'espère ?

M. Jean-Marie Bockel, sénateur. - Beaucoup de choses ont été dites à propos de la Syrie. Y a-t-il aujourd'hui un changement de pied s'agissant de la priorité qui doit être donnée à la lutte contre Daech ?

Quelles conséquences cela aura-t-il dans cette période de transition ? Tout le monde a le départ du président syrien à l'esprit, mais j'ai le sentiment que la question est aujourd'hui de savoir comment gérer la situation d'ici là. Qu'est-ce qui est acceptable, qu'est-ce qui ne l'est pas ?

Mme Élisabeth Guigou, présidente de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale. - La parole est aux députés.

M. Jean-Pierre Dufau, député. - Monsieur le ministre, depuis quelques jours, les événements se sont télescopés, avec des réunions programmées à Vienne, le G20, auquel vous avez participé et, malheureusement, les attentats terroristes, qu'il s'agisse de l'avion civil russe, en Égypte, ou de ceux de Beyrouth et de Paris. C'est pourquoi la diplomatie connaît une phase active et accélérée.

Pouvez-vous nous préciser en quoi consisterait la saisine du Conseil de sécurité des Nations unies ? Qui en est à l'initiative ? Comment faire pour que cela passe la rampe du Conseil de sécurité ?

La coalition internationale qui a été évoquée serait une véritable réponse coordonnée aux attentats. Quel en serait le périmètre ?

M. Pierre Lequiller, député. - Monsieur le ministre, quelle va être la réponse de l'Europe à la fois sur le plan diplomatique, mais aussi sur le plan du financement des actions militaires qui vont être nécessaires ?

A-t-on déjà une idée, dans cette affaire, de la solidarité européenne, qui ne s'est pas manifestée jusqu'ici ?

M. Jacques Myard, député. - Monsieur le ministre, je ne vais pas citer Edgar Faure et le monde qui change, mais avez-vous véritablement changé d'avis concernant les sanctions à l'égard de la Russie ? Je sais que vous étiez extrêmement modéré en la matière - je vous en donne acte - et que nous avons suivi les ultras Européens et les Américains.

S'agissant de la Syrie, nous sommes dans l'attente : avez-vous fondamentalement changé d'avis sur le fait de savoir qui est l'ennemi ?

Enfin, la Turquie, dont je reviens, joue un drôle de jeu, un jeu d'apprenti sorcier, tout comme l'Arabie saoudite. Vous avez donné une conférence à Paris à laquelle je n'étais pas présent, mais j'ai compris que vous tentiez d'amener l'Arabie saoudite à un changement. Comment la nouvelle ligne française peut-elle être acceptée par notre client majeur qu'est l'Arabie saoudite ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Monsieur le ministre, vous avez la parole.

M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international. - Merci à tous d'avoir pris sur votre temps pour que nous puissions aborder ces questions très importantes. Je trouve excellent que nous puissions être rassemblés pour aborder des sujets aussi importants. Beaucoup d'autres questions auraient pu intervenir, mais vous avez rassemblé les principales. Ce sont des sujets sur lesquels le Président de la République et moi-même avons travaillé tous ces jours-ci.

Après ces attentats terribles de vendredi, nous avons jugé bon que j'aille à Vienne, le samedi, pour la réunion sur la Syrie, étant donné le rapport entre les deux.

Le Président de la République étant obligé de rester à Paris, il m'a demandé - ce que j'ai fait avec beaucoup d'intérêt, de plaisir et d'honneur - de le remplacer au G20. Je vous en parlerai : cela donne l'occasion de voir beaucoup de gens. Hier, le Président de la République s'est adressé au Congrès du Parlement, à Versailles.

La semaine prochaine, nous irons d'abord à Washington, puis à Moscou. Entre-temps, pour la COP 21, je m'en vais ce week-end en Inde, en Afrique du Sud et au Brésil, afin de visiter quelques pays dont il m'a semblé qu'ils étaient plus difficiles à convaincre que d'autres.

Au milieu de tout cela, je trouve tout à fait normal et légitime de vous rendre compte.

Je prendrai les questions dans le désordre, beaucoup se recoupant...

Sur le plan militaire, il est évident que l'adversaire, l'ennemi, c'est Daech, mais aussi Jabhat al-Nosra, qui sont des organisations considérées comme terroristes par les Nations unies elles-mêmes.

Dès le début, nous avons dit - et cela rejoint la question de la coalition - que toutes les forces devaient être concentrées contre cet ennemi.

Lorsque le président Poutine a avancé sa proposition de grande coalition, je me trouvais aux Nations unies, et j'ai répondu au nom de la France que c'était une bonne idée dès lors que trois conditions étaient remplies, en premier lieu que les Russes frappent Daech, et non les éléments modérés, en second lieu qu'il existe une transition politique - j'y reviendrai - et enfin qu'on se préoccupe des questions humanitaires - les « *barrels bombs* » - et de la libération de plusieurs zones.

Il peut y avoir bien des évolutions et des adaptations. C'est tout à fait normal, et le contraire serait absurde, mais constatons que, si les choses se poursuivent comme aujourd'hui, c'est le président russe qui revient sur une de ses conditions, 80 % des frappes russes étant jusqu'à présent destinées à l'opposition modérée. Ce n'est pas tout à fait un hasard si des frappes massives sont intervenues aujourd'hui sur Raqqah.

Il y a à cela à mon sens deux raisons. En premier lieu, les Russes se sont rendus à l'évidence : l'explosion de l'avion égyptien étant bien d'origine terroriste, ils ont voulu répliquer. En second lieu, la France elle-même a montré le chemin en bombardant durement Raqqah.

L'un des préalables que nous avons mis à cette coalition internationale, qui doit être la plus large possible, est désormais rempli par les Russes - surtout s'ils continuent.

Pour ce qui est du politique, je serai amené, en répondant à vos questions à propos de Vienne, à être plus nuancé. Le Président de la République et moi-même avons la même attitude. Il n'existe pas, comme je le lis parfois dans les journaux, une ligne Fabius, une ligne Hollande, une ligne Valls. Nous délibérons de tout cela ensemble et prenons la même position. Tel ou tel peut avoir intérêt à laisser entendre certaines choses, mais la réalité, c'est qu'il n'y a qu'une seule politique.

Nous continuons à considérer que nous ne parviendrons pas à une unité syrienne telle que celle définie dans le texte de Vienne, où chacun aura le droit de cité, une Syrie libre si, au bout du processus, Bachar al-Assad continue à présider aux destinées de son pays. Nous continuons d'en être convaincus, non pas seulement pour des raisons morales, mais pour des raisons d'efficacité, du fait de l'Histoire.

Ce n'est toutefois pas la même chose de considérer que ceci doit intervenir au début du processus ou à tel ou tel moment de celui-ci. C'est de la diplomatie, c'est normal.

Pour ce qui est de l'aspect politique, il existe une différence d'approche entre la France, la Russie et l'Iran. L'aspect humanitaire reste important car, tous les jours, la population reçoit des bombes, et il faut trouver des solutions.

Vous m'avez invité à vous parler de Vienne. Il s'agit de la seconde réunion que nous tenions. L'intérêt réside dans le fait que nous sommes une quinzaine autour de la table - membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies, Iran, Arabie saoudite. C'est là un fait nouveau et positif.

La première réunion a été difficile. Le texte de départ, assez détaillé, abordait les questions de la réunion de l'opposition, du cessez-le-feu, du gouvernement d'union, du changement de Constitution, de l'élection. La nouvelle réunion convoquée samedi dernier, a

été assez dure elle aussi, mais nous sommes davantage entrés dans les détails. Je pense que le texte a été publié. Celui-ci fixe tout un processus, et c'est nouveau.

Il précise ce que l'on va essayer de faire pour réunir l'opposition, bâtir un gouvernement de transition et une nouvelle constitution. Au bout du compte, des élections auront lieu. La question était décisive, les Russes et les Iraniens, paradoxalement, estimant que c'est aux Syriens de décider tout de suite s'ils souhaitent ou non que Bachar al-Assad demeure président, alors qu'il a été déjà réélu il y a un an et demi. Nous avons fait valoir que, le moment venu, il faudrait que les Syriens votent, mais qu'il y avait auparavant toute une série de procédures à mettre en œuvre.

À quoi sommes-nous arrivés ? Tout d'abord, la balle va passer entre les mains du Conseil de sécurité des Nations unies, et en particulier des membres permanents, dont la France. M. de Mistura, qui est un diplomate chevronné, a essayé de réunir tout le monde. À chaque étape, c'est le Conseil de sécurité qui va déterminer si l'on peut avancer ou non. C'est la première innovation car, pour le moment, le Conseil de sécurité n'était pas vraiment impliqué.

Nous estimons bien sûr qu'il faut que les parties interviennent, mais elles ne trouveront pas seules la solution.

Chaque étape du processus présente des difficultés immenses ; cependant, des dates ont été arrêtées.

Tout d'abord, pour aller vers un cessez-le-feu, il faut que l'opposition se rassemble. Je pense que cela se fera à Riyad. Ce sont les Saoudiens qui, à différents égards, détiennent les éléments pour essayer de réunir l'opposition.

Quelle opposition ? Tout le monde s'accorde pour dire qu'il ne s'agit pas de l'opposition terroriste. Qui est terroriste, et qui ne l'est pas ? Certains sont incontestablement terroristes, ceux qualifiés comme tels par les Nations unies - essentiellement Daech et les mouvements relevant d'Al-Qaïda.

Pour le reste, toute une série de questions demeure. Dans nos conversations, nous définissons trois catégories, les verts, les rouges et les jaunes. Les verts, ce sont ceux qui ne posent pas de problème, mais qui ne sont généralement pas les plus armés. Les rouges sont les deux mouvements que je viens de citer, les jaunes étant toutes les catégories intermédiaires. Il faut se mettre d'accord sur les catégories autorisées et celles qui ne le sont pas.

Il y a là toute une discussion : qui va opérer le choix ? Est-ce que ce sont les Nations unies ou le Conseil de sécurité ? On achoppe là sur la même difficulté, chacun défendant les siens. Finalement, cette question n'est pas tranchée.

Voilà une première difficulté. Il faut que l'opposition se rassemble et qu'elle soit non terroriste.

En second lieu, il va ensuite falloir parvenir à créer un gouvernement. On fait là référence à Genève I, qui comporte une grande ambiguïté. Genève I précise qu'il faudra un « *gouvernement de transition doté de tous les pouvoirs exécutifs* ». Ce n'est donc plus Bachar al-Assad qui le détiendra. Les Russes, ayant fait préciser que le choix devrait être réalisé « *par consentement mutuel* », font valoir ce point à chaque fois qu'ils ne sont pas d'accord.

Si on passe les deux premières étapes, la troisième est le cessez-le-feu, non avec Daech et Jabhat al-Nosra, mais entre le gouvernement syrien - du moins son armée - et l'opposition.

La phase suivante est constituée par la mise en place d'un gouvernement de transition. Les Russes, les Américains et la France ont échangé des noms. J'ai dit que nous l'avons déjà fait dans le passé, mais dès que les noms sont connus, la famille est assassinée ! Il faut donc le faire dans le secret le plus total.

Nous nous sommes mis d'accord sur la rédaction d'une Constitution, même avec les Iraniens. Il existe une définition de ce que nous voulons pour la Syrie. Une fois que ce sera fait, l'élection présidentielle aura lieu dans un délai de 18 à 24 mois, en associant la diaspora.

Je vous renvoie au texte de Vienne, qui a été étudié à la virgule près, et qui est très important. C'est en effet celui sur lequel toutes les parties prenantes se sont mises d'accord. Il s'agit d' « *un engagement à l'unité de la Syrie, son indépendance, son intégrité territoriale et son caractère non religieux* ».

Par ailleurs, l'engagement est pris « *que les institutions de l'État restent intactes* ». Il est très important de faire la distinction entre Bachar al-Assad et les institutions pour ne pas revivre l'affaire irakienne si tout s'écroule, « *sans considérations de l'ethnicité ou de l'appartenance religieuse* ». Tous les membres présents ont accepté ces principes fondamentaux. Ce n'est pas une petite affaire. On a naturellement bataillé pour y parvenir.

Voilà ce que nous avons obtenu à Vienne. Toute la question est ensuite de savoir ce que cela va donner. La diplomatie doit bien entendu jouer, mais à partir d'un rapport de forces. Il n'est pas de diplomatie sans rapports de force sur le terrain.

Concernant les États-Unis, bien évidemment, les attentats de Paris, ce qui s'est passé avec l'avion égyptien et au Liban, ainsi que les menaces qui existent sur le territoire des États-Unis font que les Américains essayent de trouver une solution. Ils savent qu'ils doivent s'engager. Quant aux Russes, au départ, le président Poutine est intervenu pour protéger son protégé, garder sa base de Tartous et conserver sa place dans le grand jeu mondial. Au fur à mesure, il s'est aperçu des bénéfices que cela pouvait lui apporter, beaucoup venant maintenant le solliciter, mais aussi des énormes problèmes que cela pose, et notamment du coût humain et financier de cette opération. En outre, Vladimir Poutine pense à ses propres intérêts au Moyen-Orient : s'il a tous les sunnites contre lui, cela pose un très gros problème. Les Russes sont donc à la fois satisfaits d'être un élément déterminant dans ce jeu, mais veulent cependant s'en sortir.

Après le discours du président Hollande, hier, Vladimir Poutine a saisi la balle au vol. Il vient d'envoyer un message à sa marine en estimant, le *Charles-de-Gaulle* appareillant, que l'on peut considérer les Français comme alliés. Il a été ravi que le président Hollande lui dise qu'il allait se rendre à Moscou la semaine prochaine, mais quand on évoque des sujets sur lesquels nous sommes en désaccord, comme le fait que Bachar el-Assad doive partir à terme, il nous fait savoir que, si les Russes ne sont pas mariés avec le président syrien, leur règle est de ne pas toucher au régime, même si cela peut arriver si les choses évoluent.

Beaucoup d'interprétations sont données de la rencontre qui a eu lieu il y a quelques semaines entre Vladimir Poutine et Bachar el-Assad, en Russie. Il semble que

Vladimir Poutine ait dit à Bachar el-Assad qu'il fallait qu'il commence à considérer un certain nombre de choses.

Quant aux Iraniens, autant on peut avoir des moyens de pression sur les Russes, et comprendre les inconvénients qu'il y a pour eux à rester là où ils sont, autant c'est beaucoup plus difficile pour les Iraniens, tout d'abord parce que nous n'avons pas voulu lier l'affaire nucléaire à leur présence dans la région - et je pense que nous avons eu raison. Sauf si l'on découvrait un certain nombre de choses, l'accord sur le nucléaire est maintenant passé.

L'idée que les Iraniens, même s'ils ont des pertes humaines par centaines vont s'en aller d'eux-mêmes de Syrie ou être d'accord pour que Bachar el-Assad s'en aille - sauf à ce que son remplaçant soit son frère - est un raccourci bien rapide.

Les Russes nous assurent qu'ils vont en faire leur affaire, mais c'est un peu plus compliqué. Vous m'avez demandé comment les choses allaient avancer. Je pense que cela peut avancer avec les Russes si nous manœuvrons bien ; avec les Iraniens, c'est une autre paire de manches !

La France a une prise sur l'opposition syrienne modérée, notre pays l'ayant toujours soutenue par ailleurs. Les choses sont pour elle très difficiles, toute leur famille ayant été décimée par Bachar el-Assad. Au début, ils voulaient passer Bachar el-Assad par les armes avant même toute discussion. Nous n'en sommes plus là, mais sans une perspective de changement, nous n'arriverons à entraîner ni les dirigeants ni les Syriens qui vivent hors de Syrie. Il faut bien admettre que les habitants d'Alep, qui sont depuis longtemps bombardés par Bachar el-Assad, à qui l'on demande de discuter à présent avec lui sans savoir ce qui va arriver ensuite, peuvent manquer d'enthousiasme.

Le risque est qu'ils refusent le cessez-le-feu ou qu'ils se tournent vers Daech, dont les membres sont sunnites comme eux. C'est le problème que nous avons, à moindre échelle, en Irak.

Les pays extérieurs - Qatar, Arabie saoudite, Émirats, Oman - discutent avec les Russes, et utilisent les arguments économiques qu'ils peuvent employer, qui sont importants dans cette affaire. Il faut avoir à l'esprit que, même s'ils sont hostiles à Bachar el-Assad, leur grand ennemi demeure l'Iran. Ils se détermineront donc par rapport à la question iranienne.

Quant à la Turquie, j'ai compris que vous n'aviez pas tous une opinion totalement positive des Turcs - en bon langage diplomatique. J'ai rencontré hier M. Erdoğan, qui a été réélu triomphalement. Que dit-il de la Syrie et des affaires européennes ? Il demande une « *no-fly zone* » ou une « *no-Daech zone* » au nord de la Syrie et au Sud de la Turquie. Il estime - son raisonnement est assez puissant - que si l'on ne veut pas que les Syriens pénètrent en Turquie, puis en Europe, il faut une zone où ils ne risquent pas d'être frappés.

Le problème vient du fait que les Etats-Unis sont sceptiques à cette idée. Il faudrait en effet au moins 20 000 personnes au sol pour tenir tout cela. C'est très compliqué du point de vue des avions et on n'a pas de certitude. Or, on ne peut pas le faire sans les Américains.

On voit du même coup le problème que cela pose par rapport à la question de l'immigration, déjà très difficile, peut-être objectivement moins en France que dans les Balkans.

Voilà où en sont les Turcs. Ils étudient ce qui se passe en Syrie ; ils sont très opposés à Bachar el-Assad, mais tiennent également compte des conséquences que cela peut avoir sur les Kurdes - PKK, PYD, etc.

Quand on met tout cela bout à bout, je pense que la France a raison d'être dans le jeu, d'essayer de rapprocher les points de vue. Avec Vienne, nous avons maintenant quelque chose sur la table qui n'existait pas auparavant, mais on ne peut assurer que l'on va pouvoir tenir les dates. Il faut toutefois pousser en ce sens.

Bizarrement, l'accord de Vienne est passé complètement inaperçu, mais il est vrai que c'était au lendemain de la tragédie française. C'est pourtant quelque chose d'important. Nous devons nous retrouver dans un mois environ ; on verra comment les choses vont avancer sous l'impulsion des Nations unies.

J'aborde à présent les questions de Mme la présidente Guigou - Mossoul, Raqqah, etc. Que se passe-t-il sur le terrain ?

Nous avons montré aux Américains, il y a déjà plusieurs semaines de cela, des clichés photographiques où 2 000 camions, en file indienne, attendaient d'être ravitaillés. Je vais fâcher M. Myard, mais une partie de ces cargaisons vont chez Bachar al-Assad...

Nous-mêmes avons étudié cette question scandaleuse. Ces gens apportent des ressources à Daech : pourquoi ne leur tire-t-on pas dessus ?

Il y avait un risque que des attaques contre ces camions soient constitutives d'un crime de guerre, dès lors que les conducteurs ne sont pas assimilés à Daech et ne sont pas des militaires. Qu'ont fait les Américains à ce sujet ? Ils ont distribué des prospectus au-dessus des camions. Une partie des véhicules et des chauffeurs est partie. Ils ont ensuite bombardé et touché de nombreux camions.

Il est évident, le droit demeurant le droit, qu'il faut quand même trouver une solution. Cela n'a pas de sens ! C'est un des éléments d'approvisionnement principaux. Pour couper cette filière - et cela explique la stratégie que nous avons utilisée - il convient de couper la route principale entre Mossoul et Raqqah.

Nous agissons à partir de nos propres renseignements, mais nous n'avons pas les mêmes moyens que les Américains. Ils se sont engagés à le faire. Nous partageons l'hypothèse formulée par Mme Guigou. Daech a subi des revers, comme à Sinjar ou ailleurs. Selon une stratégie classique, ils veulent exporter la guerre à l'extérieur, en Europe bien sûr, et s'ils le peuvent, aux États-Unis ou dans d'autres pays.

Hier, lors du G20, nous discutons avec le président de Malaisie et le Premier ministre de Singapour. Il existe maintenant au sein de Daech une légion « Asie du Sud-Est », spécialisée, à partir de recrutements locaux, pour atteindre les pays de la région. Tout le monde a maintenant peur.

Je ne reprendrai pas ce qui a été dit, et qui est tout à fait juste, mais le format des attentats de Paris augmente cette peur. Chacun est touché. Lisez la revendication de Daech sur ce qui s'est passé. J'ai attiré l'attention de Mme Merkel sur ce point. Ils expliquent avoir visé le stade parce qu'il n'y a rien de plus populaire que le football, et que la France et l'Allemagne sont des pays qui ont pris position contre eux. Ils ont attaqué le Bataclan et les restaurants parce qu'il s'agissait de centres de la perversité, etc.

Je n'apprécie pas le débat - et je souhaite que l'on partage la même impression - qui porte sur le fait de savoir si nous avons été agressés parce que nous sommes intervenus en Syrie. Ils cherchent à nous atteindre pour ce que nous sommes, que personne ne se fasse d'illusions ! Tout ce qui n'est pas sous leur domination ou leur idéologie doit être détruit, qu'il s'agisse de musulmans qui ne répondent pas à leurs injonctions, ou des catholiques. C'est une affaire de légitime défense.

Les crimes de janvier ont été commis alors qu'on n'était pas encore intervenu en Syrie. Ne nous égarons donc pas ! Lorsqu'on est attaqué et menacé, il faut se défendre, sans quoi on n'est pas digne de représenter son pays.

Une question a été posée à propos de la terminologie. On en parlait ce matin lors de la visite du Premier ministre du Qatar. Il ne faut pas fuir les mots. Camus disait : « *Il faut désigner les choses telles qu'elles sont* », mais il faut aussi penser aux musulmans. Je ne connais pas la traduction des termes « État islamique » en arabe, mais le Premier ministre du Qatar nous a expliqué refuser les mots d' « État islamique », d'abord parce qu'il ne s'agit pas d'un État, ensuite parce que cela s'apparente, sur le plan du vocabulaire, au mot de « musulman ». Les Qataris reconnaissent que ce sont certes des musulmans, mais qui abusent de la religion. Nous avons choisi la dénomination de Daech parce que tout le monde la comprend et qu'elle constitue en plus - bien que je ne parle pas arabe - une désignation péjorative.

On ne va toutefois pas s'enfermer dans ce débat ; les deux termes peuvent être utilisés. Chacun fera comme il l'entend.

Pour ce qui est de la résolution au Conseil de sécurité, un certain nombre ont déjà été déposées. Ce n'est pas ce qui va bouleverser les choses. J'ai toutefois bien compris le sens de votre question. C'est nous qui tenons la plume, et nous allons le faire de façon que tout le monde puisse voter cette résolution anti-Daech, qui sera très claire et qui doit afficher un rassemblement dans un esprit de coalition.

Il fallait le faire, mais ce n'est pas ce qui va bouleverser les choses...

M. Robert del Picchia, sénateur. - Les Chinois l'accepteront-ils ?

M. Laurent Fabius, ministre. - Oui.

Quid de l'article 42-7 du traité de Lisbonne, qui n'a encore jamais été utilisé ? Jean-Yves Le Drian, après que le président Hollande en ait fait l'annonce, l'a expliqué à ses collègues ministres de la défense, qui ont trouvé l'idée très bonne. L'invocation de cette clause relève de deux ordres : tout d'abord, c'est la première fois que cet article est utilisé. La France ayant bel et bien été attaquée, le cadre s'applique bien, beaucoup plus que l'article 5 de l'OTAN, qui vise d'autres circonstances et qui, si on l'appliquait, risquerait d'être en contradiction avec la prétention de rassembler tout le monde. Politiquement et symboliquement, il s'agit donc d'une affaire importante.

Vous avez vu ce qui s'est passé à l'issue du discours du Président de la République. On verra ce que cela donne, mais la Commission européenne, dans ses déclarations, a laissé entendre, la France étant à peu près la seule à dépenser de l'argent pour la défense, et étant attaquée, qu'il faudrait en tenir compte.

Ce n'est pas non plus une raison pour faire n'importe quoi du point de vue économique...

Les ministres de la défense ont annoncé ce matin qu'ils étaient disposés à apporter une aide à la France. Que va-t-on leur demander ? On est en train d'y travailler avec le ministre de la défense. Cela peut être une participation aux frappes en Syrie et en Irak - certains peuvent l'accepter, d'autres non - des contributions en effectifs et en moyens à la MINUSMA, car ce qu'on n'aura pas à faire d'un côté, on pourra le faire de l'autre, des contributions aux missions européennes d'entraînement et de formation, que ce soit EUTM Mali ou l'EUMAM RCA, même si nous ne sommes pas seuls, ou encore la mise à disposition de nos forces, au Sahel essentiellement, des moyens de soutien dont nous manquons : avions ravitailleurs, avions de transport, hélicoptères lourds notamment.

La défense est en train d'en faire le recensement, et nous allons envoyer les lettres.

M. Robert del Picchia, sénateur. - Qui pourrait nous aider militairement parlant ? La Belgique ?

M. Laurent Fabius, ministre. - Certains ont quand même des éléments, même si, c'est parfois difficile. Les Anglais s'appuient sur le drame français. On en a parlé hier avec David Cameron, Ils essaient de changer de position. Il faut toutefois qu'ils présentent l'affaire au Parlement. Il semble que les attentats français les aient vraiment touchés très profondément. Les Anglais sont également menacés. M. Perrin m'a interrogé sur l'Arabie saoudite. Nous parlons bien sûr beaucoup avec les Saoudiens ; j'ai rencontré encore hier le roi et le ministre de la défense. Mon interrogation porte plus sur l'Iran. Peut-on mettre d'accord l'Iran, l'Arabie saoudite, et quelques autres ? Il faut le souhaiter, mais c'est très compliqué. Ce conflit remonte à bien longtemps, et les solutions ne peuvent être les mêmes que celles que la France a trouvées en adoptant la laïcité, qui est ici, sans mauvais jeu de mots, une bénédiction.

La France a connu depuis le Moyen âge des guerres de religion épouvantables, qui ont duré jusqu'au XVIII^e siècle et qui n'ont été réglées que lorsque nous avons pu faire le départ entre l'ordre du religieux et l'ordre du politique ou du civil, avec la création de l'État par les philosophes, Hobbes, etc., et, bien plus tard, avec la séparation de l'Église et de l'État. Ce concept, dans les pays dont nous parlons, est inconcevable. Il existe une confusion entre le religieux et le politique depuis des siècles, qui est en train d'être réactivé.

Le rôle de la France, je le répète ici, indépendante, est de parler avec tout le monde et d'essayer, tout en défendant nos propres intérêts, de trouver des solutions de paix. Nous allons continuer en ce sens, tout en sachant que c'est très difficile.

M. Dufau m'a demandé quel doit être le périmètre de la coalition internationale. Le plus vaste possible ! De ce point de vue, il n'y a pas de contradiction entre ce que nous avons dit il y a quelques semaines, ce qu'ont dit les Russes et ce que veulent les Américains.

Jusqu'à présent, la coalition consistait seulement à se prévenir mutuellement lorsqu'on envoyait des avions dans les airs, afin qu'ils ne se considèrent pas comme ennemis les uns les autres. Si on échange des renseignements, si on peut avoir des capacités d'attaques communes, c'est autre chose.

L'un des participants au G20 disait une chose simple, que doivent penser beaucoup de nos concitoyens : Daech est certes constitué de monstres, mais ne représente que 30 000 ou 40 000 personnes. Si l'ensemble des nations du monde coalisées ne sont pas capables de les anéantir, il y a quelque chose qui ne va pas ! Ce n'est évidemment jamais si simple, mais il faut de temps en temps revenir à des considérations assez basiques.

Monsieur Myard, la sanction à l'égard de la Russie est un autre débat. Il s'agit de la question ukrainienne. On a déjà traité le sujet. J'entends des critiques sur notre politique étrangère, mais quel pays arrive à faire en sorte que les uns discutent avec les autres ? C'est bien la France ! Dans le format Normandie, nous avons deux problèmes ; celui du cessez-le-feu avance quelque peu ; quant au problème politique pour l'application des accords de Minsk, les Russes affirment qu'ils ne bougeront pas tant que nous n'aurons pas réglé la question constitutionnelle, et les Ukrainiens, qui sont de plus en plus anti-Russes, alors que M. Porochenko a besoin d'une majorité au Parlement, ne veulent pas se plier à ce que demandent les Russes.

Dès lors qu'on ira dans le sens du processus de Minsk - auquel on ne parviendra pas avant la fin de l'année - on pourra évidemment alléger les sanctions, mais encore faut-il que ledit processus soit respecté.

M. Yves Pozzo di Borgo, sénateur. - Qu'en est-il de la présence au sol ? Qui va y aller ? Les Kurdes, les Iraniens, les Turcs, les Américains ?

M. François Rochebloine, député - Hier, lors du discours du Président de la République devant le Congrès du Parlement, nous avons relevé une évolution manifeste de la position de la France concernant la situation en Syrie.

Vous étiez précédemment en contact avec l'opposition syrienne et l'armée syrienne libre, et vous ne vouliez pas entendre parler de Bachar el-Assad. Vous nous dites aujourd'hui qu'il faut parler avec tout le monde. Je le pense, mais pourquoi écarter Bachar el-Assad des discussions ? Pourquoi ne pas parler avec un adversaire ?

En second lieu, le nombre de réfugiés est aujourd'hui important. Ils éprouvent toutes les difficultés à rejoindre notre pays. Nous sommes prêts à les accueillir, mais il est pratiquement impossible d'obtenir des visas : il faut aller soit à Ankara, soit à Beyrouth. Ne peut-on trouver une solution pour que ceux qui le souhaitent puissent obtenir un visa en Syrie ?

M. Laurent Fabius, ministre. - Nous avons tout un dispositif en matière de visas. Je ne puis vous donner les chiffres, que je n'ai pas revus récemment, mais il existe un dispositif pour accueillir un nombre important de réfugiés syriens. Certes, leur nombre est très faible par rapport au nombre total de réfugiés. Vous avez eu l'occasion d'en accueillir certains ; je l'ai fait aussi. Dès lors qu'ils ont une attache avec la France...

M. François Rochebloine, député. - Trois mois pour obtenir un visa !

M. Laurent Fabius, ministre. - Il s'agit de pays en guerre. Il y a en outre, vous le comprendrez - et je pense que personne ne le contestera - quelques vérifications à effectuer. Chacun comprend de quoi je veux parler : il ne s'agit pas de faire venir des Syriens qui auraient pour objectif de s'en prendre à la France. Les instructions politiques sont d'être ouvert, sans être naïf.

Si vous avez des cas particuliers, vous pouvez me les signaler. Je l'ai dit également à nos consulats et à nos ambassades.

Je n'en ai pas parlé, mais nous avons évidemment pris les dispositions pour renforcer notre personnel et les protections extérieures, et je veux rendre hommage aux personnels du Quai. Dans les attentats, ce sont eux qui ont les contacts avec les familles. Vous imaginez à quel point c'est difficile. C'est un travail très pénible et les fonctionnaires le font de manière formidable, avec tact et efficacité. Je veux leur rendre ici hommage.

S'agissant de la question de la présence au sol, nous n'y sommes vraiment pas favorables pour ce qui nous concerne. Je sais qu'un grand homme disait qu'on parle toujours des leçons de l'Histoire, mais que l'Histoire n'apporte jamais de leçons. Peut-être, mais quand même, les leçons récentes de l'Histoire rappellent qu'une présence au sol se transforme très vite en armée d'occupation et, du même coup, par un rejet de la population. On aboutit donc exactement à l'inverse du but poursuivi. Vous avez tous des exemples à l'esprit.

Il faut toutefois des personnes au sol. Qui sont-ils ? Soit des Syriens, soit des Arabes proches. Il existe - et ce n'est pas négligeable - une armée syrienne libre. Certains groupes armés, ou qui peuvent l'être, ne sont pas des groupes terroristes.

On peut aussi compter sur les Kurdes, qui sont des combattants extrêmement courageux. On trouve aussi d'autres populations, qui sont voisines, mais pas de troupes au sol des pays de l'ouest. Le Président de la République et moi-même considérons que des troupes au sol constitueraient une grave erreur politique.

Enfin, vous évoquez le fait de parler avec tout le monde. Je ne voudrais pas qu'il y ait de confusion dans votre esprit, même si je crains de vous décevoir. Nous n'avons pas changé d'avis sur le fait, au bout du compte, qu'il n'existe pas de Syrie, au sens de Vienne, avec Bachar el-Assad comme perspective. Il est le principal responsable de la mort d'une grande partie de son peuple ! Mettez-vous un instant à la place des Syriens dont la famille a été victime de Bachar el-Assad à qui on va expliquer que c'est lui qui va diriger le pays pour la décennie à venir : c'est inacceptable ! Par souci d'efficacité, il faut un gouvernement d'union. Avec qui le composer ? Je vous le répète depuis longtemps, au point de vous lasser : il faut faire appel à des éléments du régime et de l'opposition dite modérée.

Les éléments du régime ne sont pas nécessairement des anges, mais si nous ne voulons pas assister à un écoulement des institutions et arriver à la situation irakienne, il faudra bien s'entourer. Il faudra également adjoindre des éléments de l'opposition.

Dans la discussion, lorsqu'il s'agira de composer le gouvernement, il y aura bien évidemment des représentants de Bachar el-Assad. Une chose est de discuter, une autre est de dire à quelqu'un qu'il sera, de toute éternité, le dirigeant de son pays.

J'ai entendu un député échanger avec Bachar el-Assad. Vous avez lu la déclaration de ce dernier qui, au-delà de quelques *zakouski*, dit en gros que la France n'a qu'à s'en prendre à elle-même concernant les actes terroristes. Un député français ne peut l'accepter ! Je ne peux partager cette conception.

Ne confondons pas tout ! Les parlementaires sont libres. La discussion a lieu avec les différentes parties prenantes, mais il faut arriver à la paix en Syrie, à la liberté et à un régime qui permette à chacun de vivre et de coexister. Nous ne croyons pas un instant que

l'on puisse y arriver en disant, comme l'Iran, que c'est à Bachar el-Assad de présider aux destinées de son pays. L'opinion fait l'amalgame, et c'est notre rôle, aux uns et aux autres, me semble-t-il, dans une matière aussi compliquée, de dire où nous voulons aller.

Le Président de la République l'a dit avec beaucoup de force hier : il ne faut pas cacher les difficultés, qui sont grandes, ni le fait que les risques continuent à exister. Le Premier ministre insiste souvent sur ce point, d'où les décisions qui sont proposées. Il ne faut pas non plus cacher que les autres pays courent également des risques, mais il convient de tracer la piste.

Il faut accepter de s'adapter, et des modifications peuvent survenir. M. Poutine, jusqu'à hier, frappait à 80 % l'opposition modérée, et envoie aujourd'hui ses bombardiers sur Raqqah. C'est très bien ! Cela prouve que la France n'a pas eu tort d'y envoyer ses propres avions, ni de dire qu'elle était prête à se rapprocher de tous ceux qui désirent travailler dans un sens positif.

Merci à tous. (*Applaudissements*).

Mercredi 18 novembre 2015

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

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

La commission examine le rapport pour avis de M. Jean-Pierre Grand et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont sur le programme 151 – Diplomatie culturelle et d'influence de la mission « Action extérieure de l'Etat » du projet de loi de finances pour 2016.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur pour avis. – Le programme 151 finance les dépenses du réseau consulaire et, à ce titre, l'ensemble des services dévolus aux 2 millions de Français établis hors de France, ainsi qu'aux Français « de passage » à l'étranger représentant un flux de plus de 21 millions de personnes par an. La délivrance des visas relève également de ce programme.

Pour 2016, les crédits du programme 151 s'établissent à 369,9 millions d'euros, soit une baisse de 4,4 millions d'euros (-1,16 %) par rapport à 2015. Cette baisse s'explique principalement par la diminution de 10 millions d'euros de la dotation destinée aux bourses scolaires. Parallèlement, les crédits consacrés aux services consulaires et au traitement de visas augmentent respectivement de 4,2 millions d'euros et de 1,5 million d'euros.

L'enveloppe destinée aux bourses scolaires passe de 125,5 millions à 115,5 millions d'euros. Je regrette vivement cette diminution qui marque une inversion de tendance par rapport à l'augmentation de cette dotation depuis 2012. Rappelons-nous que celle-ci devait être la contrepartie de la suppression de la prise en charge des frais de scolarité.

Certes, cette réforme a atteint les objectifs fixés pour ce qui relève de l'équation budgétaire. Ainsi, la dépense n'excède plus l'enveloppe prévue en loi de finances initiale. Et

le nombre de bourses à 100 % a diminué au profit d'une amélioration de leur quotité sur les tranches intermédiaires du barème. Pour autant, je m'interroge sur la diminution de la dotation allouée aux bourses en 2016. Cette baisse correspondrait à un ajustement aux besoins constatés lors des dernières campagnes, les enveloppes allouées n'ayant pas été intégralement consommées. Or, nul ne peut nier l'importance des bourses pour les familles et la part que représentent les frais de scolarité sur leur budget. J'ai interrogé le ministre lors de son audition, qui a répondu qu'il se pencherait attentivement sur le sujet. En séance, je reviendrai sur ce point afin d'obtenir les précisions attendues. Je voudrais également rappeler que l'enseignement du français à l'étranger est un vecteur d'influence important. Gardons-nous de mettre en place un système qui participerait à l'éviction des familles françaises du système.

Un mot sur l'amendement de la commission des finances transférant 5 millions d'euros du programme 185 au programme 151. Je veux rappeler que ma collègue et moi avons demandé l'année dernière que les recettes issues de la vente des visas bénéficient au ministère des affaires étrangères et du développement international. De fait, il n'est pas question d'opposer le programme 151 au programme 185. Mais il s'agit de transparence, de sincérité et d'équité entre Atout France et l'enseignement français à l'étranger. J'adhère pleinement aux arguments exposés par notre collègue Jacques Legendre lors de l'examen de son avis sur le programme 185. Je regrette que Bercy nous contraigne à choisir entre deux politiques dont nous avons besoin.

Concernant les autres lignes budgétaires du programme, la légère augmentation (+ 4,2 millions d'euros) de l'enveloppe destinée aux services consulaires vise notamment à préparer les élections prévues en 2017 (présidentielle et législatives), à encourager le développement de la e-administration et à compenser les pertes liées au taux de change euro-dollar. Les crédits d'intervention en matière d'aide sociale diminuent légèrement, pour s'établir à 18,07 millions d'euros. Enfin, l'augmentation (+1,5 millions d'euros) des crédits destinés à l'action « visas » servira à renforcer les effectifs affectés à cette politique.

J'en viens maintenant au réseau consulaire et à son activité. Constitué au 1^{er} janvier 2015 de 221 postes et complété par un réseau d'un peu plus de 500 agences consulaires, ce réseau, désormais le troisième mondial derrière ceux des Etats-Unis et de la Chine, a beaucoup évolué ces derniers temps. Il a été renforcé en Asie, dans les pays du Golfe, à Londres, c'est-à-dire là où la population française augmente. De même, il a été réduit dans les zones dites « stables », notamment en Europe. Dans un contexte de forte contrainte budgétaire, ces redéploiements sont nécessaires. Plutôt que procéder à des fermetures pures et simples, cette évolution s'est surtout traduite par une adaptation de la forme de la présence consulaire : transformation de consulats généraux en postes à gestion simplifiée, ou en agences consulaires, allègement des missions et adossement à des institutions françaises présentes sur place, comme un institut français ou un bureau d'UbiFrance, prise en charge des missions consulaires par des postes de rattachement du fait de la transformation d'ambassades en postes de présence diplomatiques.

Il arrive cependant qu'on revienne sur des formules d'allègement finalement non pertinentes. Il en est ainsi de certains « pôles régionaux » constitués dans les années 2000 pour regrouper la transcription des actes d'état civil, et qui, en pratique, alourdissent les procédures et rallongent les délais de traitement pour des économies limitées de personnels. En 2015, le pôle régional d'Europe centrale à Vienne a ainsi été dissout. N'est prévue en 2016 que la suppression de sections consulaires dans le cadre de la transformation d'ambassades en postes de présence diplomatique. Il faut également signaler la création en 2017 d'un nouveau

type de structure : les « bureaux de France » dans certaines grandes villes dépourvues d'ambassades et de consulats.

Les consulats sont toujours très sollicités au titre des services administratifs fournis aux Français de l'étranger. Quelque 272 000 passeports ont été délivrés en 2014, soit 13 % de plus qu'en 2013 et 95 % de plus qu'en 2009.

Le nombre de cartes d'identité délivrées en 2014, soit 82 100, a en revanche diminué de 8,2 %. Cette tendance tient au fait que la durée de validité des cartes d'identité délivrées aux personnes majeures a été portée à quinze ans par un décret de décembre 2013.

Il faut également rappeler que les consulats ont établi en 2014 plus de 123 000 actes d'état civil, un chiffre en augmentation par rapport à l'année précédente, et 3 735 actes notariés.

Enfin, je soulignerai l'adoption en avril dernier de la directive européenne sur la protection consulaire après trois années de négociations. La notion de protection consulaire européenne a des implications particulières pour la France, compte tenu de l'étendue de son réseau et alors même que 7 millions d'Européens voyagent ou résident dans un pays tiers où leur État d'appartenance ne dispose d'aucune représentation diplomatique ou consulaire. Le texte adopté présente, nous le soulignons, des garanties satisfaisantes pour la France, notamment s'agissant du partage de la charge de la solidarité et du remboursement de certains frais engagés.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteur pour avis. – Je centrerai mon propos sur deux grands thèmes : la modernisation des procédures au sein de la Direction des Français à l'étranger, d'une part, la politique en matière de visas d'autre part, avant d'évoquer les propositions récemment formulées par notre collègue Hélène Conway-Mouret dans un rapport intéressant sur le retour en France des Français de l'Etranger.

La Direction des Français à l'étranger met en œuvre des démarches innovantes visant à moderniser les procédures applicables pour gagner en efficacité. Dans ce domaine, des avancées ont été enregistrées durant l'année écoulée. Ainsi, un décret paru en juin 2015 autorise la délivrance des passeports aux Français de l'Etranger par courrier sécurisé, mettant fin à l'obligation qui leur était faite de se présenter deux fois au consulat, pour le dépôt de la demande et pour la réception du titre. De même, une convention en cours de signature entre le ministère et le Conseil supérieur des Notaires permettra bientôt la transmission directe et sécurisée des actes d'état civil à ces derniers par le Service central d'état civil (SCEC).

D'autres mesures sont annoncées pour 2016, en particulier la possibilité pour nos compatriotes de gérer en ligne leur inscription au Registre des Français de l'Etranger et d'actualiser leur situation au regard de celui-ci, une mesure qui était attendue de longue date. Cela se fera via le site MonServicepublic.fr qui va se substituer au portail MonConsulat.fr.

De même, il leur sera permis de s'inscrire et de mettre à jour leur inscription sur la liste électorale de leur lieu de résidence et de conserver dans un coffre-fort électronique les documents importants les concernant. Des mesures de simplification seront également mises en œuvre comme la radiation automatique de la liste électorale consulaire en cas de radiation du Registre ou l'envoi des procurations par voie dématérialisée à la mairie compétente en cas de vote par procuration.

Le projet du ministère pour le XXIème siècle évoque la création en 2017 d'un portail Internet pour les visas permettant les demandes en ligne ainsi que, à terme, la délivrance en ligne des visas et la mise en place d'un nouveau système de vote par internet pour les Français de l'Étranger.

Ainsi, les projets et les initiatives de l'administration consulaire se multiplient et illustrent sa volonté d'améliorer sa performance et les services offerts. L'enjeu étant aussi, bien évidemment, pour elle, de dégager des marges de manœuvre dans un contexte de rareté des ressources et de privilégier la proximité avec les usagers plutôt que les tâches administratives.

En ce qui concerne les visas, nous ne pouvons que nous réjouir de la progression spectaculaire de cette activité depuis 5 ans et de la manne qu'elle représente. En 2014, sur 3,2 millions de visas demandés, 2,8 millions ont été délivrés, soit une augmentation de 12,4 % par rapport à l'année précédente. La grande majorité (89,3 %) sont des visas de court séjour, pour l'essentiel liés au tourisme. Les recettes tirées de cette activité ne cessent de progresser, passant de 137 millions d'euros en 2013 à 161 millions d'euros en 2014.

À cet égard, tout en regrettant une certaine forme de compétition entre les programmes pour le bénéfice de ces ressources, nous nous félicitons que Monsieur le ministre des affaires étrangères ait réussi à obtenir de Bercy le principe d'un retour d'une partie des recettes des visas au ministère des affaires étrangères, dispositif que nous appelions de nos vœux l'année dernière. Ce « retour » modéré porterait en 2016 sur 6,6 millions d'euros dont 5 millions d'euros iront à Atout France en vue de soutenir le tourisme et 1,6 millions d'euros serviront à renforcer les moyens consacrés au traitement des visas. Rappelons que l'objectif poursuivi est celui d'un doublement du nombre de visas délivrés – soit 5 millions - à l'horizon 2020, compte tenu de la progression attendue des flux touristiques mondiaux, même si une diminution temporaire du nombre de visiteurs est à craindre au regard des événements tragiques qui se sont déroulés à Paris vendredi dernier.

Afin d'accompagner ce dynamisme de la demande, l'activité « visas » fait l'objet d'une attention particulière. Elle devrait ainsi bénéficier de 25 postes « équivalents temps plein » supplémentaires en 2016, l'accent étant mis notamment sur le renforcement des équipes mobiles intervenant en fonction des pics d'activité. Par ailleurs, le programme « visas en 48 heures », expérimenté en Chine depuis janvier 2014 et étendu en 2015 à plusieurs pays dont l'Inde, l'Afrique du Sud et plusieurs pays du Golfe, devrait s'appliquer prochainement à la Turquie, Singapour et à l'Indonésie.

Enfin, je souhaite mettre l'accent, pour finir, sur le travail mené par notre collègue en ce qui concerne le retour en France des Français de l'étranger. Se penchant sur une question jusqu'à présent peu étudiée, ce rapport constate qu'il est paradoxalement plus difficile pour des Français de rentrer en France que d'en partir. Cette difficulté tient à une multitude de démarches administratives qui compliquent la satisfaction de préoccupations élémentaires comme trouver un logement, un emploi ou s'inscrire à l'assurance-maladie. Pour remédier à cette situation, le rapport formule des propositions générales visant à :

- faciliter l'accès à l'information sur le retour, avec, par exemple, la mise en place d'une plateforme numérique fournissant une aide en ligne et l'élaboration d'un « guide du retour » en France ; ces deux préconisations devraient être mises en œuvre dès le début 2016, ce dont nous nous félicitons ;

- faciliter les démarches des candidats au retour et améliorer leur dialogue avec l'administration, comme la délivrance systématique d'accusés de réception des demandes.

Ces propositions générales sont assorties de nombreuses propositions thématiques dans les différents domaines de préoccupations identifiés. À titre d'exemple, en matière d'emploi, il s'agirait de permettre aux personnes préparant leur retour d'avoir des entretiens à distance avec des conseillers de Pôle Emploi.

À titre personnel, j'émettrai un avis favorable à l'adoption de ces crédits et je redonne la parole à mon collègue Jean-Pierre Grand pour qu'il vous présente le sien.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur pour avis. – Je vous propose également de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits. Concernant le dossier des bourses, qui a déjà été évoqué lors d'une précédente réunion, il n'est pas satisfaisant de prendre 5 millions d'euros au programme 185 ; compte tenu de la modestie des sommes en jeu au regard du budget de l'Etat, il devrait être possible de les trouver ailleurs. Il faudrait que le gouvernement modifie sa position sur ce sujet.

Mme Nathalie Goulet. – La situation d'état d'urgence dans laquelle nous nous trouvons impose-t-elle des vérifications supplémentaires –et donc des délais supplémentaires– pour contrôler les identités lors de la délivrance des visas? Quant à l'envoi de passeports par courrier sécurisé, est-il généralisé ou limité à certaines catégories de personnes ? En effet, des personnes revenant de Syrie et dépourvues de papiers en demandent à notre consulat d'Istanbul. On espère donc que toutes les précautions sont prises.

Mme Bariza Khiari. – Nous avons eu ici un débat au sujet de la répartition des recettes provenant des visas entre l'administration consulaire et Atout France. Où en est-on ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteur pour avis. – Nous ne connaissons pas encore les dernières mesures prises au titre de l'état d'urgence mais nous allons nous renseigner. Concernant l'envoi sécurisé des passeports, il est réservé aux personnes inscrites au registre des Français établis hors de France dans certaines zones.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur pour avis. – La commission des finances a adopté un amendement transférant 5 millions d'euros du programme 185 au programme 151 pour compenser le fait qu'Atout France percevrait 5 millions d'euros en gestion au cours de l'année 2016 au titre des recettes tirées des visas. Néanmoins, il faudrait que le gouvernement réévalue lui-même la dotation consacrée aux bourses.

M. Robert del Picchia. – Je désapprouve ce budget à cause de la baisse des crédits destinés aux bourses scolaires. Ayant assisté récemment à un conseil consulaire de bourses, j'ai constaté que la demande était nettement supérieure à ce qui était proposé, le consul ayant pour instruction de ne pas dépasser la somme allouée à son poste. Ainsi, on limite les enveloppes attribuées aux consulats et, constatant ensuite que toute la dotation n'a pas été consommée, on la réduit l'année suivante. Le résultat, c'est qu'on n'aura bientôt plus dans l'enseignement français à l'étranger que les enfants de familles françaises riches et ceux de familles pauvres, mais plus ceux des classes moyennes qui se trouvent exclus. En outre, notons-le, la dotation de l'Agence française pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) aussi été réduite de 15 millions d'euros pour 2016.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Je souhaite attirer l’attention sur le cas d’étudiants souhaitant venir en France avec l’accord de Campus France et qui se voient refuser des visas alors même qu’ils disposent des ressources nécessaires pour suivre des études dans notre pays.

Mme Hélène Conway-Mouret. – L’augmentation du nombre de papiers d’identité délivrés illustre la grande mobilité des Français. Mais la question du retour en France de ces Français, que j’ai eu l’occasion de traiter dans un rapport remis cet été au Premier ministre, mérite aussi qu’on s’y intéresse. Je me réjouis, à cet égard, que les deux mesures-phares proposées – la mise à disposition d’une plateforme d’accès en ligne aux administrations françaises et d’un « guide du retour » - seront bientôt mises en œuvre. S’agissant de la dématérialisation des procédures, il faut prendre garde à ce qu’elle n’entraîne pas une augmentation des tâches de saisie pour les agents consulaires, notamment à l’occasion de transferts d’informations entre services. Concernant les bourses, il ne s’agit pas d’une opposition entre les programmes 185 et 151 ; l’enjeu est de définir une priorité dans l’attribution d’une partie des recettes des visas. Personnellement, je soutiens l’amendement de la commission des finances.

La réforme des bourses scolaires ne visait pas à faire des économies. Depuis 2012, l’enveloppe destinée aux bourses a augmenté de 30 millions d’euros, ce qui représente un vrai effort. Si cette enveloppe baisse, c’est parce qu’elle n’a pas été consommée, les commissions locales des bourses n’ayant pas attribué tous les crédits qui leur avaient été alloués. Il faudrait les inciter à dépenser l’intégralité de leurs enveloppes.

M. Joël Guerriau. – Sur quels critères la réduction de notre réseau consulaire se fonde-t-elle? Il ne doit pas être aisé d’arbitrer dès lors qu’on souhaite garder une représentation universelle. La Grande-Bretagne a, quant à elle, fait le choix d’une représentation privilégiant les villes dynamiques sur le plan commercial. Par ailleurs, quels sont les modes de contrôle exercés sur nos représentations consulaires ? L’accueil laisse en effet parfois à désirer dans certains postes. Sans parler de l’affaire du consul honoraire en Turquie qui s’était mis à faire du commerce.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – L’enseignement français à l’étranger est le fleuron de notre politique de rayonnement. Comment peut-on dire que les bourses ont été augmentées depuis 2012 et que les demandes sont insuffisantes pour consommer les crédits alloués ? Le président Nicolas Sarkozy avait tenté d’instituer la gratuité de l’enseignement du second degré à l’étranger avec comme objectif de permettre une plus grande équité entre les Français de France et ceux de l’étranger. Mais cela a été contesté, notamment dans cette commission puis supprimé ! Il est inadmissible que le budget consacré aux bourses scolaires diminue au prétexte qu’il y aurait moins de demandes alors que les agents consulaires ont justement reçu comme consignes de décourager les dépôts de demandes et d’orienter les familles concernées vers les systèmes locaux d’enseignement pour faire des économies. J’ajouterai que du fait du taux de change, les bourses coûtent plus cher, qu’en outre, le besoin augmente du fait de l’augmentation du nombre d’établissements (illustrée par la récente ouverture du lycée Churchill à Londres) et que les familles des classes moyennes, parce qu’elles reçoivent des bourses d’un montant insuffisant, finissent par délaisser le système d’enseignement français, ce qui est une perte pour notre pays.

Mme Christiane Kammermann. – J’appuie totalement les propos de mes collègues Robert del Picchia et Joëlle Garriaud-Maylam, sur le fondement de mon expérience personnelle que je suis prête à partager avec vous.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur pour avis. – Cette question mérite d’être posée clairement au ministre en séance publique.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteur pour avis. – Sur les bourses, il faut souligner qu’un objectif est atteint, celui d’un plus grand nombre d’allocataires. Néanmoins, on ne peut nier les difficultés évoquées. Nous sommes prêts à relayer vos inquiétudes lors du débat en séance publique. En ce qui concerne les critères d’évolution du réseau consulaire, selon les informations dont nous disposons, les pays non prioritaires sont ceux dans lesquels la population française n’augmente pas et qui ne présentent pas de problèmes particuliers en termes de sécurité. S’agissant de la dématérialisation, les réformes menées visent précisément à alléger la tâche des agents consulaires en transférant la charge de la saisie d’informations aux demandeurs. Sur l’accueil dans les consulats, il faut souligner le déploiement en cours du référentiel Marianne, qui est une sorte de charte visant à garantir la qualité.

M. Jacques Legendre. – La question qui se pose au sujet des bourses est justement l’occasion de demander au ministre une solution impliquant le ministère de l’éducation nationale.

À l’issue de ce débat, la commission a donné un avis favorable à l’adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l’Etat ».

Loi de finances pour 2016 - Audition du Général Pierre de Villiers, chef d’état-major des Armées

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mon Général, bienvenue. C’est un plaisir de vous retrouver, à l’occasion de notre examen du projet de budget 2016 de la défense.

Le contexte des terribles attentats de vendredi dernier et les annonces du Président de la République devant le Congrès, lundi, nous imposeront naturellement de sortir un peu de ce cadre.

Je vous propose de faire d’abord le point sur la remontée en puissance depuis vendredi à la fois de l’armée sur le territoire et du rythme accéléré donné à l’opération Chammal et en particulier de nos frappes en Syrie.

Un renforcement des moyens de la défense se profile -et nous nous en félicitons-. Le Président de la République a annoncé lundi qu’il n’y aurait aucune réduction d’effectifs de la défense d’ici à 2019, au bénéfice des unités opérationnelles, de la cyberdéfense et du renseignement ; par ailleurs, il a mis l’accent sur les réservistes. Sur la nouvelle planification des effectifs et l’effort budgétaire supplémentaire ainsi requis, avez-vous, Mon Général, des précisions ?

La France, hier, lors de la réunion des ministres de la défense de l’Union européenne, a demandé la mise en œuvre de la clause de défense mutuelle (article 42 point 7 du traité). Quelles conséquences concrètes attendez-vous ?

Je n’oublie pas les questions budgétaires, ce n’est pas tant la prévision pour l’année prochaine qui nous préoccupe – le PLF – que la fin de l’exercice en cours : la conversion en crédits budgétaires des « REX », la couverture des surcoûts des opérations

extérieures (plus de 620 millions d'euros) et celui des opérations intérieures, principalement l'opération Sentinelle, soit 200 millions d'euros environ. Le projet de collectif comprend, avec un décret d'avance à venir, des crédits nécessaires, à hauteur de 800 millions – ce qui paraît suffisant à 20 ou 25 millions près, y compris la couverture des 57 millions d'euros qui ont été soustraits au programme 146, cet été, dans le règlement de l'annulation de la vente des Mistral à la Russie, et qui devaient donc être restitués. Mais des tensions existent liées à l'annulation de la baisse des effectifs et aux dysfonctionnements du logiciel Louvois, non financés. Le projet de collectif ne prévoit en effet rien en ce domaine.

Par ailleurs, ce projet de collectif annonce, au titre des régulations interministérielles de fin de gestion, une annulation de 298 millions d'euros de crédits au sein du budget de la défense. Sur ces points et sur d'autres, nous sommes très heureux de vous écouter.

Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées.- Je voudrais vous remercier très sincèrement de m'accueillir une nouvelle fois au sein de votre commission. J'attache la plus grande importance à ces échanges directs avec la représentation nationale. C'est pour moi un rendez-vous majeur et les moments que nous vivons actuellement renforcent encore cette exigence.

Vous le savez, les armées françaises, directement aux ordres du chef des armées, le Président de la République, ont une raison d'être, celle d'assurer la sécurité de la Nation ; elles ont une vocation, celle de protéger la France et les Français. Le contexte de mon intervention est sur ce plan singulier, vous le comprendrez.

La dernière fois que je suis venu ici, c'était en juin dernier à l'occasion de l'actualisation de la Loi de programmation militaire qui a été décidée par le Président de la République, sous l'impulsion de notre ministre de la défense, Jean-Yves Le Drian. Aujourd'hui, vous avez souhaité m'entendre sur le projet de loi de finances pour 2016, première annuité de cette LPM actualisée.

Lundi, devant le congrès rassemblé à Versailles, le Président de la République a annoncé l'annulation de toutes les déflations d'effectifs qui étaient encore prévues, d'ici 2019, dans le cadre de l'actuelle LPM. Cette décision, devant être intégrée dans le projet de loi de finances qui nous concerne, modifie le texte tel qu'il a été initialement préparé. Il m'est donc difficile de parler dans le détail d'un projet qui est en cours d'évolution.

Pour autant, la décision du Président de la République conserve – et même consacre – le principe qui a guidé l'actualisation de la LPM, puis la construction du PLF 2016. Ce principe est celui de l'adéquation entre la menace, telle qu'elle est évaluée, les missions qui sont confiées aux armées et les moyens qui leur sont donnés. Aujourd'hui, face à la situation d'une extrême gravité, nos missions sont de nouveau augmentées ; les moyens doivent être ajustés en conséquence.

Avant de répondre spécifiquement sur le sujet du PLF pour 2016, je voudrais faire un point d'actualité suite aux terribles événements de ce week-end. Si vous le permettez, monsieur le président, je dépasserai donc les vingt minutes qui m'étaient octroyés pour ce propos introductif. Je crois que la situation le permet...

J'articulerai mon discours en 3 parties :

1^{ère} partie, au lendemain des attentats, quelle est mon évaluation de la situation ?

2^{ème} partie : nos missions et nos moyens : c'est notre modèle d'armée qui doit répondre aux enjeux d'un contexte sécuritaire qui se durcit sous nos yeux.

3^{ème} partie : mes préoccupations, en toute transparence et vérité.

Pour commencer donc, mon appréciation de la situation actuelle. Je veux me limiter à trois constats.

Premier constat : le terrorisme international, incarné par Daech et ses affiliés, a désigné notre pays comme cible. En frappant aveuglement au cœur de Paris, c'est la France dans son ensemble qui est visée ; c'est chacun de nos concitoyens. Ce phénomène, d'une violence inouïe, renvoie à la radicalisation djihadiste et manifeste la réalisation d'un plan délibéré de rupture par une surenchère de terreur ; il s'appuie sur une propagande agressive, véhiculée sur internet et les réseaux sociaux. Il menace notre société et place la violence au cœur de notre démocratie.

Deuxième constat : le caractère transfrontalier de la menace. Nos adversaires ne sont pas des individus isolés ou désorganisés ; ce sont des groupes armés terroristes, islamistes radicaux, structurés, entraînés et déterminés. Ils ont leurs foyers au Levant, au Sahel et en Libye ; leurs relais se déploient dans toute l'Europe ; leurs ramifications s'étendent à l'intérieur de nos frontières. Ils savent donc utiliser une forme de profondeur stratégique. La révolution des communications et de la mobilité permet une circulation de leur propagande, de leurs commandos et de leurs armes. Ce constat marque avec force le lien de plus en plus étroit entre sécurité extérieure et sécurité intérieure. Les menaces de la force et de la faiblesse décrites dans le Livre blanc de 2013 sont toujours présentes, mais la menace du non-droit est là ; non plus à nos portes, mais déjà au cœur de notre territoire ; à Saint Denis, ce matin !

Troisième constat : les modes d'action des terroristes, sont jusqu'aboutistes, fanatisés. L'emploi de « suicide bomber » témoigne d'un idéal de mort et d'une radicalisation extrême. Nos ennemis d'aujourd'hui sont similaires à ceux que nous avons combattus en Afghanistan et au Mali et à ceux que nous combattons aujourd'hui dans la bande sahélo-saharienne. C'est une rupture, non seulement d'échelle, mais aussi de nature de la menace, qui atteint sur notre territoire un niveau inédit. Ce sont des actes de guerre.

Face à ce triple constat : quelles actions pour nos armées ? Ce sont d'abord les actions immédiates, décidées par le Président de la République, et qui ont été mises en œuvre sans délai :

Pour la sécurité du territoire national, le dispositif Sentinelle a été renforcé ; 1 000 hommes supplémentaires dès dimanche soir, puis 2 000 autres, dans les deux jours qui ont suivi. Au total, ce sont donc à nouveau 10 000 soldats qui arment la seule opération Sentinelle.

Pour la défense de l'avant, notre aviation de combat a détruit, depuis la nuit du dimanche 15 novembre, six objectifs importants de Daech : pour l'essentiel des centres de commandement et des centres d'entraînement terroristes situés à Raqqa en Syrie. Des actions terroristes étaient planifiées et préparées à partir de chacun de ces centres. Ces six raids

massifs, dont les deux derniers hier soir, ont donné lieu à des frappes robustes – entre 15 et 20 bombes chaque soir – et ont obtenu des résultats probants. On leur a fait mal.

J'ajoute que l'envoi du porte-avions, qui appareille en ce moment de Toulon, nous procurera en Méditerranée orientale, puis dans le golfe arabo-persique, une capacité supplémentaire de frappe et une plateforme de renseignement totalement interopérable avec nos alliés américains.

Par ces actions, à l'intérieur et à l'extérieur de nos frontières, nos armées ont, une nouvelle fois, fait la preuve de leur réactivité, de leur professionnalisme et de leur efficacité. Mais, au-delà de ces réactions immédiates, nous devons nous adapter en conséquence. Pour cela, je m'appuierai sur trois principes, que vous reconnaîtrez : « l'économie des forces », « la concentration des efforts » et « la liberté d'action ». Ces trois principes, chers au maréchal Foch, ont fait leurs preuves. En ces circonstances exceptionnelles, il faut puiser dans les bonnes références.

1^{er} principe : l'économie des forces. Parce que nos moyens sont comptés, ils doivent être valorisés au mieux. Sur le territoire national, nous ne pouvons pas nous payer le luxe de sous-employer ni de surconsommer nos soldats dans les seuls dispositifs statiques. En d'autres termes, les forces armées n'ont pas vocation à agir « à la place », mais bien en complémentarité des forces de sécurité intérieure. Face à des groupes armés qui utilisent des modes d'action guerriers, mettons à profit nos capacités militaires en termes de planification, d'autonomie, de réactivité. Nos armées possèdent des moyens d'observation, de surveillance, de contrôle de zone, ou d'intervention qu'elles sont parfois les seules à mettre en œuvre et dont l'expérience sur les théâtres d'opérations extérieures leur a donné la maîtrise.

2^{ème} principe : la concentration des efforts. Non pas la concentration géographique, mais celle qui s'applique à l'ennemi qui est désormais clairement désigné, à savoir les djihadistes islamistes radicaux, en agissant sur l'ensemble de leurs moyens. Face à cet ennemi qui multiplie les lignes de front, il faut une défense – et aussi des actions offensives – dans la profondeur. N'attendons pas que ces groupes armés terroristes viennent jusqu'à nous pour les combattre. Nos opérations extérieures, nos missions intérieures, la surveillance et le contrôle de l'espace aérien et des approches maritimes, le renseignement, la cyberdéfense : ce sont toutes ces actions que nous devons combiner pour agir dans la profondeur.

Pour être efficace, parce que nous ne pouvons pas tout faire, il faut fixer des priorités, faire des choix. Il faut ensuite – avec calme, détermination et sang-froid – fixer un cap, élaborer une stratégie. Et cette stratégie doit être globale, car gagner la guerre ne suffit pas à gagner la paix. La force militaire n'agit pas sur les racines des crises qui s'ancrent, le plus souvent, dans des problèmes d'identité, de culture, d'éducation... Seule une approche globale, qui intègre tous ces paramètres peut espérer venir à bout de la violence. La concentration des efforts, c'est donc aussi l'addition des efforts sur chacun de ces champs. J'en suis un ardent partisan.

3^{ème} principe : la liberté d'action. Elle passe d'abord par la préservation permanente d'une capacité de réaction ; par le souci du « coup d'avance » ; par une réserve stratégique.

Elle passe aussi par la prise en compte du facteur temps. La gestion du temps court ne doit pas occulter la préparation du temps long. Il faut gérer les événements tout en

ayant le souci du temps d'après. En effet, face à ces menaces, sachons garder le juste recul pour appréhender l'avenir incertain et toujours « penser l'impensable ». L'histoire est en effet parfois cruelle sur ce plan. Méfions-nous donc des perceptions biaisées qui pourraient conduire à des décisions hâtives, telle que l'abandon de telle ou telle de nos capacités militaires sous prétexte qu'elle serait mal adaptée à la menace la plus proche, dans l'espace et dans le temps.

« Economie des forces », « concentration des efforts », « liberté d'action » : tels sont les trois principes qui doivent guider l'action et le long combat qui est devant nous. La volonté de combattre les terroristes demandera en effet de l'endurance, de la constance et de la persévérance.

La volonté de combattre l'adversaire doit aussi prendre corps dans les moyens d'action, dans un effort financier qui doit, lui-aussi, s'inscrire dans le temps et être à la hauteur des enjeux :

- le temps long, c'est l'objectif, rappelé lors du sommet de Newport, des 2 % du PIB consacré à notre défense à horizon de 2025 (contre 1,7 % actuellement) ;

- le temps court, c'est le projet de loi de finances pour 2016, ce qui me conduit naturellement à ma seconde partie.

Comme je vous l'ai indiqué en introduction, vous comprendrez que je ne rentrerai pas dans les détails chiffrés qui sont probablement appelés à évoluer dans les jours qui viennent. Je me limiterai à rappeler les principes qui structurent la cohérence du projet. Ces principes reposent sur la complétude de notre spectre des capacités et sur un bon équilibre entre les fonctions stratégiques, telles qu'elles sont inscrites dans notre Livre blanc, telles qu'elles sont traduites dans la LPM actualisée et telles qu'elles doivent le rester dans ce PLF 2016.

Pour la fonction dissuasion, c'est son maintien dans son niveau actuel. Le budget qui y est consacré doit garantir l'indispensable disponibilité et la performance de la dissuasion nucléaire, dans ses deux composantes, océanique et aérienne. Gardons-nous des effets de mode !

Pour la fonction protection, c'est une obligation ; elle doit être renforcée. La défense opérationnelle du territoire exige la rapide montée en puissance de la force opérationnelle terrestre vers un effectif de 77 000 soldats. Cet effort en effectif, caractéristique forte de l'année 2016, est plus qu'un objectif, c'est un impératif !

C'est aussi l'optimisation, voire le renouvellement dans certains cas, des moyens militaires contribuant à l'action de l'État en mer, à la défense maritime du territoire et à la posture permanente de sûreté aérienne. L'arrêt des déflations d'effectifs va naturellement aider à ces nécessaires consolidations.

Pour revenir à l'action des armées sur le territoire national, pour résumer ce que je vous ai déjà dit : il faut une valorisation, pas une banalisation en recherchant au maximum la coopération avec les forces de sécurité intérieure, pour lesquelles j'ai la plus grande admiration et le plus grand respect. Les jours passés ont montré l'étendue de leurs compétences et de leurs qualités. Et les heures récentes avec cette intervention du RAID à

Saint Denis me renforcent dans cette conviction : nous avons des forces de sécurité intérieure remarquables.

Pour la fonction connaissance/anticipation, c'est un effort supplémentaire, avec un plan de recrutement, donc des postes nouveaux consacrés au renseignement et à la cyberdéfense ; et avec la poursuite des grands programmes qui continueront à garantir à la France une capacité autonome d'appréciation des situations. Plus que jamais, nous avons besoin de savoir, de comprendre, pour ensuite agir avant que nos ennemis ne passent à l'action. Il faut revenir à la devise du maréchal de Lattre : « ne pas subir ».

Pour la fonction intervention, toujours centrale, c'est à la fois une régénération et une adaptation, avec deux axes d'effort :

- Premier axe d'effort : dans un contexte de fort engagement de nos armées, l'entretien programmé des matériels et leur régénération pour les plus sollicités d'entre eux en opérations. Il s'agit de reconstituer au plus tôt, durablement et en permanence le potentiel des matériels – terrestres, maritimes et aériens – les plus affectés par un emploi intensif. Nous voyons juste en faisant cela.

- Deuxième axe d'effort : des acquisitions supplémentaires pour adapter notre dispositif aux conditions de nos engagements actuels dans les domaines de la mobilité, de l'initiative, de l'endurance et de l'anticipation, avec, par exemple, l'achat de 4 C130, 6 NH90, 7 Tigre, 1 BSAH, 1 B2M ; tous ces équipements ayant été ajoutés dans le cadre de l'actualisation de la LPM.

C'est enfin un maintien de la fonction prévention, essentielle, car elle permet de prévenir les crises et d'agir au plus tôt. C'est, entre autre, le rôle joué par nos forces prépositionnées en Afrique qui sont un atout majeur pour notre pays, pour notre capacité d'anticipation des menaces par la connaissance du milieu ; pour nos capacités d'action et de réaction. C'est aussi, par exemple, le déploiement de navires dans les espaces maritimes sensibles, notamment pour le contrôle des flux.

Pour conclure cette deuxième partie, je dirai que la cohérence de notre modèle complet d'armée sera assurée dans le PLF2016 par cet équilibre entre les fonctions stratégiques.

Mais, vous le savez, le costume reste taillé au plus juste. C'est pour cela que les armées directions et services poursuivent leur transformation ; elle est portée par notre projet commun Cap 2020, qui, autour de l'équipe des chefs d'état-major d'armée, est mis en œuvre résolument. Ce projet global nous évitera le syndrome du maillon faible, qui peut conduire à la défaite. Car c'est bien cette adéquation entre nos moyens et nos missions qui me préoccupe. Avec quatre points d'application qui constituent ma troisième partie.

Mes préoccupations : elles sont au nombre de 4 : le budget, la protection de nos installations militaires, notre modèle de ressources humaines et le moral. Là encore, je ne rentrerai pas dans les chiffres.

Premier point de vigilance : le budget. Je vous le répète régulièrement : quelle que soit la programmation budgétaire initiale, quelles que soient les déclarations d'intention, je crains toujours le grignotage progressif en gestion de nos ressources financières. Il nous faut ces ressources selon le calendrier prévu. Il faut que la réalisation soit conforme à l'intention.

Dans le contexte actuel, cela nous est plus que jamais indispensable pour cette bonne combinaison entre les moyens et les missions. Pour cela trois points en particulier méritent l'attention :

Premièrement, la fin de gestion 2015 : elle conditionne la bonne « mise sur les rails » de l'année 2016. L'ensemble des crédits de la mission Défense doit être au rendez-vous en fin de gestion 2015. Mais, au-delà de ces crédits, pour ne pas hypothéquer l'avenir, les charges nouvelles doivent également être couvertes tout en exonérant la défense des abattements désormais traditionnels de fin d'année. Cela correspond – à ce stade – à environ 950 millions d'euros comprenant notamment les surcoûts OPEX, Sentinelle et la révision de la trajectoire des effectifs avec l'indispensable montée en puissance de la force opérationnelle terrestre.

A titre d'illustration, la décision de non remboursement sur la durée de la LPM de l'opération Sentinelle reviendrait à annuler la totalité des ressources dédiées à la régénération des équipements, ainsi qu'une partie de celles dédiées à l'achat de matériels. Cela n'est ni raisonnable, ni concevable, sauf à accepter de dégrader encore le report de charge ; sauf à remettre immédiatement en question l'actualisation de la LPM que vous venez de voter ; sauf à remettre en question nos capacités d'engagement opérationnel ; sauf à remettre en cause l'effort qui vient d'être décidé pour la protection de notre pays et de nos concitoyens. Je reste donc confiant, mais particulièrement vigilant.

Deuxièmement, le PLF pour 2016. 2016 est la première annuité de la LPM actualisée. Elle doit marquer le redressement de l'effort de défense.

Quelles que soient les décisions à venir, l'annuité 2016 restera, à mes yeux, soumise à plusieurs risques :

- d'abord ceux dont je viens de parler pour 2015, et en particulier le remboursement de Sentinelle ;
- ensuite, la réalisation des 250 millions d'euros de cessions, essentiellement immobilières ;
- et enfin la réalité des gains liés à l'évolution du coût des facteurs. Ce point constitue mon troisième point de préoccupation pour le budget.

Troisièmement donc : le coût des facteurs : je rappelle que les gains liés à l'évolution favorable des indices économiques doivent permettre de financer, sur la période 2016-2019, un milliard d'euros d'équipements dont nous avons absolument besoin. Nous devons être vigilants sur la réalité des économies réalisées. Nous avons pris des hypothèses de programmation très volontaristes. Dès lors, nous devons être attentifs à ce que les gains de pouvoir d'achat attendus se traduisent dans la vraie vie des unités. Par ailleurs, le ministère doit faire face à des dépenses non prévues au moment du vote de la LPM. L'application de nouvelles lois ou normes, par exemple dans le cadre de la transition énergétique, réduit d'autant l'effet positif du coût des facteurs. C'est ce que l'on appelle les charges additionnelles.

Ce sujet fait l'objet actuellement d'une nouvelle mission conjointe de l'inspection générale des finances et du contrôle général des armées, dont les conclusions sont attendues pour la fin de l'année. Je les attends avec intérêt.

Après le budget, deuxième point de vigilance : la protection des installations militaires. La menace terroriste visant notre pays concerne aussi les militaires pour ce qu'ils représentent. Nous devons prendre toutes les mesures nécessaires pour renforcer la sécurité de nos installations, de nos militaires et de leurs familles.

Nous devons notamment nous interroger sur la pertinence de l'externalisation de certaines fonctions, comme celle du gardiennage. Peut-être sommes-nous parfois allés trop loin. Nous devons impliquer tout le personnel militaire et civil affecté sur chaque emprise dans une défense collective coordonnée.

La coordination interministérielle, au niveau du renseignement doit également encore progresser, notamment au niveau local. Elle est en effet nécessaire pour accroître le niveau des postures de protection au regard de la réalité de la menace.

Troisième point de vigilance : le modèle RH. Ce modèle, c'est l'adéquation de notre ressource humaine à nos besoins ; c'est aussi tous les moyens de recrutement, de formation et de mobilité. La qualité humaine est la vraie richesse de nos armées. C'est pour cela que le modèle RH constitue une partie intégrante du modèle d'armée et que sa rénovation est essentielle.

C'est un chantier majeur, car je crois en la jeunesse : celle de mon pays et celle que nous recrutons pour qu'elle puisse exprimer tout son potentiel. Nous voulons un modèle plus dynamique dans ses flux, mieux pyramidé, plus attractif et toujours mieux adapté aux besoins opérationnels des armées. Nous voulons rétablir l'adéquation entre le grade, les responsabilités et la rémunération. Je vous en ai déjà parlé dans mes précédentes auditions.

Ce modèle RH intègre aussi un volet spécifique pour la réserve, vivier de multiples compétences, pivot du lien armée-nation et précieux renfort pour les unités d'actives, dont le budget devra également être ajusté à l'ambition qui sera fixée, notamment pour la participation des réserves à la protection du territoire national. Nous réfléchissons à ce sujet dans le cadre des réflexions interministérielles pour le déploiement des forces militaires sur le territoire national.

Je vous l'ai dit, l'ambition de la refonte de notre modèle RH n'a qu'un seul but : avoir l'armée de nos besoins, celle dont la France a besoin.

Dernier point de vigilance, le plus important : le moral. Je l'évoque à chacune de mes auditions, car il est une part déterminante de la capacité opérationnelle. On ne gagne pas sans les forces morales.

Comment est le moral de nos armées ? Au plus haut en opération ; il est plus fragile en garnison, dans les états-majors et notamment à Paris. Nous devons donc le surveiller. Oui, les hommes et les femmes de nos armées ont un sens aigu du service. Face aux dangers, face aux terroristes, ils ont pleinement conscience de leurs responsabilités. Leur moral est ainsi excellent dès qu'ils sont directement employés pour la défense de notre pays. Je le constate lorsque je les visite en opération extérieure ou intérieure, là où se concrétise le sens de leur engagement.

Mais je constate aussi ce que note par ailleurs le haut comité à l'évaluation de la condition militaire – le HCECM – dans son dernier rapport. Je cite : « il existe parfois un sentiment d'une insuffisante considération par rapport à celle accordée aux autres catégories

sociales ». Ce sentiment est le résultat d'années d'efforts consentis par les militaires. Nous avons aujourd'hui moins de militaires qu'il n'y avait de professionnels avant la professionnalisation !

Nous devons être attentifs à ces femmes et ces hommes qui enchaînent les missions sans se plaindre, qui supportent les dysfonctionnements de Louvois avec courage, qui font passer leur devoir avant leurs droits ; ils ont besoin de notre reconnaissance et de notre soutien.

Nos militaires défendent avec foi les valeurs de notre pays : la liberté, ils combattent pour elle ; l'égalité, ils la vivent sous l'uniforme ; la fraternité, elle est leur quotidien.

Veiller au moral est d'autant plus important que les armées sont, depuis toujours, le creuset d'une jeunesse qui est à l'image de notre nation, dans toute sa diversité et sa richesse. Il en va de la pérennité de notre modèle social militaire.

Pour éviter que le moral ne se dégrade, je suis persuadé que l'on gagnerait à prendre en compte les préconisations du HCECM en matière de condition du militaire pour l'avenir ; c'est un enjeu opérationnel ! C'est un point d'attention majeur pour moi !

Mesdames et messieurs les Sénateurs, quand la force avance, la violence recule.

Le contexte sécuritaire actuel qui se dégrade sous nos yeux renforce la pertinence des choix qui ont été faits lors de l'actualisation de la loi de programmation militaire. Ils doivent être renforcés dans le PLF 2016 qui vous sera présenté.

Réévaluons la garde à la hauteur de l'adversaire. Restons debout et fiers des valeurs que nous défendons. Restons vigilants quant aux moyens qui sont donnés à nos armées. Restons unis derrière les hommes et les femmes qui risquent leur vie, sous l'uniforme de nos armées, pour défendre la France et les Français.

Vous pouvez compter sur mon engagement sans faille et sur ma totale loyauté. Je sais pouvoir compter sur votre soutien en ces heures difficiles. Nous gagnerons ce combat contre les terroristes.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci pour ce discours clair et charpenté.

M. Jacques Gautier. – Concernant l'exécution du budget 2015, nous espérons que le projet de loi de finances rectificative permettra de couvrir les différents surcoûts, notamment celui de Sentinelle. Pourriez-vous nous dire un mot de la réflexion en cours sur la doctrine d'emploi des forces armées sur le territoire national, dans l'attente de sa présentation au Parlement en janvier prochain ? Concernant Daech, les frappes françaises contre Raqqa sont importantes, car, outre le symbole que cette ville représente, elles visent des centres de commandement et d'entraînement. Mais ne faudrait-il pas également s'attaquer au financement de Daech, en frappant les camions-citernes qui acheminent son pétrole vers la Turquie ? S'agissant de l'annulation des déflations prévues, elle signifierait 4 500 postes maintenus en 2016 et 14 817 d'ici la fin de la programmation. Pouvez-vous nous confirmer ces chiffres ? Enfin, je voulais témoigner à nos forces notre respect et notre reconnaissance.

M. Daniel Reiner. – Notre commission sera très vigilante sur l'exécution budgétaire 2015 et sur celle de la LPM. Faute de recevoir suffisamment d'informations,

l'opinion publique s'interroge sur l'efficacité de notre action dans le cadre de l'opération Chammal. Il faudrait communiquer davantage sur nos résultats. En ce qui concerne Sentinelle, nous attendons le rapport du SGDSN. L'opinion considère que l'armée est responsable de la protection du territoire et un élément de la sécurité nationale, à côté des forces de sécurité intérieure, dès lors qu'on a affaire à des actes de guerre. Cela plaide aussi pour une réévaluation de la réserve, en particulier celle de l'armée de terre qui est un vivier dans lequel il faut puiser.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je m'interroge pour ma part sur l'utilisation du mot « guerre ». Si nous sommes en guerre, nous ne serions plus supposés nous promener dans la rue, nous installer en terrasses des café comme nous y sommes incités. Ce n'est pas qu'une affaire sémantique. Faut-il employer le mot guerre ?

Général Pierre de Villiers. - Je réfléchis beaucoup à ces questions. La sémantique est importante. Nous avons en face de nous des gens qui s'identifient comme des adversaires, comme nos ennemis. En ce sens, nous pouvons parler de « guerre ». Toutefois, nous demandons aux Français de faire comme s'il n'y avait pas de guerre pour ne pas céder à la panique, pour résister. Il me semble juste de dire que nos adversaires – l'islamisme radical - pratiquent des actes de guerre et que nous, nous sommes dans une lutte contre des terroristes. Toutefois, dans mon quotidien de militaire, dans le cadre de nos opérations extérieures, nous sommes en guerre. On parle de Daech, mais nous affrontons d'autres groupes de fanatiques islamistes pratiquant des actes de guerre et des actes terroristes : Mujao, Ansar Dine, Al-Morabitoune, le front de libération du Macina... Le conseil de défense du 29 avril dernier a acté le concept de déploiement pérenne des militaires sur le territoire national. Une réflexion interministérielle a alors été mise en place. Elle doit aboutir à la remise d'un rapport au Parlement entre la fin de l'année et la fin du mois de janvier. Au sujet de cette doctrine d'emploi, je souhaite être clair dans ma vision des choses. Les militaires doivent être utilisés en complément des forces de sécurité intérieure. Dans le cas contraire, il n'y aurait aucune raison de garder ces hommes sous commandement militaire. Notre action doit venir en complément et en addition de l'action des forces de sécurité intérieure, pour lesquelles j'ai le plus grand respect. Elles ont accompli un travail remarquable. Nous pouvons leur apporter, grâce à notre formation et à notre expérience, des compétences dans le domaine de la prévention et de la réaction par rapport à des actes de guerre, ce qui n'est pas leur cœur de métier. Nous savons mettre en place des dispositifs mobiles, contrôler des zones, notamment de nuit, en bonne synchronisation avec le réseau Acropol que nous utilisons tous avec profit.

Dans un autre ordre d'idées, nous pouvons également utiliser les réserves territorialisées : qui connaît mieux son canton qu'un réserviste ? Vous le savez et vous m'avez soutenu dans cette démarche, j'appelle au développement de la réserve, pour ma part, depuis plus de 20 ans. Je constate d'ailleurs qu'il existe une forte demande de la part des Français qui souhaitent participer à des unités de réserve opérationnelle.

M. Jean-Marie Bockel. – Faut-il aller jusqu'à la mise en place d'une garde nationale ?

Général Pierre de Villiers. - Je vous ai déjà parlé du projet de valorisation de la réserve qui a pour horizon 2019. À cette date, selon ce projet, nous aurons formé et territorialisé des unités de réserve opérationnelle. Nous pourrions alors nous demander si une garde nationale peut et doit leur succéder ou non. Ce n'est pas tant le nom qui compte que les efforts que nous ferons pour nous assurer que les personnels civils mobilisés dans ce contexte sont opérants.

Vous en aviez conscience, et les récents événements l'ont confirmé la « sécurité de l'arrière » et la « défense de l'avant » vont de pair. Sont mêlés aux récents attentats des individus qui ont séjourné en Syrie. Nous intensifions nos frappes, en Syrie, non par vengeance mais par détermination. Notre stratégie, d'abord concentrée sur l'Irak, a été réorientée en septembre et s'étend désormais en Syrie. Les vols de reconnaissance ont d'abord permis trois frappes en Syrie, aujourd'hui suivies de frappes massives et efficaces, sur la base des renseignements que les premiers vols nous ont permis d'acquérir puis de confirmer. Nous conservons notre éthique militaire : nos frappes sont ciblées pour réduire au maximum les risques de dégâts collatéraux. C'est d'abord une question d'éthique, mais aussi d'efficacité. Nous avons donc une fine connaissance des cibles avant de frapper, car le doute n'est pas tolérable en la matière. Je vous garantis que l'intensité de la frappe a eu des résultats sévères et certains. Le bombardement intensif et par surprise d'un centre d'entraînement satisfait ces conditions.

S'agissant de notre intervention dans le cadre de l'opération Chammal, je défends ardemment la stratégie basée sur un bombardement aérien par la coalition, relayé par une action au sol menée par les troupes locales. Nous savons que les bombardements ne suffisent pas à gagner une guerre, mais nous sommes également certains qu'une action au sol des troupes alliées occidentales serait une très mauvaise idée. Daech espère nous entraîner sur cette voie pour frapper les opinions publiques en tuant nos troupes au sol. Nous devons au contraire aider et former en Irak et en Syrie les forces modérées luttant contre les fanatiques. Il ne peut s'agir que d'une opération de longue haleine, nous le savons et l'exemple du Kosovo l'a parfaitement illustré. Il faut presque 15 ans pour sortir de ce type de conflit. C'est une durée qu'il est difficile de rendre acceptable dans la société de l'instantané qui est la nôtre. Pour autant je ne cacherai pas qu'il n'y a pas de solution militaire à court terme. Les frappes sont indispensables et efficaces, mais la solution, au final, ne peut être que diplomatique et politique. Et je me réjouis de l'évolution de la situation en Syrie qui voit l'émergence d'une opposition coalisée. La situation reste complexe. Quoi qu'il en soit, la situation est grave. Il faut trouver des solutions politiques et diplomatiques et donner à l'architecture de sécurité locale le temps de se mettre en place, un temps nécessairement long.

Sur les déflations, je ne suis pas en mesure de donner de chiffres à ce stade.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Le renchérissement du coût du maintien en condition opérationnelle du fait des opérations nous semble sous-estimé. Lorsque les armées cèdent des frégates ou des Rafale, elles doivent de plus utiliser des matériels vieillissants dont le MCO est plus onéreux.

Mme Michelle Demessine. – Nos concitoyens vivent des moments graves et on sent que quelque chose se passe dans notre pays. Les gens essayent de comprendre ce qui se passe mais il est très difficile de donner des explications. Comme vous l'avez souligné, il n'y a pas de solution militaire à la situation en Syrie, mais l'engagement de notre armée est indispensable pour construire la paix. Par ailleurs, nous avons fait un déplacement à Bordeaux au sujet du MCO aéronautique. Nous avons pu constater la mobilisation et l'engagement très fort des personnels tant civils que militaires. Grâce à cet engagement, une partie du déficit de MCO a été comblé, pour atteindre 80 % de disponibilité des matériels. Mais nous allons passer à la vitesse supérieure en termes d'engagement, notamment avec la projection du Charles de Gaulle ! Comment assurer cette montée en puissance ? Concernant le SIAé, nous avons perçu des inquiétudes quant à son avenir, d'autant que toute une génération est en train de partir à la retraite avec son savoir-faire.

M. Christian Cambon. – Les missions de nos armées s'accroissent : OPEX, Sentinelle, etc. Certains experts estiment que les forces françaises seront insuffisantes pour faire face à l'ensemble de ces défis. En ce qui concerne le moral des troupes, vous avez été rassurant mais nous avons parfois des échos plus contrastés. Hier, nous avons demandé à nos partenaires européens de nous soutenir davantage dans notre lutte contre les djihadistes. Recevrons-nous d'eux autre chose qu'un soutien moral et une aide très ponctuelle ? Est-il raisonnable de poursuivre l'ensemble de nos engagements si nous ne sommes pas soutenus par ces pays ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je voudrais d'abord rendre hommage aux hommes et aux femmes placés sous votre commandement à l'étranger ou sur le territoire national. Que pouvons-nous attendre de nos partenaires européens ? N'est-ce pas le moment de réfléchir à nouveau à la défense européenne ? La menace concerne tous nos partenaires ! Quelles demandes la France a-t-elle formulées dans ce domaine ?

M. Alain Gournac. – Nous sommes fiers de nos armées. Un rapport sur le bilan de Sentinelle va nous être remis à la fin de l'année. Ne serait-il pas possible d'avoir un retour plus rapide ? J'observe d'ailleurs que l'armée est présente à Saint-Denis ce matin pendant l'assaut contre les terroristes, et qu'elle est en position ! Par ailleurs, il serait bon d'informer davantage les Français sur les opérations menées par nos armées. Quant au moral, les militaires se posent tout de même des questions ! Les annonces du Président de la République constituent certes de bonnes nouvelles, mais il faudrait quand même les écouter davantage, car ils sont remarquablement responsables.

Mme Leïla Aïchi. – Vous avez raison de dire qu'il ne faut pas perdre de vue les objectifs de long terme ! Je sais que ce n'est pas une hypothèse que vous envisagez mais combien d'hommes seraient nécessaires pour détruire Daech au sol ?

M. Gilbert Roger. – Je ne crois pas avoir entendu les sénateurs de cette commission dire autre chose que leur confiance et leur soutien à nos armées. J'aimerais que la réciprocité fût totalement vérifiée : or des militaires retraités critiquent sans cesse la politique menée ! Avez-vous compétence et qualité pour les rappeler à l'ordre ? Je regrette l'absence de relations entre mon département et l'armée : ne pourrait-on pas relancer des opérations de recrutement au niveau départemental ? Enfin, l'actualisation de la programmation militaire est tout de même appréciable si on la compare à une RGPP qui « tirait à vue » sur les effectifs.

Mme Bariza Khiari. – Je souscris à l'hommage qui est rendu à nos forces armées et aux forces de sécurité et je partage vos interrogations et réflexions sur l'importance de la sémantique et du choix des mots. Il faut à l'évidence une adéquation entre l'expression « nous sommes en guerre » et notre mode de vie. Compte tenu de la cible des attentats (le sport, la jeunesse, les loisirs, les restaurants, le Bataclan, la convivialité), observez-vous depuis vendredi un surcroît d'intérêt pour l'armée chez les jeunes ? Cela pourrait être intéressant pour une jeunesse qui, souvent, voudrait vivre une citoyenneté plus active.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je vous avais déjà interrogé sur la réserve au mois de Juin, et en particulier sur l'utilisation des réserves citoyennes. Quand vous parlez de l'horizon 2019, cela me semble trop loin. Nous avons rédigé, mon collègue Michel Boutant et moi-même, un rapport sur la création d'une réserve nationale de sécurité mobilisable en cas de crise majeure. Nous pressentions déjà ce qui allait se passer. Les décrets d'application de la loi du 28 juillet 2011 sont toujours en cours d'élaboration ; je crois qu'il est à présent nécessaire d'accélérer : nous avons besoin de cette réserve, notamment en matière de

cybersécurité. La réserve citoyenne serait certes un peu plus facile à mettre en place parce que la question de la relation avec les employeurs ne se pose pas.

Général Pierre de Villiers. - Sur le sujet du maintien en condition opérationnelle, je pense qu'a été rétablie une forme de cohérence grâce aux 500 millions d'euros que nous avons obtenus, dans le cadre de l'actualisation de la loi de programmation militaire, en faveur de l'entretien programmé des matériels. S'il advenait que l'emploi des matériels augmente, ce format ne serait bien sûr plus adapté. Si les missions augmentent, les moyens doivent augmenter aussi, c'est mécanique, je ne ferai pas croire, je ne sais pas faire croire, à mes soldats et aux armées, qu'on fera plus avec moins. En revanche, si le format des missions tel qu'il a été décrit dans le cadre de l'adoption de la LPM actualisée est respecté, nos armées ont les moyens de leurs missions. Cela dit, nous sommes en tension permanente et, si vous voulez bien me passer l'expression « le costume est taillé au plus juste ». Bien sûr, il faut faire la part entre ce qui est la réaction du Français « gaulois » qui est rarement content - c'est quand même une de nos caractéristiques, et le génie français passe aussi par là - et la réalité de l'acuité du problème. Oui, le costume est taillé au plus juste. Nous ne devons pas être en deçà de la limite acceptable, pour que les militaires puissent s'entraîner, voler, naviguer et faire leurs heures sur le terrain. Reconsidérer les moyens à hauteur de nos missions, c'est précisément ce que nous devons faire dans le PLF 2016.

Dans cette problématique d'augmentation des crédits, se pose la question de ceux dédiés au MCO-aéronautique dont le SIAé est un acteur essentiel, sur lequel a été appelée votre attention. Je connais les évolutions démographiques que vous annoncez et qui vont caractériser le SIAé. Nous vivons dans une société anxieuse et c'est souvent l'aspect inquiétant des évolutions qui est mis en avant. Je m'attache à lutter contre cela et tente d'apporter aux gens une espérance, des certitudes, un cap auquel ils peuvent se raccrocher.

Vous avez raison d'évoquer ici le personnel civil. Je suis toutes les semaines en déplacement, en homme de terrain. Mon métier de chef d'état-major des armées n'est pas une tâche bureaucratique et je me dois de connaître nos armées. Je sais quelle force nous apporte le personnel civil. Ils n'ont pas le même statut que les militaires, ni le même métier. Cela n'empêche pas que leur disponibilité est exceptionnelle dans ces crises. J'en ai de multiples exemples. Pour nos armées, les effectifs civils sont capitaux et je l'ai toujours souligné, il n'y a pas les personnels civils d'un côté et les militaires de l'autre, il y a une communauté soudée qui sert au sein des armées, directions et services. Le dévouement pour la France est commun aux civils et aux militaires, il est remarquable, et c'est un formidable vecteur d'espérance.

Concernant la réunion des ministres de la défense européens, je n'ai encore d'éléments de réponse. Ce que je peux vous dire, c'est que le modèle d'armée que je vous ai présenté implique une coopération internationale, et a fortiori européenne. Je déplore la baisse des dépenses militaires de défense dans la plupart des pays européens. Pour l'heure, très peu de pays participent aux frappes en Syrie contre Daesh : principalement les États-Unis et la France. J'espère que l'élan suscité par les récents attentats va favoriser une prise de conscience et que d'autres pays européens vont venir combattre sur les mêmes fronts que nous. Concernant Sentinelle, je fais preuve de pragmatisme. Ainsi, les 3 000 soldats supplémentaires récemment mobilisés sont orientés prioritairement vers des actions mobiles et de surveillance de zone, en concertation avec le ministère de l'intérieur. Dès la mise en place du dispositif après les attentats de janvier 2015, nous avons pressenti que Sentinelle ne pouvait être le simple prolongement de Vigipirate, qu'un dispositif figé ne convenait pas au regard des circonstances actuelles. Nous avons déjà adapté notre dispositif à Paris, où se concentrent 50 % des effectifs de Sentinelle, en réduisant d'une vingtaine à trois le nombre de

commandements. Trois chefs de corps commandent chacun un groupement tactique interarmes (GTIA), comme en OPEX, et ça fonctionne ! Avant-hier je suis allé rendre visite au chef de corps de Vincennes, qui commande 2 200 hommes. Certes, on peut regretter que la doctrine ne soit pas encore prête. Le volet juridique est complexe parce que ce n'est pas le droit de la guerre qui s'applique mais la légitime défense. Il faut du temps pour examiner toutes les questions juridiques qui se posent. Mais la démarche conduite, qui réunit les différents acteurs interministériels et fait émerger entre eux une vraie synergie, est très positive.

S'agissant du chiffrage des troupes au sol qui seraient nécessaires en Syrie, je ne peux pas vous en donner d'estimation. L'important est de savoir que les bombardements ne peuvent être efficaces sans une action au sol et que celle-ci ne peut être coordonnée sans un effort diplomatique et politique permettant de rassembler tous les acteurs autour de la table. Ça se fait plus ou moins bien en Irak où un nombre croissant de milices sunnites se joignent aux chiites pour combattre aux côtés de l'armée irakienne. Mais ce n'est pas très facile.

Résoudre le problème en Syrie prendra des années en l'absence d'un accord politique fort. On ne forme pas des soldats comme ça, surtout face à Daesh. Nous avons en face de nous des gens complètement fanatisés, capables d'actes d'une barbarie inconcevable et qui cherchent à inspirer la peur.

Le lien armée-nation est fondamental. J'ai confiance en nos soldats qui sont exceptionnels. Je suis fier du modèle social militaire. Je ne sais pas s'il y a beaucoup d'institutions qui autorisent la promotion d'un deuxième classe jusqu'au grade de général, qui autorisent une ascension sociale aussi exceptionnelle, qui placent le souci de l'autre au centre de leur action et qui font de l'humanité dans le style de commandement un élément essentiel. Tout n'est certes pas parfait mais j'essaie modestement de garder ce cap. Nous avons des soldats extraordinaires. Il faut les écouter, il faut les entendre. N'ayant ni syndicats ni aucun contre-pouvoir de ce type, le commandement doit être parfaitement en prise avec les soldats. J'ai la faiblesse de penser que les trois chefs d'état-major et que les cinq directeurs des services le sont. Au sommet, nous essayons modestement d'entretenir une synergie profonde entre ceux qui donnent les ordres et ceux qui les exécutent, avec entre les deux un corps des sous-officiers absolument exceptionnel. Je termine sur une note optimiste en disant que nous avons de belles armées. Je suis fier de cette jeunesse, je suis fier de ce qu'elle fait. Nous gagnerons ce combat contre les groupes armés terroristes. Je vous l'ai dit et j'en suis persuadé. Nous le gagnerons parce que nous avons une nation derrière nous, un peuple debout. Et je le sens aujourd'hui vraiment. Pas seulement au travers de la représentation parlementaire mais aussi au travers de mes déplacements, de ce que je lis et de ce que j'entends. Et cela c'est peut-être ce qu'il y a de plus beau. De toute difficulté peut surgir un bien. La France peut en sortir grandie.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Comme tous les Français, nous allons applaudir nos soldats.

Applaudissements

La réunion est levée à 12 h 30

Mercredi 25 novembre 2015

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

La réunion est ouverte à 9 heures

Loi de finances pour 2016 - Programmes 844 – France Médias Monde – et 847 – TV5 Monde – Mission « Avances à l’audiovisuel public » - Examen du rapport pour avis

La commission examine le 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.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur pour avis. – Dans le projet de loi de finances voté par l’Assemblée nationale, les ressources publiques aux opérateurs de l’audiovisuel public s’élèvent à 3,791 milliards d’euros. Elles sont, depuis cette année, financées par le compte d’avances à l’audiovisuel public dont les ressources proviennent pour l’essentiel de la « redevance », dont le taux augmente de 1 €, et marginalement par affectation d’une partie du produit de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques. Ces ressources progressent globalement de 1% par rapport à 2015.

Au sein de cette masse dont France-Télévisions reçoit les 2/3 et voit sa part progresser de 1,16%, les opérateurs de l’audiovisuel extérieur ne reçoivent que 8,46%. France Médias Monde, qui opère les chaînes de télévisions France 24, Radio France International et MCD, radio en langue arabe diffusée au Moyen-Orient et en Afrique du nord, reçoit 244 millions d’euros (+0,8%) et TV5Monde la chaîne de télévision francophone, commune avec la Suisse, la Belgique et le Canada, 76,9 millions d’euros (+ 0,9%).

Les deux opérateurs sont entrés dans une phase de consolidation qui devait leur permettre de poursuivre leur développement, mais ils voient s’ouvrir devant eux une période très incertaine.

La première parce que le Gouvernement, malgré des avertissements de votre commission, n’a pas été en mesure d’arrêter des choix clairs sur ses ambitions et de boucler son contrat d’objectifs et de moyens avant les arbitrages budgétaires. L’année 2016, première année d’exécution, sera une année neutralisée au cours de laquelle, sauf attribution bien improbable de ressources en cours d’exercice, elle poursuivra ses activités sans nouvel élan.

La seconde, parce que victime d’une cyberattaque majeure le 8 avril dernier, elle devra limiter ses ambitions.

En 2014 et 2015, France Médias Monde a rempli ses objectifs. La couverture de France 24 progresse de 25 % : 300 millions de foyers sont désormais susceptibles de regarder l’une des trois versions de la chaîne d’information. Les audiences progressent. France 24 réunit 45,9 millions de téléspectateurs (41,4 en 2013) en données hebdomadaires, RFI, 37,3 millions d’auditeurs (34,7 en 2013) et MCD, 7,3 millions (7 en 2013).

Cette progression a pour conséquence un accroissement des charges liées aux programmes. Le développement de l'entreprise induit par construction une progression de ses effectifs et de sa masse salariale.

Dans un marché publicitaire atone, elle ne se traduit pas, hélas, par l'apport de ressources commerciales à la hauteur prévue dans le contrat d'objectifs et de moyens dont nous avons relevé qu'elle était surestimée.

Pour présenter des comptes en équilibre, la société a donc dû financer une part importante de ses nouveaux développements et de ses investissements, notamment le passage de son outil de production et de diffusion en haute définition, par des économies de gestion drastiques.

Pour 2016, nous nous trouvons dans une situation paradoxale de devoir nous prononcer sur une allocation de ressources publiques sans avoir connaissance, ni du contenu du prochain contrat, ni de sa trajectoire financière.

Le budget est donc une simple actualisation de la trajectoire financière proposée par l'ancien COM qui prend en compte le respect d'obligations légales, les inéluctables glissements de la masse salariale et quelques modestes objectifs en matière de programme et de diffusion, assortie d'une progression de la ressource publique de 2 millions d'euros et d'allègements de charges pour 3,1 millions d'euros. L'équation budgétaire présentée semble garantir un équilibre des comptes en 2016, mais cette présentation apparaît très fragile.

Les ressources commerciales (4,1% des ressources) sont évaluées de façon raisonnable en reconduisant le niveau attendu pour 2015.

En revanche, l'évolution des charges nous semble sous-estimée. Celle de la masse salariale prévue pour 2016 : +0,8 millions d'euros paraît insuffisante pour prendre en compte les seuls effets de glissement évalués désormais à 1,8 million d'euros, sans compter l'obligation légale d'instaurer une complémentaire santé (0,6 million d'euros). Ceci survient, en outre, dans un contexte difficile d'achèvement de la négociation, engagée depuis le printemps 2014, d'un accord collectif d'harmonisation des statuts entre les différentes catégories de personnel de l'entreprise.

Parmi les dépenses « obligatoires », il est prévu de consacrer 1,1 million d'euros supplémentaire au renforcement de la sécurité notamment dans le domaine informatique pour parer au risque de cyberattaque, 400 000 euros à l'amélioration de l'accessibilité des programmes de France 24 aux sourds et malentendants et 200 000 à l'archivage des contenus audiovisuels à l'INA. Enfin, la société devra prendre en compte l'amortissement de ses équipements dont la charge augmente de 1,2 million d'euros.

Or elle ne dispose guère de marges d'économies après plusieurs années de politiques efficaces en ce domaine : la quasi-totalité des contrats ont été renégociés, des procédures auditées....

Les ressources ne couvrent donc qu'à peine ces dépenses inéluctables ou obligatoires. Elle aura donc de grandes difficultés à financer des mesures nouvelles d'amélioration de ses programmes et de sa distribution, notamment pour se positionner sur le développement de la TNT en Afrique, basculer sa diffusion en HD sur de nouvelles zones, investir enfin dans le marketing et la communication qui conditionnent la génération de

ressources commerciales et poursuivre le développement de ses programmes numériques. Il me paraît impossible de financer, comme le prévoit son plan stratégique, le lancement d'un programme en espagnol à destination notamment de l'Amérique latine, projet soutenu par le ministère des affaires étrangères, sans apport de ressources nouvelles à l'occasion de la conclusion du COM.

De même lui sera-t-il difficile d'assurer une meilleure diffusion de ses programmes sur le territoire national, alors qu'un besoin de pluralisme de l'information en langue arabe est évident et constituerait un accompagnement intéressant de la lutte contre la radicalisation islamiste, ce que nous soulignons depuis plusieurs années.

J'en viens maintenant à la partie de mon co-rapporteur Philippe Esnol qui m'a priée de l'excuser et que le groupe RDSE n'a pas souhaité faire remplacer ce matin.

TV5Monde est disponible dans plus de 291 millions de foyers répartis dans 198 pays et territoires soit une progression de 15% par rapport à 2014. Pour maintenir ses positions sur des marchés locaux en pleine mutation, il convient d'accompagner la généralisation progressive du passage à la Haute Définition, de susciter la reprise des contenus dans les offres 360° et dans les futures offres innovantes des opérateurs, et de développer le sous-titrage. Avec 14 langues de sous-titrage, TV5Monde se rapproche des grandes chaînes mondiales privées mais ne dispose pas des moyens de faire plus malgré la demande.

L'audience globale hebdomadaire de 39,1 millions est en hausse de 15,7%. Les 3 pays qui concentrent le plus grand nombre de téléspectateurs sont la RDC (11,9 millions), la Côte-d'Ivoire (3,3 millions), et la France (2,9 millions).

Pour développer sa présence sur les médias numériques, la société a défini plusieurs grands axes stratégiques avec des résultats d'audience et de recettes publicitaires très encourageants mais compromis depuis la cyberattaque subie en avril dernier.

Dans un paysage audiovisuel africain, marqué par l'apparition de nombreuses chaînes internationales et de chaînes locales privées qui segmentent les audiences, TV5Monde s'efforce de faire face à la concurrence. Avec ses six plateformes satellitaires dédiées, 13,8 millions de foyers raccordés, elle reste au premier rang des chaînes internationales. C'est aussi la zone où elle réalise son plus gros chiffre d'affaires publicitaire. Sa progression s'explique en partie par sa stratégie ; ce continent est le seul où elle met en place des programmes spécifiques locaux dans tous les domaines. Afin de préparer l'avenir, et de contribuer à ce que ce continent demeure francophone, elle projette le lancement d'une chaîne « enfants » mais n'a pas réussi, à ce stade, à trouver le financement nécessaire. Par ailleurs, elle intensifie son soutien à la production de programmes africains de qualité.

A ressources publiques quasi constantes, TV5Monde est parvenue à équilibrer son budget 2015, et par redéploiement à lancer une chaîne thématique « Art de vivre » sur les territoires Maghreb-Orient et Asie-Pacifique. L'objectif de cette chaîne est la promotion de la France, de son art de vivre, de son tourisme et de ses exportations à l'étranger. Avec un coût en année pleine de 2,2 millions d'euros, la chaîne espère être rentable d'ici 2 ou 3 ans.

Pour atteindre l'équilibre, TV5Monde a poursuivi sa politique d'économies dans tous les domaines.

L'attaque informatique d'avril 2015 a interrompu cette dynamique et mis à mal ses fragiles équilibres. D'une ampleur sans précédent, elle avait pour objectif de détruire les infrastructures informatiques de la chaîne, pour l'empêcher de produire et de diffuser. L'entreprise a été fortement impactée, tant sur le plan opérationnel que financier. Elle a dû assumer des coûts de reconstruction et supervision de son système d'information et des coûts de personnel alourdis, du fait de la disparition provisoire de tous les automatismes qui concourent à son fonctionnement normal. L'impact financier s'élèverait à 5 millions d'euros en 2015, 2,6 millions d'euros *a minima* en 2016, et un peu plus de 2,3 millions d'euros par an, de façon pérenne.

Elle a dû effectuer des mesures de gel prudentiel, afin de tenter de préserver son équilibre budgétaire. La première a été la décision de ne pas reconduire le contrat de distribution en Turquie ce qui la prive de 2,5 millions de foyers desservis dans ce pays. Elle pourrait être amenée à prendre d'autres décisions de ce type, mais elle s'engagerait alors dans un processus de régression très important avec des pertes de recettes.

La chaîne a été autorisée à redéployer une partie des fonds spécifiques destinés à l'acquisition de programmes français, pour un montant de 1,2 million d'euros environ, soit 12% de son budget d'acquisition, ce ne sera pas sans conséquence sur l'attractivité de ses grilles.

Pour 2016, la dotation de la France à TV5Monde (76,9 millions d'euros) progresse de 0,7 million d'euros (+0,9%), la société bénéficiera en outre d'un allègement de charge de taxe sur les salaires (1,7 million d'euros), conséquence du financement par la contribution à l'audiovisuel public.

Il est espéré que les autres partenaires annonceront, lors de la conférence de novembre 2015, une augmentation proportionnelle de leurs contributions. Elle sera de toute manière très modeste.

Ces marges de manœuvre seront toutefois largement consommées par le glissement inéluctable des charges d'exploitation, même calculées au plus juste, dans une entreprise qui a su réaliser d'importantes économies de gestion au cours des derniers exercices, auquel s'ajoutent les dispositions à prendre pour sécuriser les systèmes d'information, et gérer la fin de la couverture en dollars de certains contrats dont le coût est estimé à 1 million d'euros en raison de la baisse de la devise européenne.

Pour absorber l'intégralité de ces coûts et poursuivre la mise en œuvre d'un plan stratégique déjà sous-financé, la progression attendue des ressources commerciales, qui ne représentent que 8,8% des produits d'exploitation, risque de s'avérer très insuffisante.

Pour atteindre l'équilibre, l'entreprise risque de devoir réduire ses ambitions en matière de programmes et de diffusion. Un projet, aussi stratégique, que le lancement d'une chaîne « enfant » en Afrique, ne pourra être financé que par redéploiement.

Nous estimons que dans ce type de circonstances, les bailleurs de TV5Monde devraient réexaminer le plan stratégique 2014-2016 afin d'ajuster les objectifs ou se comporter comme des « réassureurs » et soutenir davantage financièrement la société pour l'aider à surmonter ces difficultés.

Comme vous le voyez, les deux opérateurs, qui ont réalisé leurs objectifs, tout en menant une politique de gestion rigoureuse, sont confrontés à un réel besoin de financement pour maintenir leurs positions et poursuivre leur développement. Dans cette perspective, nous proposons d'abonder de 2 millions d'euros chacun le programme 844 et le programme 847, en prélevant sur la dotation de France-Télévisions qui reçoit par ailleurs 140,5 millions d'euros de produit de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques.

En conclusion pour l'ensemble de ces motifs et sauf apport de ressources supplémentaires que nous proposons par amendement, nous proposons de donner un avis défavorable à l'adoption de la mission « Compte d'avance à l'audiovisuel public ».

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Peut-être avant d'ouvrir la discussion pourriez-vous présenter votre amendement ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur pour avis. – Nous vous avons indiqué la situation budgétaire des deux opérateurs de l'audiovisuel extérieur.

Considérant leur importance stratégique dans le développement de la politique d'influence de la France dans le monde, de leur capacité de soutien de la diplomatie économique et du développement touristique, de la francophonie et de la culture française, mais aussi pour FMM de sa capacité à proposer par une diffusion en France de ces médias de soutenir une politique publique de cohésion sociale fondée sur les valeurs de la République, considérant également que plus que d'autres, ils ont mené au cours des dernières années des politiques exemplaires d'économie de gestion pour financer une partie importante des objectifs qui leur étaient assignés, nous estimons nécessaire de compléter leur financement pour 2016 par l'attribution à hauteur de 2 millions d'euros chacune en prélevant sur la dotation de France-Télévisions qui reçoit par ailleurs 140,5 millions d'euros par l'affectation du produit de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques afin d'alléger le poids de sa dette. Nous estimons que France-Télévisions n'a pas fait tous les efforts suffisants pour limiter son déficit, contrairement aux opérateurs de l'audiovisuel extérieur dont les efforts méritent d'être récompensés. Ce sera un excellent signal pour les opérateurs publics, trop habitués à laisser filer les déficits sachant qu'*in fine* l'Etat les comblera sans nécessairement exiger des mesures de redressement.

C'est aussi une incitation à ouvrir avec le Gouvernement un débat sur le caractère insuffisamment dynamique de la contribution à l'audiovisuel public, sur les moyens de la faire évoluer, ou d'apporter des ressources nouvelles aux opérateurs, mais aussi peut-être à une réflexion sur l'utilité de développer tous azimuts le secteur public de l'audiovisuel.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Si j'ai bien compris, si l'amendement était adopté, vous recommanderiez un vote favorable ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur pour avis. – Tout à fait.

M. Daniel Reiner. – Le rapporteur a bien présenté la situation de ces opérateurs de l'audiovisuel public qui jouent un rôle essentiel. Il est difficile d'apprécier l'importance du besoin de ces opérateurs qui naturellement souhaitent disposer de crédits supplémentaires. Mais je ne considère pas opportun de voter un amendement qui propose d'opérer par prélèvement sur un budget que je sais d'expérience difficile à équilibrer. Le groupe

France-Télévisions a de multiples soucis. Nous ne voterons pas cet amendement et serons favorable à l'adoption des crédits.

M. Michel Billout. – Autant nous soutenons les observations du rapporteur concernant la nécessité d'accroître les crédits des opérateurs de l'audiovisuel extérieur particulièrement à un moment où nous avons besoin de porter davantage la parole française dans le monde ; autant je ne peux soutenir un amendement qui consiste à « *déshabiller Pierre, pour habiller Paul* ». L'audiovisuel public connaît de grandes difficultés notamment en raison de la baisse des ressources publicitaires. Ce n'est pas la bonne solution de financement.

M. Jacques Legendre. – Je suis tenté de voter cet amendement notamment parce qu'il fait référence à la diffusion des médias de France Médias Monde sur le territoire national. Le regard de la France sur l'actualité internationale est insuffisamment audible sur le territoire national et cela présenterait aussi un grand intérêt pour les étrangers vivant en France. Quant au prélèvement sur France-Télévisions, c'est évidemment désagréable, mais c'est un grand groupe, alors que pour les opérateurs de l'audiovisuel extérieur, cet apport même modeste est très important.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Hier soir, a été présenté un amendement sur l'affectation du produit de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques à France-Télévisions, je souhaiterais savoir s'il a été adopté et quelles en sont les conséquences.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur pour avis. – Il s'agit d'un sous-amendement de nos collègues Leleux et Morin-Desailly qui affecte à France-Télévisions 140,5 millions d'euros du produit de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques qui a été voté hier soir. Il semble par ailleurs que le produit de cette taxe permette largement de financer cet apport et qu'il ne soit pas nécessaire de l'augmenter. C'était le sens de l'amendement du rapporteur général de la commission des finances sur lequel se greffe ce sous-amendement.

Je voudrais revenir sur les arguments développés. Je comprends la réticence à vouloir « *déshabiller Pierre pour habiller Paul* », mais il faut tout de même rappeler que la dotation de France-Télévisions est de 2,5 milliards. Nous avons besoin d'une importante présence audiovisuelle française dans le monde, surtout dans la période que nous vivons actuellement. Nous avons besoin de pouvoir influencer et de passer un message fort, notamment dans les pays qui sont menacés par le terrorisme. Je vous ai cité l'exemple du retrait de TV5Monde de Turquie, faute de financement, c'est extrêmement grave ! Je vous rappelle également que les sociétés de l'audiovisuel extérieur ont réalisé d'importantes économies de gestion. Je peux vous dire que ce sont des gens qui ne comptent pas leurs heures de travail et qui font un travail considérable par dévouement pour la France. Je vous rappelle enfin ce projet de France-Télévisions de créer une nouvelle chaîne d'information 24h/24. Je m'inquiète et je m'étonne. Est-ce bien nécessaire ? Vous imaginez le coût, alors qu'il existe déjà des chaînes françaises d'information 24h/24 et qui sont d'ailleurs fragiles financièrement. Certes, ce sont des chaînes privées mais alors ? et puis nous avons déjà une chaîne publique, c'est France 24 qui est un élément important pour la France, pour son développement économique et pour la promotion de ses valeurs. Qu'est-ce que deux fois deux millions d'euros par rapport aux efforts que se sont imposés France Médias Monde et TV5Monde par une gestion rigoureuse et surtout par rapport à un projet qui sera terriblement budgétivore ?

Mme Nathalie Goulet. – Compte tenu du vote intervenu sur le sous-amendement de Mme Morin-Desailly, nous voterons cet amendement.

L'amendement est adopté.

En conséquence, et sous réserve de son adoption par le Sénat, la Commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits au Compte de concours financiers : « Avances à l'audiovisuel public » pour ce qui concerne les programmes 844 « France Médias Monde » et 847 « TV5Monde ».

Loi de finances pour 2016 - Programme 146 – Équipement des forces - Mission « Défense » - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de MM. Jacques Gautier, Daniel Reiner et Xavier Pintat sur le programme 146 – Équipement des forces - de la mission « Défense » du projet de loi de finances pour 2016.

M. Jacques Gautier, rapporteur. – Le budget de la défense prévu par le PLF 2016 s'établit à près de 32 milliards d'euros en crédits de paiement, hors pensions. Les crédits budgétaires constituent l'essentiel de cette dotation : 31,7 milliards d'euros sont inscrits sur la mission « Défense ». Seuls 250 millions d'euros de recettes de cessions sont attendus, soit 0,8 % du total : 200 millions d'euros de cessions immobilières et 50 millions d'euros de cessions de matériels militaires.

Au total, ce budget représente une augmentation de 576 millions d'euros, soit + 1,8 %, par rapport aux prévisions pour 2015. Il est conforme à la programmation militaire actualisée par la loi du 28 juillet 2015. En particulier, dans le respect des orientations de la LPM, la priorité est donnée à l'équipement ; les dépenses en la matière représenteront l'année prochaine près de 17 milliards d'euros, soit 53 % des crédits prévus pour la défense.

C'est bien sûr avec satisfaction que nous accueillons ces éléments, alors que l'année 2015 aura été marquée de façon si tragique par l'évidence des menaces et, par conséquent, la nécessité de renforcer des moyens de notre défense.

Les annonces du Président de la République devant le Congrès du Parlement, le 16 novembre dernier, en particulier celle de l'arrêt de la diminution des effectifs de la défense jusqu'en 2019, à cette heure, ne se sont pas traduites par un amendement du Gouvernement au PLF. Il est vraisemblable que ces annonces, en effet, n'auront pas d'impact sur le budget 2016 de la défense, qui intègre déjà une augmentation nette de 2 300 postes. Cependant, les mesures annoncées appellent au moins une révision à la hausse de la trajectoire financière de la programmation militaire pour les années 2017 et suivantes, à la fois pour les besoins de masse salariale induit par le maintien d'effectifs et pour les dépenses correspondantes en termes de fonctionnement, d'équipement et d'infrastructures.

Le report de charges de la gestion 2015 sur l'exercice 2016 est estimé à moins de 3 milliards d'euros, soit une baisse de l'ordre de 20 % par rapport au report de charges de l'année dernière. C'est un point positif. Néanmoins, la fin de gestion 2015 est soumise à de fortes tensions de trésorerie, principalement pour les programmes 146 et 178 ; leur résolution conditionne l'entrée dans l'exercice 2016. Ce « nouveau départ » que sera l'année prochaine pour la programmation militaire actualisée, bien évidemment, ne doit pas être hypothéqué...

Je laisserai à Daniel Reiner le soin d'exposer la façon dont la fin de gestion 2015 est organisée par le projet de loi de finances rectificative qui a été déposé à l'Assemblée nationale.

Dans l'attente des crédits, le paiement des factures de la DGA est retardé. Le délégué général pour l'armement nous a précisé que ce retard ne concernait pas les PME avec lesquelles la DGA est liée contractuellement. Le lancement de certains programmes d'armement est également suspendu. Pour mémoire, d'ici à la fin de l'année 2015, une petite dizaine de programmes à effet majeur restent encore à lancer, conformément à la programmation militaire. Ce sont, en particulier : l'acquisition de la première capacité de communications par satellite de nouvelle génération (COMSAT-NG) ; le programme de télécommunications DESCARTES ; le programme MURIN de radars tactiques terrestres ; la modernisation des avions de transport C130 ; la rénovation des avions Mirage 2000D ; l'acquisition de véhicules pour les forces spéciales (VFS), dont le besoin est urgent ; enfin, le système de drones tactiques (SDT) de l'armée de terre, sujet sur lequel je laisserai revenir Xavier Pintat.

L'année 2016, sur le plan de l'état d'avancement des programmes, est marquée par la prévision de très nombreuses livraisons et commandes. Sans tout détailler, j'indiquerai notamment que, pour le système de forces « Commandement et maîtrise de l'information », seront livrés l'année prochaine, notamment : le deuxième système de drones MALE *Reaper*, soit trois vecteurs aériens, qui a été commandé en juillet 2015 ; des systèmes de renseignement d'origine électromagnétique (ROEM), dont une charge utile MALE, commandée en 2015 au titre de l'actualisation de la LPM, qui devrait améliorer l'efficacité des drones ; des équipements du programme SCCOA (système de commandement et de conduite des opérations aérospatiales), lequel a permis à la France d'intégrer, en juin 2015, le système de défense aérienne intégrée de l'OTAN ; divers équipements de communication et d'information ; des radars tactiques terrestres MURIN... Parallèlement seront commandés, notamment : un troisième système de drones MALE *Reaper*, qui sera le premier au standard Block 5 ; des systèmes de renseignement d'origine électromagnétique ; le centre multi-missions de Mont-de-Marsan, troisième centre doté de l'*Air command and control system* (ACCS) de l'OTAN ; divers équipements de communication et d'information, dont le cœur stratégique du réseau de télécommunications DESCARTES ; etc.

Pour le système de forces « Projection-mobilité-soutien », seront livrés en 2016, notamment : 281 camions PPT (porteurs polyvalents terrestres), 6 hélicoptères NH90 – dont deux en version navale, les quatre autres en version terrestre – et 3 avions A400M.

À cet égard, je rappelle que, du fait de difficultés de développement et de production annoncées par Airbus début 2015, huit avions seront livrés à la France au standard initial, essentiellement logistique, au lieu de deux prévus, et un aléa pèse sur la livraison des deux derniers appareils sur les quatre prévus pour 2015. Le premier A400M doté de capacités tactiques devrait être livré début 2016. Comme le délégué général pour l'armement l'a rapporté lors de son audition par notre commission, le ministre de la défense a exigé d'Airbus pour fin 2016 la mise à disposition de six avions au standard 1.5, premier standard militaire, comprenant les capacités d'extraction de charges lourdes par l'arrière et le largage de parachutistes par les portes latérales, ainsi qu'un système d'autoprotection contre les missiles à très courte portée. Je souligne l'importance qui s'attache au respect de cette échéance. La fonction du ravitaillement des hélicoptères est reportée à plus tard, en espérant qu'elle soit un jour atteinte !

Par ailleurs, à la suite de l'actualisation de la LPM, 4 avions de transport C130 devraient être commandés l'année prochaine. Le choix pourrait se porter sur des avions C130-J neufs ou C130-H d'occasion. Ce choix est en cours d'expertise par le ministère de la défense. La LPM actualisée prévoit 330 millions d'euros pour cette opération ; or c'est là un montant sensiblement inférieur au coût d'achat de quatre C130-J neufs : des arbitrages budgétaires devront être faits, le cas échéant.

En tout ou en partie, ces nouveaux C130 devraient être dotés de la capacité de ravitailler en vol des hélicoptères, qui fait défaut à l'A400M et est précieuse pour les opérations de la bande sahélo-saharienne. Cependant, en l'état du parc d'hélicoptères existant, seuls les Caracal en service dans l'armée de l'air se trouvent munis de la perche pouvant permettre le ravitaillement en vol, et seuls les Caracal peuvent être ainsi configurés... En particulier, cette faculté n'a pas été prévue pour le NH90, dont la loi du 28 juillet 2015 d'actualisation de la LPM a prévu d'augmenter les cadences de livraison au profit de l'armée de terre.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – Comme Jacques Gautier l'a indiqué, les conditions d'entrée dans l'exécution du budget 2016 de la défense, qui sera la première annuité de la LPM actualisée, dépendent des conditions de gestion de la fin de l'exécution 2015. Notre commission est particulièrement vigilante sur le respect de la LPM, notamment en ce qui concerne sa trajectoire financière. Cette vigilance se trouve aujourd'hui récompensée : le projet de loi de finances rectificative (PLFR) qui a été déposé à l'Assemblée nationale le 13 novembre dernier règle cette question, complété par le traditionnel décret d'avance de fin d'année, encore à venir. Notons d'ailleurs qu'il s'agira du troisième décret d'avance de cette année, et que les deux précédents n'ont pas amputé les crédits de la défense.

Les besoins de fin de gestion sont, au total, de 3,17 milliards d'euros. Ils se décomposent en quatre domaines.

Premièrement, la conversion en crédits budgétaires des ressources exceptionnelles (REX) initialement attendues de la cession de la bande de fréquences des 700 MHz, soit 2,15 milliards d'euros. Cette mesure, décidée dans la loi du 28 juillet 2015 d'actualisation de la programmation militaire, figure bien dans le PLFR. Je signale d'ailleurs que le ministère chargé de l'économie a fait état d'un produit de 2,8 milliards d'euros à l'issue du processus de cession d'une partie de la bande des 700 MHz aux opérateurs de téléphonie mobile qui s'est conclu le 18 novembre dernier.

Deuxièmement, la couverture des surcoûts nets d'opérations extérieures (OPEX), au-delà des 450 millions d'euros prévus dans la loi de finances initiale pour 2015 conformément à la règle fixée par la LPM. Ces surcoûts sont aujourd'hui évalués à 625 millions d'euros. Il convient de leur ajouter le surcoût induit par l'opération « Sentinelle », désormais évalué à 171 millions d'euros. Les crédits nécessaires seront ouverts à due concurrence par le décret d'avance annoncé.

Troisièmement, le remboursement au programme 146 du coût net de l'annulation de la vente des BPC de classe Mistral à la Russie, qui a été prélevé sur ce programme en août dernier. Il s'agit de près de 57 millions d'euros. Ils sont restitués, comme prévu, par le PLFR.

Quatrièmement et enfin, le financement des besoins de masse salariale, hors OPEX et opération « Sentinelle », résultant de l'actualisation de la manœuvre « RH » par la

loi du 28 juillet 2015 et des dysfonctionnements persistants du logiciel Louvois. Au total, ce besoin s'élève à environ 150 millions d'euros. Ils sont prévus par le décret d'avance.

Certes, ce décret d'avance et le PLFR comporteront aussi des annulations de crédits pour le ministère de la défense, à hauteur de 298 millions d'euros au total. Néanmoins, sur ce montant, seuls 200 millions d'euros relèvent du périmètre financier de la programmation militaire ; le reste sera imputé sur la mission « Anciens combattants » et le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». En outre, pour ce qui concerne le périmètre « LPM », l'essentiel des annulations – un montant de 187 millions d'euros – tient aux intérêts générés par les versements français à l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAr) et gardés en trésorerie dans les comptes de celle-ci.

J'ajoute que ces annulations représentent une baisse de la part prise par la défense dans l'ensemble des annulations prévues au sein du budget général de l'État, au titre de la régulation de fin d'exercice. En effet, les 298 millions d'euros en cause cette année correspondent à 14,3 % du total des annulations, alors que la ponction sur la défense, les années antérieures, était de l'ordre de 18 à 20 %. Enfin, l'enveloppe du programme 146 n'est pas affectée par ces annulations ; le programme d'équipement a ainsi été sanctuarisé.

En conclusion, les arbitrages de fin de gestion ont été parfaitement convenables pour le respect des besoins de notre outil de défense. La seule difficulté sera d'ordre technique : elle consistera, pour la DGA, à dépenser 2,2 milliards d'euros en quelques heures, entre la publication de la loi de finances rectificative pour 2015 et la clôture de cet exercice.

S'agissant de l'état d'avancement des programmes, en complément de ce qu'a exposé Jacques Gautier, je détaillerai d'abord ce qui est prévu, l'année prochaine, pour le système de forces « Engagement et combat ».

En ce domaine, seront d'abord livrés 9 avions Rafale, dont 3 Rafale Marine F1 rétrofités au standard F3. Un mot ici s'impose, pour se réjouir que se trouve à présent levée l'hypothèque budgétaire liée au « pari » de l'exportation du Rafale, qui pesait sur la programmation militaire à hauteur d'environ 4 milliards d'euros pour la période 2016-2019, l'État s'étant engagé à maintenir un rythme d'acquisition de onze appareils par an en cas de non réalisation des objectifs d'export. Les marchés conclus au profit de l'Égypte – 24 appareils, en février dernier – et du Qatar – 24 appareils encore, au mois de mai – garantissent la charge de la chaîne industrielle Rafale. On attend la confirmation de la commande indienne – une première tranche de 36 appareils a été annoncée en avril 2015 – et le prochain aboutissement d'autres prospects. Pour tout dire, on attend aussi le versement du premier acompte du Qatar, sans lequel le contrat n'est toujours pas en vigueur...

L'année prochaine verra également la livraison, entre autres, d'une frégate multi-missions (FREMM), de 5 hélicoptères Tigre et de 25 véhicules poids lourds pour les forces spéciales. Seront commandés, par ailleurs : la régénération de véhicules blindés légers (VBL) ; la rénovation du Mirage 2000D ; un prototype du futur système de drone de lutte anti-mines marines (SLAMF) ; des roquettes à précision métrique pour l'hélicoptère Tigre, qui ont été prévues par l'actualisation de la LPM ; enfin, la réalisation de la future arme individuelle du fantassin (AIF).

Nous suivons avec beaucoup d'attention cette dernière opération, qui vise à remplacer le FAMAS, en service dans l'armée française depuis 1979. L'arme future sera au

standard OTAN et s'intégrera dans le système FÉLIN (« fantassin à équipements et liaisons intégrés »). Dans le cadre d'un appel d'offres, cinq industriels ont été retenus par la DGA et ont fourni à celle-ci, au mois d'août 2015, le matériel qu'ils proposent. Les essais et les évaluations sont en cours. La section technique de l'armée de terre (STAT) a défini un plan d'essais et d'évaluations qui court de septembre 2015 à mars 2016 ; son objectif est de remettre à la DGA un rapport d'évaluation fin mars 2016, classant les fusils selon les critères technico-opérationnels issus de l'expression du besoin militaire. Le marché devrait ainsi être notifié à la fin de l'année 2016. Il n'y a pas d'offre française, mais il est possible que des entreprises françaises, indirectement, participent à cette opération.

Toujours dans le domaine des équipements relevant du système « Engagement et combat », nous exprimons le souhait que les améliorations techniques qui sont en train d'être apportées par Airbus Helicopters au système de filtre du moteur de l'hélicoptère Caracal, et qui doivent être disponibles pour l'exportation, bénéficient également aux appareils en service dans les armées françaises. Ces ajustements sont réalisés, je le rappelle, à la suite des difficultés de maintien en condition opérationnelle rencontrées pour le Caracal dans la bande sahélo-saharienne, du fait des spécificités du sable, particulièrement abrasif, sur lequel l'hélicoptère doit évoluer.

Par ailleurs, nous préconisons d'anticiper, autant que possible, la commande des premiers véhicules blindés multi-rôles (VBMR) – baptisés « Griffon » –, compte tenu de l'importance de ces véhicules pour les opérations de l'armée de terre. Cette commande, à passer dans le cadre du programme SCORPION, est actuellement prévue en 2017, pour de premières livraisons en 2018.

Pour finir, je signale que le système de forces « Protection et sauvegarde » fera l'objet, l'année prochaine, des livraisons, notamment, de 2 bâtiments multi-missions (B2M) et d'un patrouilleur léger guyanais. Les commandes concerneront, entre autres, 2 bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers (BSAH) et un bâtiment multi-missions (B2M). Tout cela est conforme à la LPM actualisée.

M. Xavier Pintat, rapporteur. – À titre de complément, un mot, pour commencer, sur notre force de dissuasion nucléaire, cette dissuasion qui, comme je le souligne régulièrement, fait la crédibilité de la France sur la scène internationale et légitime le siège permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies dont dispose notre pays. Au total, cette action stratégique bénéficiera, l'an prochain, de près de 5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3,6 milliards d'euros en crédits de paiement.

Je me suis réjoui que l'actualisation de la programmation militaire réalisée avec la loi du 28 juillet 2015, tout en renforçant les moyens de notre outil de défense, n'ait pas remis en cause l'effort budgétaire mobilisé pour les deux composantes de la dissuasion – la composante aéroportée et la composante océanique ; cet effort permettra de les moderniser, le moment venu. J'espère naturellement qu'il en ira de même des futurs ajustements de la trajectoire financière de cette programmation militaire qu'impliquent, au moins pour les années 2017 et suivantes, les annonces du Président de la République devant le Congrès du Parlement, le 16 novembre dernier.

En la matière, l'année 2015 a notamment été marquée par l'essai, le 30 septembre dernier, du missile balistique stratégique M51. À l'inverse de ce qui s'était passé pour l'essai précédent, en mai 2013, ce nouvel essai a été réussi. Il s'agissait du septième tir d'essai du missile, entrant dans le cadre du développement de la nouvelle et troisième version, qui a été

lancé en 2014. Par ailleurs, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) a commandé cette année le supercalculateur TERA 1 000, qui devrait succéder au TERA 100, en service depuis 2010. La commande porte sur plusieurs tranches de calcul à livrer progressivement d'ici à 2020.

L'année prochaine, ces travaux se poursuivront, de même que l'adaptation au M51 d'un sous-marin, les travaux de conception du sous-marin nucléaire lanceur d'engins de troisième génération (SNLE-3G) et les travaux de rénovation à mi-vie du missile ASMP-A (air-sol moyenne portée amélioré).

Quelques indications, à présent, sur l'espace militaire. Les crédits en ce domaine, l'année prochaine, sont prévus à hauteur de 498 millions d'euros, contre 151 millions d'euros en 2015. De telles variations, d'une année sur l'autre, ne sont pas rares pour ces crédits : elles sont liées en grande partie au cycle des programmes. L'importante dotation budgétaire pour 2016 reflète la montée en puissance des programmes MUSIS (imagerie optique et radar), CERES (renseignement électromagnétique), et COMSAT-NG (communications par satellite).

Les priorités du spatial militaire restent, en effet : d'une part, les télécommunications, avec COMSAT-NG ; d'autre part, le renseignement, qui concerne les domaines de l'imagerie optique et radar (où s'inscrit le programme MUSIS), l'écoute électromagnétique (avec notamment le programme CERES) ; enfin, l'alerte avancée pour la défense antimissile, même si le calendrier s'est distendu sur ce dernier point, à la suite de l'achèvement du programme Spirale.

Je vous rappelle l'évènement majeur de l'année 2015 : le conseil des ministres franco-allemand qui s'est tenu à Berlin le 31 mars 2015 a décidé de mettre en place une coopération entre le futur système allemand d'observation radar par satellite SARah et la composante spatiale optique (CSO) du programme MUSIS, qui est en cours de réalisation sous responsabilité française. L'accord comprend, pour la France, l'acquisition d'un segment sol du système SARah et, pour l'Allemagne, l'acquisition d'un segment sol du système CSO ; ces segments permettront l'échange d'images entre pays. Cet accord prévoit également le financement par l'Allemagne, aux deux tiers – soit 210 millions d'euros –, du troisième satellite CSO. La mise en service opérationnel de ce satellite CSO-3 est programmée en 2021, à la suite de celle des satellites CSO-1 et CSO-2, en 2018 et 2019 respectivement.

Je tiens à redire ici que le secteur spatial doit être soutenu en tant qu'enjeu de souveraineté et, à la fois, comme enjeu scientifique, technologique et industriel de premier plan. Le développement des technologies spatiales constitue souvent un véritable laboratoire d'innovations ! En 2014, la France représentait le deuxième investisseur mondial du secteur, derrière – assez loin derrière, certes – les États-Unis. Il faut donc soutenir résolument les coopérations européennes qui se nouent, à l'instar de celle qui a été décidée pour MUSIS-CSO cette année.

J'en viens au domaine des drones, et d'abord celui des drones MALE. Comme Jacques Gautier l'a noté, le deuxième système de drones MALE Reaper, commandé en juillet 2015, sera livré en 2016, et, en 2016, sera commandé un troisième système Reaper ; ce sera le premier au standard Block 5. Sera également livrée, l'année prochaine, la charge utile de renseignement d'origine électromagnétique (ROEM) qui a été commandée, en 2015, à la suite de l'actualisation de la programmation militaire ; cet équipement devrait améliorer l'efficacité de nos drones. Je rappelle que la LPM prévoit, au total, la livraison de quatre systèmes complets, comprenant chacun trois vecteurs aériens, d'ici à 2019.

En la matière, je salue la poursuite de l'effort de recherche pour une nouvelle génération de drones MALE, à l'horizon 2025, concrétisé par une lettre d'intention qui a été signée en mai dernier entre l'Allemagne, l'Italie et la France, rejointes par l'Espagne. Une étude est ainsi prévue, sur deux ans, pour déterminer les prérequis opérationnels et élaborer un prototype. Le contrat devrait être notifié au premier semestre 2016, pour un montant de 60 millions d'euros partagé entre les pays partenaires, à raison de 31 % pour l'Allemagne et 23 % pour chacun des trois autres États. L'enjeu est fondamental, à la fois parce que les armées, aujourd'hui, ne peuvent plus se passer des drones MALE et, sous l'aspect industriel, dans la mesure où, si la France dispose en ce domaine de capacités, il lui est difficile de résister à la concurrence américaine. Cela dit, nous savons bien qu'il sera très difficile de produire un drone MALE européen qui conjugue la satisfaction d'un besoin militaire partagé et un coût susceptible de créer un marché...

Pour finir, j'évoquerai le programme visant à doter l'armée de terre d'un système de drones tactiques (SDT) pérenne. La LPM prévoit la livraison de 14 vecteurs de ce système, à l'horizon 2017, pour remplacer le système de drones tactiques « intérimaires » actuellement en service. Un appel d'offres a été ouvert en 2014 ; cette procédure répondait d'ailleurs au vœu que nous avons émis, en vue de préserver les intérêts financiers de l'État et de fournir à l'armée de terre le matériel répondant au mieux à ses besoins opérationnels. Deux propositions sont en lice : le Watchkeeper de Thales UK et le Patroller de Sagem, Airbus n'ayant pas donné suite à l'appel d'offres. Or, au vu des performances de ces équipements, proches de celles d'un drone MALE, nous nous interrogeons, pour l'heure, sur la réelle plus-value du programme SDT... Et nous recommandons donc que soit effectuée la plus étroite vérification de l'adéquation de ces offres aux besoins exprimés par l'armée de terre.

Pour conclure, Jacques Gautier, Daniel Reiner et moi-même émettons, sur le programme 146, une appréciation positive, et, sous réserve de l'avis des autres rapporteurs, nous recommandons l'adoption des crédits de la mission « Défense ».

M. Robert del Picchia. – Lors du débat du Sénat qui s'est tenu, hier, en séance publique, sur les amendements présentés par notre commission et la commission des finances visant à maintenir le plafonnement de la décote dite « Duflo » que nous avons introduit dans la loi du 28 juillet 2015 d'actualisation de la LPM, le secrétaire d'État au budget s'est engagé à ce que la prévision de 32 milliards d'euros pour le budget 2016 de la défense soit scrupuleusement respectée.

M. Jean-Marie Bockel. – Dans le contexte de la montée en puissance de la menace, le respect des engagements pris pour le budget de la défense est essentiel. La question de l'évolution de l'opération « Sentinelle » est posée : ses modalités d'organisation, en renfort des forces de sécurité, ne doivent pas conduire à amputer nos capacités de défense au sens strict. Il est heureux que l'on s'apprête à mieux mobiliser les capacités de la réserve opérationnelle, mais le projet de « garde nationale » évoqué par le Président de la République, lors de son allocution devant le Congrès du Parlement, le 16 novembre dernier, reste flou. Il me semblerait opportun que notre commission engage une réflexion sur le sujet, compte tenu de l'importance qu'il est susceptible de revêtir dans les prochains mois.

Une question sur le fusil qui doit succéder au FAMAS : la possibilité qu'une entreprise française participe au programme a été mentionnée ; quelle forme cette participation prendrait-elle ? Dans le même ordre d'idée, quelle est la capacité française pour la fabrication de munitions ?

M. Hubert Falco. – Je risque de doucher l’enthousiasme des rapporteurs, mais dès lors que nous sommes en guerre, l’augmentation du budget de la défense dont ils ont fait état pour 2016 me paraît nettement insuffisante... J’entends que l’effort sera accentué à partir de 2017, mais c’est aujourd’hui que nous sommes en guerre : des moyens exceptionnels devraient donc se trouver dégagés dès cette année !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je rappelle que les paramètres de l’équation financière actuellement prévue pour la défense ont été réglés avant les attentats du 13 novembre dernier. Leur réévaluation est en cours, la situation est éminemment complexe ; mais ne doutons pas que la pression de Bercy demeure pour maintenir la contrainte budgétaire. Cela dit, nous mesurons tous l’importance de l’enjeu de sécurité du pays qui s’attache à cette réévaluation des moyens dont notre défense doit disposer.

M. André Trillard. – Si le budget de la défense n’a pas été écorné pour la fin de gestion 2015, d’autres budgets en lien avec la sécurité l’ont été ; je pense en particulier à la justice.

Par ailleurs, je m’interroge sur la logique de nos collègues députés qui, en juillet dernier, avaient voté notre initiative de limiter la décote « Duflot » praticable sur les ventes immobilières du ministère de la défense et, dans le PLF 2016, sont revenus, avec l’accord du Gouvernement, sur cette mesure qui avait fait consensus...

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Les amendements de notre commission et de la commission des finances qui tendent à maintenir ce plafonnement de la décote ont été adoptés, hier, par le Sénat.

M. Yves Pozzo di Borgo. – J’ai défendu cet amendement au nom de notre commission. Le secrétaire d’État au budget a clairement indiqué que, si les ventes d’immeubles du ministère de la défense devaient donner lieu à un produit plus important que les recettes prévues, à ce titre, par la LPM, l’excédent ne bénéficierait pas à la défense mais serait reversé au budget général. Il est donc important que nous réfléchissions à des recettes futures au profit de la défense ; j’ai formulé des propositions en ce sens, en demandant un meilleur retour sur le soutien à l’exportation que fournissent nos armées.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Le plus important reste d’obtenir les crédits budgétaires permettant à nos forces d’accomplir les missions qui sont exigées d’elles. Je crois qu’il ne faut pas chercher de nouvelles formes de recettes exceptionnelles pour la défense, alors que nous avons milité pour la disparition de ces REX dans l’actualisation de la LPM, afin de sécuriser la trajectoire financière de celle-ci.

M. Cédric Perrin. – Les tragiques événements récents permettent de régulariser, en quelque sorte, la situation de nos armées : elles ne savaient pas réduire davantage leurs effectifs... Cependant, à la suite des annonces du Président de la République au Congrès, je m’interroge sur la manière dont vont être financés, désormais, les équipements dont la dépense était « gagée » par la déflation.

L’évolution du contexte intérieur et international conserve-t-il du sens à la programmation militaire ? Je note en particulier que deux années blanches sont prévues en matière de livraison de Rafale, et que le porte-avions Charles-de-Gaulle, aujourd’hui en Méditerranée orientale, sera bientôt immobilisé par son deuxième arrêt technique majeur...

Enfin, je rejoins Xavier Pintat quant à la nécessité de préserver notre dispositif de dissuasion au niveau d'excellence qui est aujourd'hui le sien. Des choix importants devront être faits, dans les prochaines années, en ce domaine.

Mme Nathalie Goulet. – Pour soutenir les efforts actuellement déployés par la France afin de lutter contre le terrorisme, quelle coopération avec nos partenaires européens, ou quelle contribution, sous une forme ou une autre, est-elle prévue ? J'aimerais que l'on nous donne des réponses claires, à cet égard.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il faudra, en effet, que ces réponses soient apportées, alors que la demande a été formulée, en direction de nos partenaires, au plus haut niveau de l'État, avec la mise en œuvre de l'article 42-7 du traité sur l'Union européenne.

M. Jean-Paul Emorine. – Je souscris bien entendu à l'idée que le renforcement de notre défense est nécessaire. Je voudrais cependant appeler l'attention sur la nécessité de préserver, en même temps que notre souveraineté militaire, notre souveraineté économique. Chaque année, la France emprunte, pour financer son budget, l'équivalent du double du budget de la défense ! En l'absence de croissance, c'est une situation qui comporte des risques substantiels pour l'avenir de notre pays. Nous devons conserver à l'esprit ces enjeux de moyen et long termes.

M. Jacques Legendre. – Je ne suis pas certain que nos objectifs de politique étrangère soient véritablement en phase avec nos moyens militaires. Avons-nous les moyens de nos ambitions ? Pouvons-nous dégager, malgré la situation économique du pays et la situation financière de l'État, des moyens militaires plus importants que ceux qui existent ?

Le cœur de ces moyens militaires est constitué par la dissuasion nucléaire. A-t-on bien atteint les objectifs qui étaient prévus en matière de simulation ?

M. Joël Guerriau. – A-t-on toutes les garanties que le coût de l'annulation de la vente des BPC à la Russie sera restitué au budget de la défense ? Le poids budgétaire de l'opération « Sentinelle », et celui des opérations extérieures que l'on intensifie en Syrie et en Irak aujourd'hui, seront-ils soutenables ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Au vu du nombre de bombes récemment lâchées sur le sol syrien, on peut en effet s'interroger sur le coût de ces opérations.

M. Jacques Gautier, rapporteur. – Je vais commencer de répondre à ces nombreuses questions.

On peut voir le budget de la défense de notre pays comme le verre à moitié vide ou le verre à moitié plein... Pour atteindre un niveau de dépenses militaires à hauteur de 2 % du PIB, un effort de quatre milliards d'euros supplémentaires serait nécessaire. Actuellement, ce niveau est de 1,7 % du PIB. En tout cas, la couverture des surcoûts d'OPEX a toujours été assurée, jusqu'à présent, dans le cadre des régulations budgétaires de fin d'année, par la solidarité interministérielle. Le surcoût de l'opération « Sentinelle », de même, est financé pour 2015. Pour la suite, je rappelle que notre commission a été à l'initiative de l'introduction dans la LPM, par la loi du 28 juillet 2015, d'un article 4-1 prévoyant qu'un bilan opérationnel et financier des opérations intérieures soit effectué par le Gouvernement ; il est expressément demandé que le premier bilan de cette nature, en 2016, précise les conditions dans lesquelles les surcoûts en la matière peuvent faire l'objet d'un financement interministériel.

L'amendement défendu au nom de notre commission, hier, par Yves Pozzo di Borgo, et adopté par le Sénat, tend bien à rétablir le vote du Parlement qui visait, dans la loi d'actualisation de la LPM de juillet dernier, à sécuriser les ressources de la défense devant provenir de cessions immobilières, en plafonnant à 30 % la décote « Duflot » sur ces ventes.

Le gel de la diminution des effectifs de la défense annoncé par le Président de la République impactera nécessairement les années 2017 et suivantes, jusqu'en 2019 – années pour lesquelles une diminution nette de postes du ministère de la défense était jusqu'à présent programmée, au total, à hauteur de 9 218 équivalents temps plein. Cette période sera d'ailleurs lourde d'enjeux pour l'ensemble de la trajectoire financière de la programmation militaire : la plus grande part de l'effort budgétaire y a été concentrée ; l'arrêt de la déflation d'effectifs va accroître cette tendance ; des décisions majeures seront à prendre dans le domaine de la dissuasion... Le prochain président de la République, quel qu'il soit, devra faire face à ces enjeux. Il entre dans notre rôle, je crois, d'éclairer les futurs candidats au poste !

La réalisation d'un livre blanc en matière de défense implique, soit de partir de l'analyse des menaces, pour définir en conséquence les missions des forces armées, puis les moyens qui doivent être donnés à celles-ci, soit de partir des moyens disponibles pour définir les objectifs militaires possibles. Notre Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 constitue un compromis entre ces deux approches. Les moyens, jusqu'à présent, répondaient à peu près à nos besoins, au vu des menaces identifiées ; mais les derniers événements ont mis en évidence la nécessité de réajuster cet équilibre.

La recherche d'appuis européens à l'effort de défense actuellement soutenu par la France est en cours. Je rappelle que Jean-Pierre Raffarin, premier ministre, avait cherché à obtenir que les dépenses d'opérations extérieures soient soustraites du calcul du déficit « maastrichien ». Le nouveau contexte pourrait être de nature à faire prospérer cette proposition...

La livraison des Rafale à la France reprendra à partir de 2019. L'avionique de l'appareil, à cette date, devrait avoir été améliorée.

Dans le domaine des munitions, la France, depuis une quinzaine d'années, a renoncé à la production de petit calibre ; notre pays se concentre sur les calibres à partir des canons de 20 millimètres. Nous importons ces munitions, qui peuvent être produites à moindre coût ailleurs.

M. Xavier Pintat, rapporteur. – Toutes les observations qui ont été soulevées n'appellent pas nécessairement de réponse au plan technique. Je reviendrai seulement sur le programme de simulation qui soutient notre dissuasion.

Ce programme a permis de garantir, sans nouvel essai nucléaire, la tête nucléaire aéroportée (TNA) du missile ASMP-A et la tête nucléaire océanique (TNO) du missile M51. Il est constitué d'un ensemble cohérent d'investissements : des supercalculateurs – j'ai évoqué la commande du TERA 1 000 ; une installation de radiographie éclair, sur le site de Valduc ; enfin, le laser mégajoule, mis en service en 2014. Le programme se déroule conformément au calendrier prévu, et les résultats sont satisfaisants. En particulier, comme je l'ai indiqué, le dernier essai du M51, le 30 septembre dernier, a été un succès.

Pour le reste, je pense que le développement d'une réflexion de notre commission en ce qui concerne la réserve opérationnelle est une bonne idée.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – C'est dans le cadre de l'adaptation au programme FÉLIN qu'une entreprise française pourrait être associée au programme AIF de renouvellement du FAMAS.

Comme je l'ai indiqué, le remboursement au programme 146 du coût net de l'annulation de la vente des Mistral à la Russie est assuré par le PLFR. De son côté, la société DCNS attend l'indemnisation que la COFACE doit lui verser au titre de cette opération.

Que notre politique de défense ne soit pas trop déconnectée de nos moyens militaires, ce fut tout l'exercice de rédaction du Livre blanc de 2013 ! À cet égard, je rappelle la formule du chef d'état-major des armées : le costume a été taillé « au plus juste »... Dans ce contexte, il était important que le plafonnement de la décote « Duflot » soit rétabli, par le Sénat, au bénéfice des cessions immobilières du ministère de la défense. Nous attendons encore de connaître les concours qui seront proposés à la France dans le cadre de l'activation de la clause de solidarité prévue par l'article 42-7 du traité sur l'Union européenne.

La mise en garde de Jean-Paul Émorine est celle de la sagesse. Ce sont les termes d'un débat pour le prochain Livre blanc... Celui-ci devra évidemment comporter un volet consacré à la réserve opérationnelle. Le sujet avait déjà été débattu en 2013 ; une loi spéciale avait été envisagée, sans suite. Mais je rappelle que notre commission a d'ores et déjà produit un remarquable travail, dans ce domaine, dès 2010, sous la forme du rapport d'information de nos collègues Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam. Nous avons entendu la volonté du chef d'état-major des armées d'aller de l'avant en la matière, et je pense que le rapport du Gouvernement, à venir, sur la doctrine d'emploi et le cadre juridique des missions des forces armées sur le territoire national, devrait comporter des développements sur cet aspect.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Compte tenu des circonstances, notre commission pourrait en effet mettre l'accent, en 2016, non seulement sur la réalisation d'un bilan des OPEX, mais aussi sur les opérations intérieures. Ces travaux incluraient les questions relatives à la réserve et à la « garde nationale », sans perdre de vue les investissements importants qui, à compter de 2017, devront être réalisés, notamment, pour la dissuasion nucléaire – c'est-à-dire l'avenir de notre dispositif de défense, lequel, bien sûr, s'étend au-delà des opérations en cours.

À titre personnel, j'ai émis des réserves, récemment, sur l'emploi du mot guerre, pour qualifier la situation actuelle. Mais il est vrai que nous sommes en présence d'actes de guerre. En tout cas, si l'on est en guerre, il doit y avoir des sacrifices en conséquence ; si guerre il y a, elle se fait à Paris comme à Raqqa, et avec notre budget comme avec nos armées. Des choix doivent nécessairement être faits ; les efforts financiers – et je rejoins ici Jean-Paul Émorine – ne pourront être construits sur le seul recours au déficit. Je pense que cette lucidité est impérative, dans une éthique de responsabilité.

Mme Nathalie Goulet. – Les orientations qui ont été proposées pour les travaux de la commission recueillent l'approbation de mon groupe.

Loi de finances pour 2016 - Programme 212 – Soutien de la politique de défense – Mission « Défense » - Examen du rapport pour avis

La commission examine le 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.

M. Robert del Picchia, rapporteur pour avis. – L'année dernière, à cette même place, j'évoquais devant vous les déflations, la nouvelle « gouvernance RH » du ministère et la baisse de la masse salariale envisagée pour 2015.

Depuis, le contexte a changé, les dramatiques attentats qui ont frappé la France cette année ont justifié un changement radical d'orientation. La priorité est désormais de donner à nos armées les moyens, notamment humains, lui permettant d'assurer la protection de notre territoire.

Ainsi, pour 2016, les crédits de titre 2 inscrits au programme 212 (qui regroupent, je le rappelle, l'ensemble des crédits de personnel du ministère de la défense) s'établissent à 19,13 milliards d'euros, en augmentation de 2,17 % (+407,3 millions d'euros) par rapport à 2015. Cette augmentation de la masse salariale traduit l'augmentation nette des effectifs prévue pour l'année 2016 (soit un solde positif de 2 300 équivalents temps plein) par la loi du 28 juillet 2015 d'actualisation de la programmation militaire. Elle vise à permettre la remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre (FOT), qui comprendra 77 000 hommes fin 2016 (contre 66 000 l'année dernière). Ce renforcement était indispensable pour que l'armée de terre puisse, dans des conditions satisfaisantes (c'est-à-dire sans renoncer à l'entraînement ni à la nécessaire récupération) poursuivre les opérations extérieures et assurer la mission *Sentinelle* qui est appelée à perdurer.

Pour l'armée de terre, il s'agit d'un tournant important, car après des années de baisse, elle regagne enfin des effectifs et va pouvoir reconstituer deux régiments.

Mais ces renforts, soulignons-le, bénéficieront aussi au renseignement, à la cyberdéfense, au soutien à l'exportation, ainsi qu'à d'autres composantes de la protection du territoire comme la mission *Cuirasse* de protection des installations militaires.

Dans le détail, l'augmentation des crédits de titre 2 prévue pour 2016 recouvre à la fois :

- une augmentation des dépenses de rémunération (+279 millions d'euros) ;
- une augmentation des pensions (+71,6 millions d'euros), le montant des cotisations vieillesse augmentant avec les effectifs ;
- une hausse également des crédits destinés au surcoût des opérations intérieures (qui passent de 11 à 26 millions d'euros) ; cette progression reste toutefois modeste au regard des dépenses générées par *Sentinelle* (estimées pour 2015 à 85 millions d'euros, soit 93 millions d'euros pour l'ensemble des OPINT), qui sont principalement couvertes en fait d'année via le collectif budgétaire ;

- enfin, une hausse des dépenses hors rémunérations (+48,1 millions d'euros), comprenant notamment un effort supplémentaire de 19,3 millions d'euros en faveur des réserves, en conformité avec les engagements pris lors de l'actualisation de la LPM.

Notons que les récentes annonces du Président de la République concernant le renoncement aux diminutions d'effectifs dans la défense jusqu'en 2019 n'auront a priori pas d'impact sur l'annuité budgétaire 2016 (c'est en tout cas ce que nous a indiqué le directeur des ressources humaines du ministère). S'agissant des années 2017-2019, la trajectoire sera revue, sans qu'il soit possible pour le moment de dire dans quelles proportions, compte tenu des interprétations divergentes de Bercy et du ministère de la défense. Il nous semble toutefois que dans le contexte actuel, une interprétation favorable au renforcement des effectifs est à privilégier.

Le desserrement de la contrainte en matière de déflations ne signifie pas la fin de la « manœuvre RH ». Celle-ci se poursuit, dans ses différents volets, car les armées continuent de se transformer. Ainsi, il reste nécessaire d'assurer un flux de départs suffisant pour garantir le renouvellement de nos forces. Le dépyramidage demeure également un objectif, même s'il ne vise plus l'ensemble des officiers. Le rééquilibrage personnel civil-personnel militaire reste aussi d'actualité, car il est pertinent que nos soldats occupent en priorité des postes dans le domaine opérationnel et non dans celui du soutien. La reconversion des anciens militaires ne doit pas être négligée non plus.

Mais le principal défi pour 2016 est celui du recrutement, qui concerne principalement l'armée de terre. Celle-ci doit procéder, nous l'avons dit, à 11 000 recrutements supplémentaires pour renforcer la FOT, qui viennent s'ajouter à ceux qu'elle doit réaliser pour renouveler son personnel militaire. Cela signifie 9 000 recrutements à réaliser en 2015 et 16 000 sur l'année 2016, ce qui est considérable. Bien sûr, elle mobilise pour cela toute sa chaîne de recrutement, y compris les chefs de corps qui sont mis à contribution pour dynamiser le recrutement de proximité. Il faut relever l'effet important des attentats sur les candidatures : le directeur des ressources humaines de l'armée de terre a indiqué lors de son audition avoir reçu, le 14 novembre dernier, le plus grand nombre de demandes jamais enregistré.

Le défi n'est pas seulement de trouver des candidats motivés et susceptibles de rester, il est aussi de pouvoir les former, les équiper, les héberger dans de bonnes conditions. Mon collègue Gilbert Roger, à qui je vais passer la parole, reviendra certainement sur ces aspects.

Je vous propose, quant à moi, de donner un avis favorable à ces crédits, dans la mesure où ils portent la marque de la priorité donnée à la défense, que nous ne pouvons que soutenir dans le contexte actuel.

M. Gilbert Roger, rapporteur pour avis. – Dans le prolongement de ce que vient de dire notre collègue Robert del Picchia, il me semble que nous devons nous réjouir d'avoir obtenu le remplacement de ressources exceptionnelles par des crédits budgétaires.

Les crédits budgétaires hors titre 2 s'élèvent pour 2016 à 2,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement (-10,4 %) et à 2 milliards d'euros en crédits de paiement (+3,4 %). A ces crédits de paiement, il faut ajouter 200 millions d'euros de ressources issues du produit des cessions immobilières.

Ma première observation portera sur la politique immobilière du ministère de la défense.

Cette politique doit aujourd'hui répondre à de multiples priorités, dans un contexte budgétaire qui demeure contraint. En premier lieu, le PLF 2016 doit permettre la poursuite des investissements en infrastructures pour l'accueil des grands programmes d'armement (MRTT, hélicoptères de nouvelle génération, Rafale, FREMM, SNA Barracuda, Scorpion etc.). L'effort de modernisation des bases navales de Brest et de Toulon sera, en particulier, poursuivi.

En deuxième lieu, la politique immobilière doit accompagner la remontée en puissance. Les moindres déflations d'effectifs et la remontée de la force opérationnelle terrestre à 77 000 hommes constituent un tournant, impliquant des besoins en infrastructures. Des travaux sont prévus dans 31 régiments pour l'accueil d'effectifs supplémentaires. La densification d'emprises existantes demeure la voie privilégiée.

La réflexion actuellement menée sur le rôle et la place de l'armée sur le territoire national suppose d'anticiper aussi les conséquences des évolutions envisagées en termes d'infrastructures. L'opération Sentinelle nécessite des adaptations, pour améliorer les conditions d'hébergement des militaires déployés sur le territoire, afin de permettre le maintien du dispositif, avec un maillage territorial fin et dans la durée. En parallèle, l'effort de rénovation des logements et de réhabilitation des bâtiments de vie les plus dégradés, doit être poursuivi.

En troisième lieu, s'agissant de la politique immobilière, il nous semble que le renforcement de la sécurité des infrastructures devrait être une priorité mieux dotée, d'un point de vue financier. 60 millions d'euros seront consacrés, en 2016, à des travaux de sécurité dans les dépôts de munitions, à la suite du vol commis en juillet 2015 sur le site de Miramas. L'effort à réaliser pour la protection des sites de défense sera toutefois bien supérieur à cette somme. La privatisation de la sécurité n'est pas toujours une solution adaptée.

Une réflexion plus large, y compris sur les aspects juridiques de la protection, doit intégrer les « trois dimensions », en répondant aux interrogations suscitées par la multiplication des survols d'installations sensibles par des drones, notamment à proximité du site de l'île Longue en janvier dernier.

Afin de répondre à l'ensemble de ces priorités, la politique immobilière est dotée d'1,2 milliard d'euros en crédit de paiement. Comme l'a indiqué le secrétaire général de l'administration du ministère de la défense ici même, les besoins sont estimés à 1,4 milliard d'euros. Il manque donc 200 millions d'euros pour répondre aux besoins identifiés.

J'en viens maintenant aux cessions d'actifs immobiliers, qui constituent l'un des éléments de l'équilibre de la loi de programmation militaire actualisée. 730 millions d'euros de recettes sont prévues sur la période 2015-2019, dont 200 millions d'euros en 2016.

L'essentiel doit provenir des cessions d'emprises parisiennes (Ilot Saint-Germain et Saint-Thomas d'Aquin). La sécurisation des recettes prévues pour les prochaines années nécessite le maintien de la garantie que nous avons fait inscrire dans la loi actualisant la programmation militaire. Il s'agit de limiter la décote prévue par la loi du 18 janvier 2013, dite « loi Duflot », à 30 % de la valeur vénale des immeubles cédés par le ministère de la

défense. L'Assemblée nationale a proposé la suppression de cette limitation, revenant ainsi sur notre accord de CMP de juillet dernier. Le Sénat a adopté hier l'amendement de notre commission, revenant sur la suppression de ce plafonnement.

S'agissant maintenant des restructurations territoriales, celles annoncées le 31 juillet 2015, au titre de l'année 2016, sont plus limitées que celles annoncées les années précédentes. Nous continuons à regretter l'absence de programmation pluriannuelle des restructurations, même si on ne peut que se réjouir que la révision de la LPM n'implique pas, pour l'avenir, de restructurations majeures traumatisantes pour nos territoires. En 2016, les autorisations d'engagement permettront le lancement des premiers projets rattachés aux quatre contrats de redynamisation en cours de signature (Châlons-en-Champagne, Dijon, Creil et Drachenbronn). À l'avenir, l'accompagnement économique des restructurations sera intégré au volet territorial des contrats de plan État-région.

Ma quatrième observation concerne le déménagement des états-majors et services centraux sur le site de Balard, mis à disposition du ministère le 28 février 2015. Le déménagement se poursuivra, en 2016, jusqu'à l'installation de l'ensemble des 9 300 agents qui doivent y emménager. Il n'est pas étonnant qu'un déménagement d'une telle ampleur donne lieu à quelques difficultés. La sécurité du site sera probablement renforcée, moyennant des adaptations. Plus globalement, toutefois, il nous semble qu'un bilan global de l'opération « Balard » devrait être effectué, afin d'en évaluer le coût et les bénéfices, et d'en vérifier la neutralité financière supposée. Rappelons que le montant total du contrat a été évalué à 3,5 milliards d'euros (constants hors taxes) et la redevance annuelle moyenne à 130 millions d'euros hors taxes. Les ressources nécessaires au financement de cette redevance doivent être assurées, sans abondement, par redéploiement de crédits budgétaires.

Enfin, mon dernier point portera sur les dysfonctionnements de Louvois. Le plan d'urgence mis en place en 2012 a été utilisé à hauteur de 48 millions d'euros. La maintenance de Louvois coûte 4 millions d'euros par an, à quoi il faudrait ajouter le coût du maintien de l'outil de gestion propre à l'armée de l'air, qui devait être supprimé et a été maintenu.

Le remplacement de Louvois par un nouveau système, appelé Source Solde, a fait l'objet d'un marché notifié le 22 avril 2015 à la société Sopra-Stéria. La conduite du projet a été confiée à la DGA, avec la volonté de le conduire « comme un programme d'armement ». Nous suivrons attentivement ce dossier en 2016, année qui sera consacrée aux tests de qualification du nouveau système.

Sous le bénéfice de ces observations, nous émettons une appréciation positive sur les crédits du programme 212 en 2016. Ces crédits permettent d'accompagner la remontée en puissance de l'effort de défense, même si nous resterons vigilants sur les points que je viens de mentionner.

M. Daniel Reiner. – Le recrutement constitue le principal sujet de préoccupation de l'armée de terre aujourd'hui. Le nombre de demandes d'information s'est fortement accru depuis les attentats. Ce nombre est tout d'abord passé d'environ 200 par jour en 2014 à environ 500 par jour en 2015 grâce aux campagnes publicitaires en faveur du recrutement. Depuis les attentats du 13 novembre dernier, il est d'environ 1 500 demandes par jour. Cette réaction spontanée de la jeunesse aux événements récents est rassurante. Le nombre de candidats étant plus important, la qualité du recrutement s'en ressentira positivement.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il serait intéressant de faire le bilan, sur longue période, de cette politique de recrutement des armées.

M. Daniel Reiner. – Ce sujet pourrait en effet faire l'objet d'un travail particulier au sein de votre prochain rapport budgétaire.

M. Gaëtan Gorce. – Nos armées intègrent de nombreux jeunes issus de l'immigration. Elles contribuent à tisser le lien national.

Le 25 novembre 2015, à l'issue de l'examen de l'ensemble des programmes de la mission, 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 « Défense ».

Loi de finances pour 2016 - Programmes 110 – Aide économique et financière au développement et 209 – Solidarité à l'égard des pays en développement – Mission « Aide publique au développement » - Examen du rapport pour avis

La commission examine le 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.

M. Henri de Raincourt. – L'année 2015 a apporté quelques bonnes nouvelles en matière de développement. Il faut le réaffirmer contre le pessimisme parfois de mise en la matière : l'aide au développement donne des résultats !

Du 25 au 27 septembre, le sommet des Nations Unies sur le développement a permis de faire le bilan de la mise en œuvre des objectifs du millénaire.

Et ce bilan est encourageant ! Quelques résultats parmi d'autres, obtenus entre 1990 et 2015 : le nombre des personnes vivant dans l'extrême pauvreté, c'est-à-dire avec moins de 1,25 dollars par jour, a diminué de moitié, passant de 1,9 milliard de personnes à 836 millions. En outre, la proportion de personnes sous-alimentées dans les régions en développement a baissé de près de moitié depuis 1990, passant de 23,3 % à 12,9 % ; le nombre d'enfants non scolarisés alors qu'ils sont en âge de fréquenter l'école primaire a été réduit quasiment de moitié dans le monde, passant de 100 millions en 2000 à 57 millions. Parmi toutes les régions du monde, l'Afrique subsaharienne a obtenu les meilleurs résultats pour l'éducation primaire, avec 20 points de taux de scolarisation en plus ; le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans dans le monde a diminué de plus de moitié ; enfin, 13,6 millions de personnes vivant avec le VIH reçoivent aujourd'hui un traitement antirétroviral, ce qui était le cas de seulement 800 000 personnes en 2003. Ce traitement a permis d'éviter 7,6 millions de décès depuis 1995.

Outre le sommet de l'ONU, qui s'est traduit par l'adoption des nouveaux objectifs du développement durable, d'autres grands événements ont donné en 2015 une nouvelle impulsion à la politique d'aide au développement au niveau international : la conférence d'Addis-Abeba s'est tenue du 13 au 16 juillet 2015 et a permis à la communauté internationale d'examiner les différentes options permettant d'assurer de manière plus efficace et plus transparente le financement du développement ; une importante réunion des ministres des finances et des dirigeants des banques multilatérales de développement, qui s'est

tenue le 9 octobre 2015 à Lima, a conduit la communauté internationale à préciser l'engagement qu'elle avait été pris de consacrer, à partir de 2020, 100 milliards de dollars par an à la lutte contre le changement climatique ; enfin, la Conférence de Paris sur le climat (COP 21) va bientôt débiter.

Dans ce contexte, le Président de la République a annoncé le 24 août un rapprochement de l'Agence française de développement et de la Caisse des dépôts et consignations. Devant l'Assemblée générale des Nations unies, il a ensuite déclaré que la France allait augmenter son aide publique au développement de 4 milliards d'euros à l'horizon 2020.

Dès lors, la présentation des crédits demandés pour la mission « Aide au développement » au sein du PLF 2016 a été quelque peu décevante, avec une baisse de plus de 6% des crédits de la mission par rapport à 2015.

Une telle évolution ne paraît pas de nature, en effet, à améliorer le ratio aide au développement/Revenu national brut qui était pour notre pays de seulement 0,41 % en 2013 et 0,36% en 2014, loin du fameux objectif des 0,7 %, et surtout inférieur désormais à celui de l'Allemagne et très inférieur à celui du Royaume-Uni, ce pays ayant atteint les 0,7%.

L'aide au développement n'est pourtant pas un luxe, c'est pour nous un investissement indispensable, une contribution essentielle à la construction d'un monde plus pacifique et plus juste !

Heureusement, plusieurs amendement déposés par le Gouvernement à l'Assemblée nationale ont corrigé le tir et ont permis de stabiliser l'enveloppe, avant que des amendements parlementaires ne prévoient un apport supplémentaire.

Au total, et malgré un amendement de seconde délibération adopté par les députés, la somme des crédits consacrés de la mission développement et de ceux du fonds de solidarité et de développement, le FSD, alimenté par la taxe sur les transactions financières et la taxe sur les billets d'avions, cette somme sera supérieure de 79 millions d'euros en 2016 à ce qu'elle était en 2015.

Deux bémols cependant. En premier lieu, cette augmentation provient exclusivement de la TTF, dont 368 millions d'euros de produit supplémentaires seront consacrés au développement, alors que les crédits budgétaires diminuent au total de 10,4 % compte tenu de l'amendement de seconde délibération du Gouvernement. Cette montée en puissance de la TTF est très positive mais elle se substitue ici aux crédits budgétaires alors que l'orthodoxie voudrait plutôt que les financements innovants viennent en addition et non en substitution du budget. Bien entendu, nous ne pouvons pas faire fi du contexte budgétaire de notre pays... Nous ne pouvons que souhaiter que ces financements puissent redevenir véritablement additionnels quand la situation budgétaire se sera améliorée.

En second lieu, la TTF ne transite pas par le budget de l'Etat mais par le FSD, qui n'est pas retracé par les documents budgétaires. Nous perdons donc un peu en transparence et en contrôle.

Pour finir, je voudrais souligner qu'il nous faudra éviter deux écueils dans les années à venir. D'abord, il ne faut pas subordonner totalement le développement au sens classique à la lutte contre le réchauffement climatique. Dans les annonces du Président de la

République, j'ai surtout entendu l'aspect environnemental, ce qui est normal à l'approche de la COP21 mais ne doit pas nous faire négliger les aspects traditionnels du développement. D'ici à 2050, la population de l'Afrique doublera et en même temps, la population vieillira et s'urbanisera. De ce fait, l'aide au développement doit rester focalisée sur les services de base rendus à la population : l'éducation, la santé, les services publics en général.

Ensuite, le rapprochement de l'agence française de développement et de la Caisse des dépôts, qui va aboutir à augmenter encore le volume de prêts de l'agence, ne doit pas conduire l'AFD à perdre son identité et sa spécificité pour la transformer en une banque se consacrant essentiellement au financement de l'économie des pays émergents. La commission de surveillance de la Caisse des dépôts, présidée par M. Henri Emmanuelli, s'est prononcée contre une éventuelle filialisation de l'AFD par la CDC. L'AFD devra ainsi garder son autonomie et sa gouvernance propres au sein de la CDC.

Sous bénéfice de ces observations, je souhaiterais que notre commission donne un avis favorable aux crédits de la mission « Aide au développement ».

M. Jean-Pierre Raffarin. – On peut à cet égard remarquer que Bpifrance a l'air de bien fonctionner, avec une certaine autonomie et une capacité d'action satisfaisante, en étant rattachée à la CDC sans y être absorbée.

M. Henri de Raincourt. – Nous suivrons attentivement ce précédent même s'il y a une différence : les actionnaires de Bpifrance sont l'Etat et la CDC, tandis que l'AFD ne sera adossée qu'à l'AFD.

Mme Nathalie Goulet. – N'oublions pas que le Sénat et en particulier Jean-Pierre Fourcade avaient travaillé sur le Fonds stratégique d'investissement, dont les débuts ont été difficiles, mais qui a finalement obtenu de très bons résultats.

Mme Hélène Conway-Mouret. – S'il est vrai que le budget initial de la mission développement a pu paraître décevant, il faut souligner que les efforts fait par le Gouvernement et par les députés pour y remédier ont totalement inversé la situation. En l'état actuel du PLF, le compte y est, puisque le budget de l'aide au développement est stable par rapport à l'année précédente pour la première fois depuis 5 ans, grâce aux 150 millions d'euros ajoutés par les amendements du Gouvernement !

La plus grande partie de la hausse des crédits provient du produit de la taxe sur les transactions financières. À ce sujet, il faut selon moi saluer les efforts accomplis par le Gouvernement pour étendre à d'autres pays de l'Union européenne ce nouveau financement. La Commission européenne a en effet proposé en septembre 2011 une proposition de directive sur un système commun de taxe sur les transactions financières pour toute l'Union Européenne. Devant l'opposition d'un certain nombre de pays, le Conseil de l'Union a engagé la voie d'une coopération renforcée en la matière entre onze États membres. Nous saurons peut-être le 8 décembre 2015 si ces onze États décident de mettre en œuvre cette nouvelle taxe, éventuellement dès 2016.

M. de Raincourt l'a dit, beaucoup d'annonces concernent le climat. Mais il ne faut en aucun cas opposer aide au développement et lutte contre le changement climatique ! Nous savons que les pays les plus pauvres sont aussi ceux qui auront le plus à souffrir de la hausse globale des températures. Le Gouvernement s'est d'ailleurs battu pour que la moitié des crédits du Fonds vert, créé en 2009 à Copenhague et qui doit recevoir 100 milliards d'euros

par an à partir de 2020, soient consacrés à l'adaptation au changement climatique : lutte contre la montée des eaux, systèmes d'alerte précoce aux catastrophes naturelles, etc. Autre exemple de convergence entre les objectifs climatiques et les objectifs de développement, la réduction de la déforestation et les objectifs sanitaires vont de pair, les foyers ouverts alimentés au bois étant responsables de quatre millions de décès prématurés. Enfin, comment ne pas évoquer les réfugiés climatiques ? Le chiffre de 200 millions de réfugiés à l'horizon 2050 est parfois évoqué ! Lutte contre la pauvreté et contre le changement climatique sont donc des combats jumeaux.

Je voudrais ensuite souligner quelques éléments qui me paraissent très positifs dans ce budget 2016 : les moyens de l'AFD sont confirmés. Les crédits consacrés aux subventions sont stables tandis que ceux qui permettent les bonifications de prêts sont en hausse modérée. À ce sujet, il faut souligner que si les 4 milliards supplémentaires annoncés par le Président de la République prendront la forme de prêts de l'AFD et de Proparco, le Gouvernement s'est également engagé à augmenter les subventions de 370 millions d'euros en 2020 par rapport au niveau actuel. Dans la continuité des décisions d'Addis-Abeba, les crédits destinés aux ONG humanitaires et aux autres acteurs du développement atteindront 79 millions d'euros cette année. Enfin, le budget 2016 prend en compte la situation actuelle : grâce à un amendement du Gouvernement abondant le programme 209, il prévoit un effort de 50 millions d'euros supplémentaire en faveur des réfugiés.

S'agissant des crédits de la francophonie, je tiens à rappeler qu'elle constitue un atout essentiel pour le rayonnement de la France. Il s'agit en effet d'un lien puissant avec les 80 pays membres de l'OIF et avec les quelque 750 millions de locuteurs prévus à l'horizon 2050. À ce sujet, le regrette d'ailleurs que le budget prévoie une baisse de 2 millions d'euros.

J'en viens à la question du rapprochement de l'AFD et de la Caisse des dépôts.

L'objectif, on le sait, est double. D'abord, concrétiser l'annonce d'un accroissement des prêts en faveur du développement de 4 milliards d'euros à l'horizon 2020 suppose que l'AFD commence dès l'année prochaine à prêter davantage. L'adossement de l'AFD à la CDC doit ainsi permettre à l'agence d'augmenter ses fonds propres de manière à pouvoir accroître dès l'année prochaine le montant de ses prêts.

De manière plus stratégique, le rapprochement des deux entités se justifie également par le nouvel accent mis sur le développement durable comme problématique transversale. Il est logique, pour les pays qui souhaitent accroître leur effort en matière de développement durable, de se doter d'un organisme capable de lancer et de soutenir des projets à la fois sur le territoire national et dans les autres pays, dans une optique de synergie entre ces deux aspects. Cette démarche a notamment été entreprise par les Allemands, les Italiens, et la Chine s'est lancée dans une politique comparable.

Dans cette optique, il n'est pas exclu que l'activité de l'organisme qui sera issu des deux entités comporte une dimension de diplomatie économique. Si la transparence doit régner en ce domaine, rien n'interdit de soutenir davantage par ce biais le développement international des entreprises françaises.

Bien qu'il existe ainsi de fortes raisons pour justifier un rapprochement des deux entités, une vigilance particulière et un suivi attentif de ce dossier seront nécessaires, afin de s'assurer que ce rapprochement se traduise bien par une synergie qui profite aux deux entités, notamment en augmentant la surface financière et par conséquent les capacités d'action de

l'AFD et en mettant à profit l'ancrage local de la CDC ; que l'identité et le « métier » de l'AFD soient préservés afin qu'elle continue à poursuivre l'objectif de développement en adéquation avec la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale et dans le cadre des objectifs de développement durables des Nations unies ; que la réforme se traduise in fine par l'intensification et l'amélioration de l'aide apportée aux pays les moins avancés ; que le rapprochement des deux identités accroisse la lisibilité et la transparence de l'aide au développement française et permette d'améliorer son évaluation.

Si l'ensemble de ces conditions sont respectées, et compte tenu des crédits d'ores et déjà prévus par le présent budget, il y a là pour notre pays l'occasion de passer à la vitesse supérieure en matière d'aide au développement. Comme Henri de Raincourt, je souhaiterais donc que notre commission donne un avis favorable aux crédits de la mission « Aide au développement ».

M. Jacques Legendre. – Si le taux de scolarisation dans les pays africains augmente effectivement, c'est au détriment de la qualité de l'enseignement. Il faut rester extrêmement attentif à la qualité des systèmes d'éducation en Afrique. Par ailleurs, les systèmes de santé permettent de réduire la mortalité infantile, ce qui produit une augmentation de la population. Du fait de cet accroissement démographique, de plus en plus de jeunes Africains tentent de venir en Europe, notamment en passant par la Libye, car ils pensent n'avoir aucun avenir en Afrique. Le refus qui leur est souvent opposé par les pays européens génère du ressentiment et fait de ces jeunes une proie d'autant plus facile pour les djihadistes. Dès lors, il est autant dans notre intérêt que dans celui des pays africains de continuer à œuvrer pour le développement économique du continent. Ceci devrait d'ailleurs concerner au premier chef l'Union européenne, mais certains pays membres n'ont pas du tout conscience de ce problème. Enfin, je crois que les crédits de la francophonie sont effectivement insuffisants mais il faudrait suivre de plus près les dépenses engagées en la matière, notamment en ce qui concerne l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), dont les liens avec la France se sont distendus de manière regrettable.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Le budget 2016 doit permettre de consolider l'architecture financière d'Expertise France, qui agit avec efficacité pour stabiliser des pays en crise et a également aidé des délégations à présenter leur contribution nationale dans la perspective de la COP21. Il n'est pas raisonnable de demander aux personnels d'Expertise France de dégager sans moyens nouveaux encore 15% de croissance l'année prochaine. Les besoins exprimés sont de l'ordre de 3 millions d'euros. Expertise France sera-t-elle bien soutenue à cette hauteur ?

M. Robert Hue. – Je donnerai un avis favorable à ce rapport. J'ai cependant noté que nous étions en retard par rapport à d'autres pays, notamment le Royaume-Uni. Notre commission plaide depuis plusieurs années pour que nous nous dotions de meilleurs outils pour évaluer l'utilisation des crédits de l'aide au développement. Où en sommes-nous de ce point de vue ?

M. Jean-Paul Emorine. – Bpifrance a fusionné plusieurs organismes comme Oséo ou Anvar avec la participation de la CDC. C'est une structure régionalisée qui fonctionne bien. De même, il ne faut pas que l'AFD soit absorbée au sein de la CDC, mais plutôt que celle-ci participe à l'action de l'Agence. Si la l'AFD est placée sous la tutelle de la CDC, elle n'aura plus la même influence au niveau international.

M. Michel Billout. – Je suis déçu par le montant selon moi insuffisant des crédits consacrés à l'aide au développement dans le projet de loi de finances pour 2016, surtout après l'amendement de seconde délibération du Gouvernement à l'Assemblée nationale. Il faut marcher sur ses deux jambes : la sécurité mais aussi l'aide aux pays pauvres. Je ne soutiendrai donc pas ce budget.

Mme Nathalie Goulet. – Comment se passe la coopération avec les grandes fondations comme celle de Bill et Melinda Gates, dont les budgets sont très importants ?

M. Henri de Raincourt. – L'aide publique au développement est indispensable si nous voulons que les habitants des pays en développement puissent vivre et travailler de manière satisfaisante sans avoir à émigrer. Notre intérêt partagé est donc d'accroître nos efforts en la matière. Au niveau planétaire, l'aide est de l'ordre de 130 milliards d'euros : il en faudrait au minimum 50 de plus. Les crédits budgétaires seront insuffisants, c'est pourquoi la France s'est battue pour créer la TTF qui permet de mettre à contribution le milieu financier qui ne participait pas à cet effort alors même qu'il profitait au maximum de la mondialisation. Une base large et un taux faible garantiront un rendement substantiel. Concernant le système éducatif, il est vrai que le qualitatif doit suivre le quantitatif. Par ailleurs, notre commission a demandé à plusieurs reprises la mise en place d'un système d'évaluation simple et unifié ; il n'existe pas encore. Toutefois, des progrès sont accomplis par les organismes internationaux dans le contrôle de la bonne utilisation de l'aide. Enfin, la France travaille avec la Fondation Bill et Melinda Gates. D'autres, comme la fondation Mérieux, sont également très actives.

Mme Hélène Conway-Mouret. – La secrétaire d'Etat au développement, Mme Annick Girardin, nous a indiqué qu'elle plaiderait pour le déblocage de la subvention d'équilibre pour Expertise France. Une convention a été récemment signée entre l'AFD et Expertise France et ceci permettra à cette nouvelle structure de se développer dans de meilleures conditions.

En ce qui concerne les crédits prévus pour 2016, le Gouvernement a déposé des amendements augmentant ces crédits de 150 millions d'euros et les députés ont prévu 268 millions d'euros de plus ! Dès lors, l'amendement de Gouvernement adopté en seconde délibération ampute certes les crédits du programme 209 de 162 millions d'euros mais il reste tout de même environ 100 millions d'euros de plus que lors de la présentation du projet de loi de finances !

L'AFD a engagé un plan d'action commun avec la Fondation Bill et Melinda Gates qui prévoit notamment un appui aux systèmes de santé d'Afrique de l'Ouest.

Enfin, je souhaitais présenter un amendement destiné à augmenter les crédits de la francophonie en transférant 2 millions d'euros du programme 110 vers le programme 209. La francophonie peut nous aider à mener des actions en matière de développement économique. En 2016 pourrait par exemple être mis en place un forum des femmes francophones consacré à l'économie et à l'entrepreneuriat.

M. Henri de Raincourt. – Si notre commission émettait un avis défavorable aux crédits de l'aide au développement à l'heure même où notre présence militaire en Afrique est des plus substantielles, le message paraîtrait contradictoire.

M. André Trillard. – Je m'abstiendrai sur l'amendement proposé, dont je ne saisis pas toute la portée.

M. Jacques Legendre. – Je suis embarrassé : l'objet de cet amendement est sympathique, mais comment pouvons-nous être sûrs que ces crédits aillent bien à des actions utiles ? J'aimerais par exemple qu'ils soient affectés à des bourses permettant à de jeunes étudiants étrangers francophones de venir suivre des études en France.

M. Daniel Reiner. – Notre groupe va naturellement voter en faveur des crédits de la mission « Aide publique au développement » dont les crédits sont, *in fine*, en progression. En revanche, je n'ai pas la certitude que l'amendement présenté, bien que son objectif soit louable, soit en totale cohérence avec les priorités du budget. Dès lors, notre groupe ne le soutiendra pas.

M. Jacques Gautier. – Le groupe Républicain dans son ensemble soutiendra et votera les crédits de la mission « Aide au développement » malgré l'avis de la commission des finances ; en revanche nous sommes réservés sur l'amendement proposé.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Cet amendement visait à stabiliser les crédits de la francophonie pour envoyer un signal. Toutefois, compte tenu des différentes prises de parole, je le retire.

À l'issue de sa réunion du mercredi 25 novembre 2015, 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 « Aide publique au développement ».

La réunion est levée à 12 h 47

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mardi 24 novembre 2015****- Présidence de Alain Milon, président -****Loi de finances pour 2016 – Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » – Examen du rapport pour avis***La réunion est ouverte à 15 heures.*

La commission examine le rapport pour avis de M. Philippe Mouiller sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »).

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », septième du budget de l'Etat par le montant de ses crédits, sera dotée l'année prochaine de 18,2 milliards d'euros, en progression de 16 % par rapport à 2015. Cette augmentation soutenue résulte de la mise en œuvre de plusieurs réformes dans le champ des politiques de solidarité. Deux d'entre elles se traduisent par des transferts de dépenses vers le budget de l'Etat.

L'entrée en vigueur au 1^{er} janvier prochain de la prime d'activité, créée par la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, conduit en effet à intégrer au programme « Inclusion sociale et protection des personnes » les financements jusqu'à présent consacrés à la prime pour l'emploi (PPE) et inscrits à la mission « Travail et emploi ». Au total, 3,95 milliards d'euros doivent être dédiés l'année prochaine au versement de cette nouvelle prestation.

La réforme du financement de la protection juridique des majeurs a également un impact sur ce même programme qui finance désormais les mesures jusqu'à présent prises en charge par les organismes de sécurité sociale, pour un montant de 390 millions d'euros. Quoique bienvenue, cette simplification, qui place l'essentiel de ces dépenses sous la responsabilité d'un seul financeur, reste partielle dans la mesure où les départements continuent de participer à hauteur de 0,3 % aux dotations globales des services mandataires.

Deux autres mesures, d'une ampleur moindre, mobilisent des financements nouveaux. Une aide à la réinsertion familiale et sociale sera consacrée à compter du 1^{er} janvier prochain à l'accompagnement des anciens travailleurs migrants -les chibanis en particulier- qui effectuent des séjours réguliers dans leur pays d'origine. Entre 10 000 et 15 000 personnes devraient bénéficier de cette aide d'un montant prévisionnel de 60 millions. Il s'agit de mettre en œuvre l'une des recommandations du rapport d'information de l'Assemblée nationale sur les immigrés âgés publié en juillet 2013, qui soulignait la nécessité de donner, enfin, une existence réelle à une aide dont le principe a été fixé dès la loi « DALO » du 5 mars 2007.

Créé par l'article 4 de la proposition de loi relative à la lutte contre le système prostitutionnel, le fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées est abondé à hauteur de 2,8 millions d'euros par des crédits du programme « Egalité entre les femmes et les hommes » et par des recettes

provenant de la confiscation des biens ayant servi à commettre l'infraction de proxénétisme ainsi que des produits issus de cette infraction. Sa mission principale consistera à financer le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle créé par cette même proposition de loi.

L'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui concentre près de la moitié des crédits de la mission, est versée chaque année à un nombre croissant de bénéficiaires (près de 1 100 000 l'année prochaine). Systématiquement sous-évaluée en loi de finances initiale, l'enveloppe consacrée à l'AAH est abondée chaque année à un niveau significatif pour faire face à la dépense effective. En 2015, ce sont encore 300 millions d'euros qui devraient être mobilisés à cette fin. Cette sous-budgétisation structurelle est problématique. Ou bien l'on considère, comme Eric Bocquet, rapporteur spécial de la commission des finances, que l'Etat doit se donner les moyens d'assumer pleinement le coût des politiques de solidarité dont il a la charge, et a par conséquent le devoir d'abonder de façon significative les crédits consacrés à l'AAH dès la loi de finances initiale ; ou bien l'on tire les conséquences de la conjoncture budgétaire en prenant des mesures structurelles de maîtrise de la dépense. En 2016, comme les années précédentes, le Gouvernement reste au milieu du gué, après avoir proposé puis renoncé à la prise en compte des revenus du patrimoine non fiscalisés – dérisoire par sa portée financière mais hautement symbolique pour les personnes handicapées.

La participation de l'Etat en direction des établissements et services d'aide par le travail (Esat) sera maintenue l'année prochaine à un niveau de 2,75 milliards d'euros. Ces crédits sont consacrés au financement de la dotation globale de fonctionnement, à celui de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH) et, pour un montant symbolique de 1,5 million d'euros, à la mise en œuvre d'un plan d'aide à l'investissement. De nouveau, l'Etat prévoit le gel des créations de places dans les Esat.

En 2017, le financement du fonctionnement des Esat sera transféré à l'assurance maladie. Espérons que cette réforme, qui donnera davantage de marges de manœuvre aux ARS dans la gestion des enveloppes consacrées au secteur médico-social, aidera à mieux organiser les parcours des personnes en situation de handicap et à renforcer l'offre de places en Esat, structurellement insuffisante. Comme l'a déjà souligné Colette Giudicelli, il convient malgré tout de rester attentif aux modalités concrètes de ce transfert, qui ne seront connues qu'à l'automne prochain, et de veiller à ce que les financements relatifs à la GRTH et au fonctionnement des structures, désormais confiés à deux financeurs différents, connaissent des évolutions concordantes.

L'enveloppe consacrée à la prime d'activité a été construite sur la base d'un taux de recours égal à 50 % l'année prochaine, contre 32 % pour le RSA activité. Prévoir, dès 2016, une hausse de 18 points du taux de recours pour une prestation qui, fondamentalement, diffère assez peu de l'ancien RSA activité, me paraît très optimiste. De nombreux ménages qui percevaient de façon automatique la PPE risquent de ne pas présenter de demande, ce qui n'est pas fait pour améliorer le taux de recours à la prime d'activité. La commission des finances a adopté la semaine dernière un amendement de son rapporteur général diminuant de 650 millions d'euros le niveau des crédits en se fondant sur l'hypothèse, plus réaliste, d'un taux de recours de 32 %. Tout en partageant l'analyse pragmatique effectuée de la commission des finances pour l'année 2016, j'estime qu'il nous faudra, à l'avenir, veiller à ce que le taux de recours à la prime d'activité atteigne un niveau satisfaisant.

La participation de l'Etat au fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) s'élèvera l'année prochaine à 67,6 millions d'euros. Comme

en 2015, cette enveloppe inclut une contribution complémentaire de 10 millions, prélevée sur le budget de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). L'Etat ne maintient son effort en direction des MDPH que par la mobilisation de ressources extérieures. De surcroît, dans de nombreux territoires, les départements sont très largement mis à contribution pour assurer l'équilibre financier de ces structures, insuffisamment accompagnées par l'Etat et la CNSA.

Mes auditions ont montré que la charge de travail des MDPH est difficilement soutenable. Ces dernières sont en pratique placées face à deux injonctions contradictoires : gérer un nombre croissant de tâches administratives particulièrement chronophages tout en développant l'accompagnement des personnes handicapées et de leurs familles. Équation difficile à résoudre quand les moyens humains et financiers sont contraints et que le législateur leur confie de nouvelles missions.

Les directeurs de MDPH que j'ai rencontrés s'inquiètent de la mise en œuvre de l'article 21 *bis* du projet de loi « Santé ». Sans remettre en cause l'opportunité d'un dispositif dans lequel sont déjà engagés, à titre expérimental, vingt-trois départements, beaucoup s'interrogent sur les moyens dont disposeront les MDPH pour assurer la coordination des acteurs chargés de proposer le plan d'accompagnement global créé par cet article. En effet, aucun accompagnement financier n'est prévu pour les aider à remplir cette mission. Afin que cet article 21 *bis*, dont nous connaissons les attentes qu'il suscite dans le monde associatif, puisse être appliqué dans des conditions satisfaisantes, je vous proposerai un amendement qui augmente de 10 millions d'euros la contribution de l'Etat au fonctionnement des MDPH.

Au-delà, un effort plus poussé doit être engagé dans le sens de la simplification du travail des MDPH. Certains chantiers ont déjà abouti, par exemple pour faire passer de deux à cinq ans la durée d'attribution de l'AAH aux personnes atteintes d'une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi (RSDAE) ou pour délivrer de façon quasi-automatique les cartes européennes de stationnement et les cartes d'invalidité aux personnes relevant des GIR 1 et 2. D'autres prennent davantage de temps, en particulier les systèmes d'information. Si plusieurs scénarios sont encore à l'étude, les acteurs penchent pour une harmonisation à partir des systèmes d'information existants plutôt que pour leur remplacement par un dispositif unique.

En termes de gouvernance, le maintien du groupement d'intérêt public (GIP) semble privilégié par un grand nombre d'acteurs, à la fois pour garantir aux MDPH leur indépendance et pour que les associations soient pleinement parties prenantes de la prise de décision.

A l'égard des maisons départementales de l'autonomie (MDA), les avis convergent pour adopter une démarche pragmatique consistant à mutualiser les tâches là où elles peuvent l'être le plus utilement, c'est-à-dire pour l'accueil, l'information et, dans une certaine mesure, l'évaluation des besoins. Au-delà, c'est la question des contours que revêtirait une véritable politique de l'autonomie qui doit être posée : faut-il aller vers la suppression des barrières d'âge et la mise en place d'un dispositif unique de compensation de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées ? La réponse n'est pas évidente et est loin de faire consensus chez les acteurs concernés.

Ainsi, s'il convient de rester prudent sur les hypothèses d'évolution des dépenses formulées par le Gouvernement, je vous proposerai malgré tout, par cohérence avec la position de la commission des finances, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits

de la mission ainsi qu'à l'article 63 qui donne un caractère pérenne au financement par l'Etat du RSA-jeunes.

Mme Evelyne Yonnet. – Je salue le fait qu'aient été reprises sur les chibanis les propositions que nous avons présentées lors de l'audition du ministre des anciens combattants.

M. Jean-Marie Morisset. – Le rapport d'information d'Eric Bocquet a fait le point sur les Esat, sujet que nous connaissons bien dans nos départements. Confrontés à une concurrence de plus en plus vive, les Esat subissent la conjoncture économique et sont soumis à une contrainte budgétaire accrue, tant en fonctionnement qu'en investissement. Le vieillissement des personnes prises en charge représente un défi supplémentaire. Lorsque celles-ci ont plus de 60 ans, certains départements ruraux tentent de les accueillir dans les Ehpad, où le nombre de places est limité. Souvent les départements ont décidé de construire des Ehpad pour les personnes handicapées vieillissantes. Celui des Deux-Sèvres en a réalisé deux de quarante places chacun, ce qui a libéré des places dans les Esat. Au final, ce sont les collectivités territoriales qui, indirectement, compensent le manque de places dans les Esat. Il faudra un jour clarifier les responsabilités des uns et des autres.

M. René-Paul Savary. – L'Etat consacre 67,6 millions aux MDPH, des structures qu'il a pris la responsabilité de créer. Dans la Marne, la participation du département est supérieure à celle de l'Etat. D'où ma question : quel est le coût total de fonctionnement des MDPH, en prenant en compte les contributions de l'ensemble des financeurs ? En outre, il serait temps d'arrêter de modifier sans cesse les règles en leur imputant de nouvelles missions.

Enfin, il me semblait que l'adoption de l'amendement Ayrault entrainerait mécaniquement un taux de recours de 100 % à la prime d'activité. Qu'en est-il ?

Mme Aline Archimbaud. – Les crédits de l'économie sociale et solidaire sont-ils toujours inscrits dans cette mission ? De même, où ceux de la garantie jeunes sont-ils inscrits ?

Mme Laurence Cohen. – Ce rapport est très clair. Certaines mesures sont positives comme l'augmentation des crédits, même si elle résulte largement de transferts, l'aide à la réinsertion des chibanis, ou encore la mise en place d'un fonds pour la prévention de la prostitution. Toutefois nous déplorons l'absence de créations de places en Esat. De même, alors qu'une aide d'urgence a été annoncée pour les départements qui ne peuvent pas verser le RSA, la dotation de l'Etat n'est pas revalorisée. Ces inquiétudes nous conduisent à nous abstenir.

M. Gérard Roche. – Les MDPH, après un démarrage difficile, donnent satisfaction et des progrès ont eu lieu sur la prise en charge par l'Etat. Certes, tout n'est pas parfait et les personnels ont du mal à tenir les délais d'instruction des dossiers. Je ne suis pas *a priori* défavorable à la transformation des MDPH en MDA. La gouvernance sous forme de GIP a l'avantage d'impliquer les associations. Toutefois, le périmètre n'est pas le même. La stratégie d'accompagnement diffère pour une personne qui entre dans le handicap à 70 ou 80 ans, à cause de la vieillesse, ou pour une personne qui a toujours été handicapée ou qui a subi un accident jeune. Qui, du département ou de la MDA, établira les plans à la personne liés à l'APA ? Qu'en sera-t-il également des méthodes d'action pour l'intégration des services

d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie (Maia) ? Il ne faudrait pas qu'en voulant améliorer les choses on détruise ce qui fonctionne bien.

J'ai longtemps été favorable au placement en Ehpad des personnes prises en charge en Esat lorsqu'elles atteignent l'âge de 60 ans. Il me semblait opportun de rassembler au sein d'une même structure spécialisée toutes ces personnes, tout en favorisant le brassage de la population. Je me suis pourtant aperçu que c'était une mauvaise idée : les personnes sortant des Esat à 60 ans se mêlent mal aux personnes très âgées et dépendantes accueillies dans les Ehpad. Dans les faits, on n'observe pas de vie sociale. Je suis convaincu désormais de la nécessité de créer des Ehpad spécialisés dans l'accueil des personnes sortant des Esat.

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – En effet, la création de places en Esat est gelée. Le décalage entre les besoins et les crédits disponibles reste criant et rien n'a changé depuis l'an dernier. Chaque département est contraint au bricolage pour assurer la prise en charge des personnes handicapées vieillissantes. Cela durera tant que les moyens financiers n'augmenteront pas.

Les missions des MDPH ne cessent de s'accroître tandis que les moyens n'augmentent pas. Résultat, les délais d'instruction des dossiers explosent et les départements doivent compenser les manques de financement. Chacun est conscient des problèmes. Au-delà, il faut s'engager dans la voie de la simplification. Une réflexion est engagée. Des expérimentations avec la CNSA pour diminuer la lourdeur des démarches administratives sont en cours. Il faut accélérer. L'article 21 *bis* est une avancée sociale mais les directeurs de MDPH ne savent pas comment ils feront. Mon amendement, qui octroie dix millions supplémentaires aux MDPH, se veut un signal et les aidera à traverser cette phase de transition jusqu'en 2017.

Les méthodes de travail doivent aussi évoluer, de même que la prise en charge du handicap. Le lien avec les MDA est essentiel. La situation en France est très hétérogène : parfois le département joue un rôle prépondérant en matière de handicap, parfois ce sont les MDPH, parfois les structures coexistent. Une simplification est urgente. La mutualisation entre services est nécessaire. Espérons que cela ne restera pas un vœu pieux.

L'amendement Ayrault, s'il est adopté définitivement, ne s'appliquera qu'en 2017. La commission des finances du Sénat est partie du même constat : le taux de recours n'atteindra pas 50 %. C'est pourquoi elle a choisi de faire des économies sur cette ligne...

M. René-Paul Savary. – Le raisonnement est le même mais les conclusions sont différentes !

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – C'est cela. Dans tous les cas, chacun souhaite améliorer le niveau de recours, ce qui implique une hausse des dépenses.

Le financement de l'économie sociale et solidaire a été transféré à la mission « Economie », et la garantie jeunes relève de la mission « Travail et emploi ». Enfin, je partage certains constats de Laurence Cohen.

M. Georges Labazée. – La transformation des MDPH en MDA a été au cœur du débat sur le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement. Nous avons décidé que la Commission exécutive (Comex) de la MDPH devait donner son accord préalable.

Mme Nicole Bricq. – L’amendement de notre rapporteur est l’amendement miroir de celui déposé par le rapporteur général de la commission des finances, qui a dégagé une manne en baissant le taux de recours à la prime d’activité à 32 %. Le groupe socialiste ne votera pas cet amendement. S’abriter derrière l’amendement de Jean-Marc Ayrault pour financer le vôtre, voilà une démarche très politicienne... Jean-Marc Ayrault n’a jamais prétendu que la prime d’activité ne servait à rien !

Mme Aline Archimbaud. – Je regrette profondément que notre commission ne se prononce pas sur les crédits de l’économie sociale et solidaire. Elle avait pourtant examiné un grand projet de loi sur celle-ci.

Mme Claire-Lise Campion. – Un chantier est en cours entre l’Etat, la CNSA et les MDPH pour simplifier les procédures administratives et privilégier l’accompagnement individualisé des personnes en offrant des solutions à proximité des lieux de vie, en évitant l’exil dans des pays frontaliers. Une expérimentation est en cours dans 22 départements. Nous sommes à la veille de modifications majeures.

M. Daniel Chasseing. – Je prends note du gel des crédits des Esat. Qu’en est-il de la participation de l’Etat à la rémunération des travailleurs handicapés des entreprises adaptées ?

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – L’accord préalable de la Comex est une bonne mesure qui sécurise les associations représentant les adultes handicapés.

Madame Bricq, je suis pragmatique plutôt que politicien ! En vérité, Albéric de Montgolfier a été plus rapide que moi... Je n’ai jamais remis en cause l’opportunité de la prime d’activité. Les MDPH sont dans une situation difficile. Comme chacun sait que le taux de recours de 50 % ne sera pas atteint, j’ai simplement proposé de prélever dix millions sur les 3,95 milliards destinés à la prime d’activité pour financer les MDPH en attendant 2017.

Madame Archimbaud, dans le cadre du transfert de l’économie solidaire à la mission « Economie », les crédits ont été préservés, tout comme ceux consacrés à la rémunération des travailleurs handicapés des entreprises adaptées, qui relèvent de la mission « Travail et emploi ».

M. René-Paul Savary. – Vous n’avez pas répondu à ma question sur le financement des MDPH...

Mme Élisabeth Doineau. – Je voulais poser la même question ! D’une manière générale, comme l’a titré l’Observatoire national de l’action sociale décentralisée, « le doute n’est plus permis » : la charge nette des départements en matière d’action sociale ne cesse de croître et ces derniers manquent de moyens. Les associations, comme celles qui gèrent les Esat ou les chantiers d’insertion, sont aussi en difficulté et les départements ne peuvent plus toujours venir à la rescousse. Je suis déçue par ce budget qui ne propose aucune solution et reste bien éloigné des besoins.

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – En 2014, l’État assurait 35 % du financement des MDPH, les départements 41 % et la CNSA, 19 %. Mon amendement tient compte de la sous-consommation très probable des crédits relatifs à la prime d’activité pour

réaffecter 10 millions aux MDPH. C'est un signal, même si nous ne devons pas oublier l'exigence de simplification.

La commission adopte l'amendement n° II-192.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », sous réserve de l'adoption de son amendement.

Loi de finances pour 2016 – Mission « Santé » – Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de Mme Corinne Imbert sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Santé »).

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour avis. – A 1,26 milliard d'euros, les crédits de la mission « Santé » sont en hausse de 4,7 % par rapport à 2015. Comme les années précédentes, cette tendance résulte de l'évolution en sens contraires des deux programmes de la mission. Tandis que le programme 204, « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins », voit ses crédits diminuer de 2,6 % en raison de la poursuite des efforts de rationalisation demandés aux agences sanitaires, le programme 183 « Protection maladie » affiche une progression de près de 10 %, après 13,7 % en 2015, à cause du dynamisme des dépenses d'aide médicale de l'Etat (AME).

La mission « Santé » ne regroupe qu'une partie limitée des dépenses en matière sanitaire, dont l'essentiel relève de l'assurance maladie. Elle ne comporte en outre pas de dépenses de personnel et ne concerne que certains établissements publics dont la tutelle est au moins partiellement assurée par le ministère des affaires sociales.

Au programme 204, la participation de l'Etat au Fonds d'intervention régional (Fir) est stable, à 124,5 millions d'euros, pour un budget total du Fir de plus de 3 milliards. On constate ensuite une certaine érosion des crédits de prévention alloués au niveau national, notamment des dépenses d'accompagnement dans le domaine de la lutte contre le Sida et les hépatites ainsi que des crédits dédiés à la lutte contre les maladies neuro-dégénératives. Enfin la réduction des subventions pour charges de service public versées aux agences sanitaires se poursuit.

Comme en 2015, le programme 204 financera l'année prochaine, à titre principal ou complémentaire, huit opérateurs sanitaires de l'Etat, pour un montant total de 292 millions d'euros contre 301 millions cette année. Le montant des subventions se réduit ainsi de 3,2 % après une diminution de 4,4 % en 2015. Cette évolution s'accompagne, comme les années précédentes, d'une baisse des plafonds d'emplois : une baisse de 50 équivalents temps plein (ETP) est programmée, après une baisse de 52 ETP en 2015. Les agences sanitaires sont ainsi appelées à poursuivre leurs efforts de rationalisation pour contribuer au redressement des finances publiques.

La subvention à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) représente à elle seule 40 % du montant total des subventions inscrites sur le programme. Cette jeune agence, qui s'est substituée à l'Afssaps le 1^{er} mai 2012 à la suite de la crise du Mediator, a pour mission d'assurer la sécurité des produits de santé tout au long de leur cycle de vie et de garantir à tous les patients un accès équitable à l'innovation. Elle

dispose pour ce faire d'un pouvoir de police sanitaire et prend chaque année plus de 80 000 décisions. Opérateur sous forte tension, elle doit tout à la fois assumer de nouvelles missions, se moderniser et réaliser des efforts de productivité.

L'agence rencontre en effet des difficultés d'organisation et de fonctionnement mises en évidence par la Cour des comptes en 2014 et l'Igas en 2015. Premier constat, les missions de l'ANSM n'ont cessé de s'étendre sans que la question de l'adéquation des moyens aux objectifs poursuivis n'ait reçu de réponse. Malgré l'engagement de son personnel, l'agence n'est toujours pas en mesure de résorber les retards significatifs apparus dans le traitement des signalements et des demandes d'autorisation de mise sur le marché (AMM). En outre, il semble que la généralisation des règles déontologiques formalisées à la suite de la crise du Mediator ne soit pas tout à fait achevée, faute de temps et d'outils adaptés. A l'échelle européenne, l'ANSM a subi ces dernières années une perte d'influence indéniable, qui se manifeste par le recul sensible du nombre de dossiers considérés comme stratégiques traités par la France au sein des instances européennes.

Les évaluations appellent l'agence à poursuivre la remise à niveau de ses outils de gestion et de ses systèmes d'information afin de sécuriser les procédures et de gagner en productivité. Ces constats sont partagés par la direction de l'agence. La nouvelle convention d'objectifs et de performance (Cop) pour les années 2015 à 2018 tente d'y répondre en recentrant son activité sur la mission de surveillance du marché et la poursuite de la recherche d'une meilleure efficacité.

Pour 2016, la subvention allouée à l'ANSM est fixée à 117 millions d'euros (- 9 % par rapport à 2013). Le plafond d'emplois sera réduit de 13 ETP, après une baisse de 20 ETP en 2015. Depuis la création de l'agence, des prélèvements importants ont été effectués sur son fonds de roulement dont le niveau devrait être ramené de 45 millions d'euros en 2012 à 17 millions l'année prochaine. Compte tenu des défis considérables auxquels elle est confrontée et pour tenir compte de sa capacité d'adaptation, il me paraît nécessaire de stabiliser ses moyens à compter de 2017.

La loi « Santé » mettra en place d'une nouvelle agence nationale de santé publique l'année prochaine. Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit une fusion à moyens constants, les plafonds d'emplois des trois opérateurs concernés, l'Institut de veille sanitaire (InVS), l'Institut pour la prévention et l'éducation à la santé (Inpes) et l'Etablissement de préparation aux urgences sanitaires (Eprus) restant inchangés. La participation à l'effort de maîtrise des dépenses publiques est quant à elle limitée à 0,6 % du montant total des subventions accordées en 2015.

Cette stabilité est bienvenue. Dans un premier temps, le regroupement des 585 agents des trois opérateurs et l'harmonisation des systèmes d'information induiront inévitablement des surcoûts. Le ministère de tutelle estime que les gains dégagés par la mutualisation se produiront progressivement à partir de 2017. Les trois agences ont réalisé d'importants efforts de rationalisation au cours des cinq derniers exercices. Enfin, la préservation des moyens dont dispose l'Eprus est essentielle. Le maintien de ses capacités d'anticipation et de réactivité est plus que jamais fondamentale dans la période que nous traversons.

Le programme 183 retrace les crédits de financement de l'aide médicale d'Etat (AME) et la dotation de l'Etat au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva). La prévision de dépenses d'AME s'élève à 744 millions d'euros, en progression de 9,9 % par

rapport aux crédits initialement ouverts en 2015. Ce montant apparaît inférieur de près de 20 millions d'euros à la prévision actualisée par le projet de loi de finances rectificative pour 2015, qui prévoit d'ailleurs l'ouverture de 88 millions d'euros supplémentaires pour couvrir les dépenses effectivement constatées en fin d'année. Comme les années précédentes, une nouvelle sous-budgétisation est ainsi à craindre pour 2016.

En outre, les dotations inscrites dans les lois de finances ne couvrant pas la totalité des dépenses d'AME prises en charges par l'assurance maladie, il y aura accroissement de la dette de l'Etat vis-à-vis de la Cnam. Des apurements de dette ont eu lieu en 2007 et 2009. Une nouvelle dette s'est cependant constituée dès 2011. Son montant atteignait près de 75 millions d'euros à la fin du mois de septembre.

La Cour des comptes a critiqué le désengagement progressif de l'Etat envers l'assurance maladie dans le cadre de la mission « Santé ». Dans sa note d'analyse d'exécution budgétaire pour 2014, elle constate que « pour faire face à l'insuffisance récurrente des crédits AME, toutes les autres lignes budgétaires du programme sont progressivement réduites, voire annulées », citant en particulier la disparition du fonds CMU du périmètre de la loi de finances, l'annulation de la dotation de l'Etat au Fiva en 2014 et sa sous-budgétisation en 2015. Pour la Cour, « ces évolutions de périmètre ne suffisent pas à résoudre les difficultés provoquées par la croissance des dépenses d'AME, auxquelles la croissance de la dette vis-à-vis de la Cnam devient la réponse récurrente ».

Au-delà du nécessaire respect du principe de sincérité budgétaire, il me paraît indispensable d'approfondir les efforts déployés pour une meilleure maîtrise du dispositif.

La réforme de la tarification des séjours hospitaliers devrait entraîner une économie de 60 millions d'euros en 2016. De son côté, la Cnam travaille à harmoniser les procédures d'instruction tandis que les caisses primaires ont renforcé leurs contrôles pour lutter contre les fraudes.

L'examen des dossiers d'AME est cependant souvent rendu difficile par le caractère déclaratif des informations fournies par les demandeurs. Il arrive en particulier que des personnes demandent à être prises en charge au titre de l'AME alors qu'elles sont arrivées en France avec un visa de court séjour et qu'elles sont en principe assurées dans leur pays d'origine. La Cnam de Paris m'a ainsi indiqué que l'examen de certaines demandes donne des raisons sérieuses de penser que le demandeur pourrait disposer d'un visa. C'est la raison pour laquelle il me paraîtrait utile de prévoir, comme les caisses le demandent, un accès aux informations contenues dans la base « Réseau mondial visas 2 » du ministère des affaires étrangères. Il pourrait s'agir d'un accès indirect par lequel les caisses se verraient communiquer les renseignements nécessaires à la bonne instruction des dossiers (nature et durée de validité du visa). Je vous présenterai un amendement en ce sens.

La dotation de l'Etat au Fiva était initialement maintenue à son niveau de 2015, soit 10 millions d'euros. Je ne reviens pas sur nos réserves sur la faiblesse persistante de cette contribution par rapport à celle consentie par la branche AT-MP du régime général (430 millions). A l'Assemblée nationale, la dotation de l'Etat au Fiva a été majorée, à l'initiative du Gouvernement, de 3,4 millions d'euros, par cohérence avec l'adoption de l'article additionnel 62 *quinquies* rattaché à la mission « Santé ». Cet article prévoit une remise de créance au profit de victimes de l'amiante ayant perçu des indemnités du Fiva pour un montant supérieur à celui effectivement dû à l'issue d'une procédure contentieuse.

Il régularise ainsi une situation particulièrement préjudiciable aux victimes. Je vous proposerai d'y être favorable.

En revanche, compte tenu des considérations émises sur le programme 183, les crédits de la mission « Santé » ne me paraissent pas pouvoir recueillir en l'état un avis favorable de notre commission.

Mme Catherine Génisson. – Cet intéressant rapport met en évidence l'augmentation de 4,7 % des crédits de la mission. Si certains peuvent considérer que c'est insuffisant, l'augmentation est assez substantielle dans le contexte d'encadrement budgétaire pour 2016. Merci de ce focus sur l'ANSM ; nous attendons avec impatience le rapport de MM. Daudigny et Barbier sur le médicament. S'agissant de la nouvelle agence nationale de santé publique, malgré la fusion de trois agences, le budget global restera stable.

Nous aurons un débat sur l'AME en séance. Différents publics y sont éligibles. Demandez à la sénatrice-maire de Calais : ceux qui y prétendent là-bas sont très différents de ceux qui la demandent ici. Je le redirai en séance, dans les rares cas de détournement, il y a deux coupables : ceux qui sollicitent ce détournement et ceux qui le réalisent.

M. Georges Labazée. – Selon vous, l'ANSM « n'est toujours pas en mesure de résorber les retards significatifs apparus dans le traitement des signalements ». Pourriez-vous préciser la notion de signalement et nous donner quelques exemples de « dossiers considérés comme stratégiques » dont le recul aboutit à la « perte d'influence » de l'Agence ?

Mme Laurence Cohen. – La réduction de 2,6 % des crédits du programme 204 sont-ils imputables uniquement aux moindres moyens accordés aux agences sanitaires ou également à la réduction des programmes de prévention ? Les chiffres contredisent l'intérêt que le Gouvernement marque pour la prévention.

Oui, l'on confie plus de responsabilités aux agences sanitaires, et j'y suis sensible en tant que membre du conseil d'administration de l'ANSM. Mais je regrette la diminution de leurs effectifs sur deux ans : comment peuvent-ils faire plus et mieux ?

Nous débattons du programme 183 en séance, mais je refuse, pour ma part, de stigmatiser les bénéficiaires de l'AME.

M. Jean-Pierre Godefroy. – L'Etat n'intervient pas suffisamment dans le Fiva, comme je le signalais dans le rapport que j'avais rédigé en 2005 avec MM. Vanlerenberghe et Dériot. L'Etat ajoute 10 millions d'euros cette année ; cela ne suffit pas, mais espérons que c'est le début d'un cercle vertueux.

Merci d'être favorable à l'article additionnel 62 *quinquies* qui règlera le problème douloureux du trop-perçu, à la suite du jugement de la cour d'appel de Douai. Il évitera à certains ayants droit de régler une somme dont ils ne disposent pas, du fait d'une mauvaise compréhension de l'indemnisation.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Deux à trois ans après la crise du Mediator qui avait tout bouleversé, l'ANSM tarde à traiter des signalements et des demandes. C'est regrettable après tous les engagements pris par les gouvernements successifs. Les problèmes budgétaires ne sont pas de nature à empêcher toute solution. Sécurisons le contrôle de l'utilisation des médicaments mis sur le marché. Pouvez-vous m'en dire un peu

plus sur l'inachèvement de la généralisation des règles déontologiques, faute de temps et d'outils adaptés ? Cela ne devrait pourtant pas coûter cher...

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour avis. – À l'ANSM, il y a un avant et un après Mediator. Auparavant, la mission prioritaire de l'ANSM était l'instruction des dossiers d'AMM, et la seconde mission le suivi de la vie du médicament. Désormais, les priorités sont inversées et beaucoup d'AMM sont européennes. La durée de traitement des dossiers s'est allongée, avec une perte d'influence au niveau européen. En 2013, l'agence a été rapporteur dans 4 % des essais cliniques contre 37 % en 2010. Elle reçoit de nombreux signalements sur les effets indésirables des médicaments et effectue un important travail de suivi et d'instruction. Mais les retards de traitement n'ont pas encore été résorbés.

Je regrette aussi fortement la réduction des crédits de prévention au niveau national : ainsi, les crédits consacrés à la maladie d'Alzheimer et aux maladies dégénératives ont été divisés par deux, pour revenir à 200 000 euros, un niveau très faible au regard du nombre de malades.

Loin de moi l'idée de stigmatiser les bénéficiaires de l'AME : je n'ai abordé qu'un aspect du programme 183 : une personne étrangère en situation irrégulière sera toujours soignée si elle se présente à l'hôpital, mais on constate une dérive croissante des crédits à la charge de l'assurance maladie. La Cnam et la Cnam de Paris demandent depuis plusieurs années de croiser les données pour l'AME, au lieu de se contenter de déclarations. Appelons les choses par leur nom, il y a du tourisme médical. Mon amendement sera au moins un amendement d'appel sur les difficultés de l'assurance maladie à vérifier la réalité des droits.

Je remercie M. Godefroy de saluer mon avis favorable à l'amendement du Gouvernement sur le Fiva. C'est un avis de bon sens.

L'Igas constate que le contrôle de conformité des déclarations d'intérêts au fil de l'eau n'est pas systématique. Sur un échantillon de 180 déclarations d'experts, 12 % étaient non conformes, et trois présentaient des liens potentiellement incompatibles avec le mandat d'expert dans une instance consultative. Il faudrait également vérifier la mise à jour des déclarations à l'occasion de chaque réunion de commission pour les experts qui y siègent.

M. Alain Milon, président. – Nous examinons l'amendement de la rapporteure.

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour avis. – L'amendement n° II-195 propose que la caisse d'assurance maladie puisse instruire les demandes d'AME en ayant accès de façon indirecte au fichier des demandes, délivrances et refus de visas selon des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Il servira au moins d'amendement d'appel.

La commission adopte l'amendement n° II-195.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Santé ».

Adaptation de la société au vieillissement – Désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Alain Milon, Gérard Roche, Daniel Gremillet, Philippe Mouiller, Georges Labazée, Mme Stéphanie Riocreux et M. Dominique Watrin comme membres titulaires, et de M. Gilbert Barbier, Mme Agnès Canayer, M. Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Di Folco et Anne Emery-Dumas, M. Jean-Marie Vanlerenberghe et Mme Evelyne Yonnet comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.

La réunion est levée à 16 h 15.

Mercredi 25 novembre 2015

- Présidence de Alain Milon, président -

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 – Examen en nouvelle lecture

La séance est ouverte à 9 heures.

La commission examine, en nouvelle lecture, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

M. Alain Milon, président. – Nous examinons, en nouvelle lecture, le rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Le projet de loi de financement de la sécurité sociale comportait initialement 61 articles. En première lecture, l'Assemblée nationale en a supprimé un et en a ajouté 31. Le Sénat a maintenu cette suppression et a adopté conformes 48 articles ; il a modifié 30 articles, a adopté 17 additionnels et supprimé 13 articles dont 9 relatifs aux équilibres généraux et aux objectifs financiers des différentes branches.

Après l'échec de la commission mixte paritaire, réunie le 17 novembre, 58 articles restaient en discussion. Lors de son examen en nouvelle lecture, l'Assemblée a adopté 12 articles dans la rédaction du Sénat. Elle a rétabli les articles supprimés et supprimé la plupart des articles additionnels : 46 articles restent ainsi en discussion.

Ce bilan n'est pas surprenant puisque nous avons un désaccord de fond sur l'état de nos finances sociales : tandis que l'Assemblée, avec le Gouvernement, se félicite d'une tendance positive et attend un retour à l'équilibre à l'horizon 2020, nous avons alerté sur l'assurance-maladie et son déficit de 7 milliards en régime de croisière, ainsi que sur la retraite dont le déficit se creuse à nouveau dès 2019. Le redressement n'est ni spectaculaire, ni suffisant si l'on considère la ponction inédite réalisée sur les ménages et les entreprises. Ainsi, en 2012, 2,5 milliards de prélèvements obligatoires nouveaux (nouvelle majorité uniquement) et 200 millions de réduction du déficit ; en 2013, 9,8 milliards de prélèvements et 3,6 milliards de réduction du déficit ; en 2014, 5,6 milliards de prélèvements et 1,3 milliard de réduction du déficit. Les recettes nouvelles ont ainsi surtout servi à financer des dépenses nouvelles. Or il faut impérativement maîtriser les dépenses et travailler plus longtemps ; il

serait plus efficace et plus juste de le décider rapidement. Nos compatriotes le savent aussi. Il y va de la crédibilité de la parole publique et de la confiance dans notre système de protection sociale.

Sur le reste, nous n'avons que peu de désaccords de fond : le Sénat a voté dès la première lecture les deux principales mesures financières, la réduction de la cotisation famille et le relèvement de l'abattement de C3S, qui traduisent la seconde étape du pacte de responsabilité.

Les autres mesures sont de nature technique et nos désaccords sont de portée limitée. La commission des affaires sociales de l'Assemblée a, pour l'essentiel, proposé de revenir au texte de première lecture. Elle a ainsi rétabli l'article 12 qui transfère aux Urssaf le recouvrement des cotisations maladie des professions libérales, rétabli la possibilité d'ouvrir le financement du FSV par voie réglementaire, supprimé le report de l'âge de départ à la retraite à 63 ans – on s'en doutait – ; supprimé les trois jours de carence à l'hôpital comme la réduction forfaitaire pour les particuliers-employeurs – c'est dommage – ; supprimé l'article sur les dividendes des dirigeants de SARL – c'est immuable – ; supprimé la prolongation des exonérations pour les jeunes agriculteurs – c'est également dommage d'autant que cela ne coûtait pas très cher.

Le Gouvernement a, sur plusieurs points, pris en considération, voire prolongé, les travaux du Sénat. A l'article 19, il a proposé un compromis compliqué sur l'affiliation des gens de mer : les marins seraient affiliés à l'Établissement national des invalides de la marine (Enim) et les non-marins au régime général.

A l'article 7 *bis*, l'adoption d'un sous-amendement de Dominique Tian réduit le champ d'application à la seule cessation forcée d'activité des dirigeants et mandataires sociaux (six personnes auraient donc été concernées en 2014), tout en supprimant, semble-t-il, l'assujettissement au premier euro pour les salariés à compter de 10 plafonds annuels de la sécurité sociale (Pass). Parallèlement un sous-amendement du Gouvernement aménage des dispositions transitoires pour les ruptures de contrat de travail. Il y a là une forme d'improvisation. En l'état, ce dispositif ne convient pas. Rappelons que le Conseil constitutionnel vient d'annuler l'augmentation de la contribution additionnelle sur les retraites chapeau en raison des effets de seuil qu'elle induisait.

Aux articles 21 et 22 relatifs respectivement à la complémentaire santé des plus de 65 ans et à la complémentaire santé de salariés en contrats courts ou ayant un faible nombre d'heures, l'Assemblée a adopté deux amendements du Gouvernement qui tendent, d'après la ministre, à prendre en compte les débats au Sénat.

L'article 21 est profondément remanié pour mettre en place un système, non de sélection, mais de labélisation de plusieurs types de contrats couvrant des paniers de prestations diverses et dont le montant des cotisations sera plafonné en fonction de l'âge des souscripteurs. Ce mécanisme, inévitablement complexe, a pour contrepartie un crédit d'impôt réduit de moitié par rapport au dispositif initial. Il s'établit désormais à 1% des cotisations perçues, à tel point que l'on peut se demander s'il présente un intérêt autre que celui de justifier le rattachement de cette disposition au projet de loi de financement. Le nouveau dispositif de labélisation semble satisfaire les acteurs de l'assurance maladie complémentaire.

Le Sénat, dubitatif quant à la rédaction initiale, avait adopté une mesure sociale à l'initiative de la commission des finances en relevant le montant de l'aide complémentaire

santé (ACS) pour les plus de 65 ans. L'Assemblée a supprimé cette disposition, pourtant intéressante pour les retraités les plus modestes.

A l'article 22, le Sénat ne souhaitait pas remettre en cause les contrats négociés par les entreprises qui couvrent déjà les salariés en contrat court ou effectuant un faible nombre d'heures. Le Gouvernement propose désormais de limiter l'option pour le chèque aux salariés dont la durée de couverture par le régime d'entreprise est trop courte. Cette durée sera définie par voie réglementaire, ce qui nous laisse dans le flou. Nous avons souligné, lors de la première lecture, que la situation des salariés précaires devait être traitée par la négociation entre partenaires sociaux ou par la mise en place de fonds de financement, comme le préconise le rapport Libault. A défaut d'une de ces solutions, celle préconisée par le Gouvernement a au moins le mérite de ne pas remettre en cause ce qui a été négocié par les entreprises pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier.

Les articles 21 et 22 n'appellent *a priori* pas de nouvelle modification de notre part. De même, sur l'ensemble du texte, je ne vois pas de sujet sur lequel la poursuite de la discussion pourrait contribuer à l'améliorer.

Pour cette raison et compte tenu du désaccord de fond sur les équilibres généraux, qui avait amené le Sénat à rejeter en première lecture les objectifs de recettes et de dépenses, je vous propose de déposer une question préalable. Tout en préservant la possibilité pour les différentes opinions de s'exprimer lors de la discussion générale, son adoption se justifie dans la mesure où il n'est pas utile de rouvrir à ce stade une discussion sur les articles restant en navette.

M. Yves Daudigny. – Nous prenons acte du désaccord de fond sur l'état des finances de la sécurité sociale ainsi que sur d'autres décisions. En cet instant, je fais simplement remarquer que la maîtrise des dépenses publiques impose de ne pas réclamer de nouvelles dépenses.

Nous n'approuvons pas le dépôt de la question préalable : quelles que soient les circonstances, l'interruption d'une discussion ne favorise pas la vie démocratique.

M. Gilbert Barbier. – Hier, les députés ont bien dit leur intention de rétablir leur texte, hormis quelques concessions mineures. Nous n'arriverons jamais à nous entendre. Notre rapporteur général a souligné l'amateurisme du Gouvernement avec ses sous-amendements de dernière minute. Les modifications apportées aux articles 21 et 22 sont difficiles à comprendre et ne sont pas évaluées. Je voterai la question préalable.

Mme Catherine Procaccia. – Poursuivre la discussion serait inutile : nous avons beaucoup travaillé, présenté des amendements constructifs pour améliorer le texte ; l'Assemblée les a repoussés d'un revers de main. Comment ne pas éprouver un sentiment de frustration ? Inutile de passer deux ou trois jours à discuter alors que nous savons quel sera le sort de nos propositions. En demandant à sa majorité de rétablir son texte, le Gouvernement nie le rôle du Sénat, mais aussi celui de l'Assemblée nationale qui n'a d'autre choix que de voter les yeux fermés. Pour ma part, j'approuve la question préalable.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je souscris aux propos de Mme Procaccia : lors de la commission mixte paritaire, nous avons bien vu que les positions n'évolueraient pas. Je félicite notre rapporteur général d'avoir dénoncé les dérives des dépenses de la sécurité

sociale et des économies en trompe l'œil. En transférant 23 milliards de l'Acoss à la Cades à titre préventif, le Gouvernement prépare la voie à de nouveaux déficits.

Point n'est besoin de poursuivre la discussion : à quoi bon y consacrer des heures si tout dialogue avec l'Assemblée est impossible ? Les mutualistes et les assureurs sont vent debout contre l'article 21, les bricolages proposés par le Gouvernement n'y changeront rien. En commission mixte paritaire, nous avons évoqué le décalage de la prime de naissance et nous avons vu à l'expression de certains députés qu'ils ne nous donnaient pas tort, même s'ils ont finalement maintenu leur texte. Quant au transfert du recouvrement des cotisations des professions libérales du RSI à l'Urssaf, nous savons que nous allons dans le mur et que les professionnels, en particulier les libéraux, y sont opposés : pourtant, l'Assemblée persiste et signe. Dans ces conditions, la poursuite de la discussion est vaine : je voterai donc la question préalable.

Mme Annie David. – Quand que nous avons déposé une question préalable en première lecture, vous nous aviez reproché de ne pas vouloir discuter du projet. Et maintenant, vous ne le voulez plus ? Nous ne mêlerons sans doute pas nos votes aux vôtres car nos objectifs sont radicalement opposés.

Je suis toujours étonnée d'entendre dénoncer l'inutilité des débats : la minorité sait bien qu'elle a peu de chance de faire valoir ses vues, mais cela ne doit pas l'empêcher d'exposer ses arguments. Nos travaux sont entendus à l'extérieur, démontrent qu'il y avait d'autres possibilités. C'est cela, la démocratie. Il y a quelques années, le Sénat était à gauche et le Gouvernement à droite : cette commission que je présidais avait réécrit le projet de loi de financement et l'Assemblée avait rejeté notre texte. Vous n'êtes pas dans la majorité : il est normal que vos propositions ne soient pas toutes retenues.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je n'ai peut-être pas été assez précis, monsieur Daudigny : nous avons voté certains articles phares aux conséquences financières importantes, ainsi en est-il des articles 7, 8 ; l'Assemblée a retenu notre rédaction de l'article 39. Nous avons également soutenu l'article 49 qui consacre une évolution importante sur les soins de suite et de réadaptation.

A l'article 55 qui traite de l'Ondam, nous avons proposé d'amplifier les économies présentées par le Gouvernement, sans remettre en cause la philosophie générale du texte. Nous nous réjouissons d'ailleurs de constater que le Gouvernement se rapproche de la position défendue par le Sénat l'an passé.

Si nous avons noté une volonté commune de poursuivre la discussion, nous n'aurions pas présenté cette motion. Comme tel n'est pas le cas, il convient de ne pas perdre inutilement du temps.

La motion n° 1 tendant à opposer la question préalable est adoptée.

Loi de finances pour 2016 – Mission « Travail et emploi » – Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de M. Michel Forissier sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Travail et emploi »).

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis. – Selon les estimations du consensus des économistes en septembre, notre PIB devrait augmenter de 1,5 % en 2016, contre 1,2 % en 2015 et 0,2 % en 2014. Ce faible regain de croissance ferait enfin reculer le chômage au sens du Bureau international du travail de 10 % à 9,7 %. Cette baisse du chômage, d'ampleur limitée, est conditionnée, selon l'Unédic, à « l'accélération des créations d'emploi marchand compensant le ralentissement des contrats aidés dans le non marchand », ralentissement qui s'explique par la baisse des dotations de l'Etat. Les perspectives sont moins optimistes si l'on considère les personnes inscrites à Pôle emploi dans les catégories A, B et C, ainsi que celles dispensées de recherche d'emploi, puisque la baisse ne serait que de 7 000 personnes, après une hausse de 286 000 en 2014 et de 203 000 en 2015.

Les conséquences de ce chômage élevé sur la dette de l'Unedic sont importantes. De 21,3 milliards en 2014, elle passera à 25,7 milliards à la fin de l'année et pourrait atteindre 29,3 milliards en 2016, soit 84 % de ses recettes annuelles – j'ai eu l'impression au cours de mes auditions à être le seul à m'en inquiéter. Je suis bien conscient du rôle essentiel d'amortisseur économique et social que joue l'assurance chômage en période de crise, mais les partenaires sociaux auront à veiller, lors de la prochaine négociation de la convention début 2016, à ne pas mettre en danger la soutenabilité du système. Le Gouvernement devra d'ailleurs prendre position sur cette question avant la fin de l'année, comme l'y oblige la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Dans ce contexte, les crédits de la mission « Travail et emploi » ont été globalement préservés en 2016. Les autorisations d'engagement (11,3 milliards) sont en baisse de 664 millions par rapport à 2015, soit un repli de 5,9 %. Mais les crédits de paiement atteindront 11,4 milliards l'an prochain, soit une augmentation de l'ordre de 0,6 % (environ 75 millions). Hors mesure de périmètre, les crédits des programmes 102 « accès et retour à l'emploi » et 103 « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », qui constituent le cœur de la mission, sont réduits de 1 %, en raison de la rebudgétisation de la réduction forfaitaire de cotisations sociales pour les particuliers employeurs à hauteur de 224 millions.

En premier lieu, les opérateurs des politiques de l'emploi voient leurs crédits globalement préservés. Ainsi, la subvention pour charge de service public versée à Pôle emploi s'élèvera à 1,5 milliard, conformément à la convention tripartite 2015-2018, soit le même niveau que la subvention effectivement versée cette année après application d'une réserve de précaution.

Cette mission prévoyait initialement 189 millions pour les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation. Avec l'adoption de deux amendements de la députée Chaynesse Khirouni, rapporteure pour avis, 10 millions supplémentaires sont prévus pour accompagner les jeunes dont les contrats d'avenir signés il y a trois ans arrivent à échéance, tandis que les crédits de fonctionnement sont majorés de 2 millions.

La subvention versée à l' Afpa, toujours en grande difficulté financière, et dont la transformation en Epic devra faire l' objet de négociations avec Bruxelles, est renforcée de 10 millions pour s' élever à 95 millions.

En outre, les crédits alloués aux maisons de l' emploi, dont les crédits devaient initialement être divisés par deux l' année prochaine (de 26 à 13 millions), ont été majorés de 8 millions par un amendement à l' Assemblée : au final, elles bénéficieront de la même dotation que celle versée cette année. Afin d' éviter un coup de rabot uniforme et d' encourager les structures efficaces, la ministre du travail a indiqué que l' aide de l' Etat sera accordée au cas par cas selon une logique de projet, conformément à des critères nationaux qui privilégieront les formations prioritaires, le soutien à la création et au développement d' entreprises, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale, ou encore le développement des clauses d' insertion. Nous avons besoin d' évaluation externe, car l' évaluation interne a montré ses limites : certaines maisons de l' emploi sont très efficaces et doivent être préservées tandis que d' autres le sont beaucoup moins.

En deuxième lieu, la politique du Gouvernement en faveur de l' emploi des jeunes se concentre sur la Garantie jeunes. Destinée aux jeunes de 18 à 25 ans en situation de grande précarité qui ne sont ni étudiants, ni en emploi, ni en formation, ce dispositif propose un parcours intensif individuel et sur mesure en contrepartie d' une allocation dégressive et plafonnée au niveau du revenu de solidarité active, soit 452 euros par mois. L' an prochain, 60 000 jeunes supplémentaires devraient en bénéficier dans les départements volontaires, d' où un coût pour l' Etat de 300 millions en autorisations d' engagement, le double de cette année. A 17 millions, le cofinancement européen diminue de moitié.

Compte tenu de sa montée en charge, l' allocation aux bénéficiaires d' un contrat d' insertion dans la vie sociale (Civis) voit ses crédits passer de 40 à 10 millions, ce qui pose la question de sa suppression à moyen terme.

La participation de l' Etat au financement des écoles de la deuxième chance reste stable à 24 millions. Grâce à 43 écoles, 14 500 jeunes sortis sans diplôme ni qualification du système scolaire ont pu prendre un nouveau départ en 2014. Parallèlement, une subvention de 51 millions sera versée à l' établissement public d' insertion de la défense : 3 200 jeunes volontaires supplémentaires ont été accueillis en 2014 dans 18 centres, dont un sur le territoire de ma commune de Meyzieu. Je me félicite du taux de réussite de ces écoles : la quasi-totalité des jeunes qui en sortent acquièrent une réelle formation professionnelle. En revanche, les crédits du fonds d' insertion professionnelle des jeunes seront divisés par trois pour s' élever à 8 millions.

En troisième lieu, les crédits consacrés aux contrats aidés au sens large (contrats uniques d' insertion, emplois d' avenir, contrats outre-mer), malgré une diminution sensible, demeurent à un niveau important : ils s' élèveront à 2,4 milliards en crédits de paiement (en baisse de 536 millions) et 2,1 milliards en autorisations d' engagement (en baisse de 837 millions).

La mission prévoit 260 000 nouveaux contrats uniques d' insertion (CUI), contre 350 000 dans la loi de finances pour 2015. Cette forte diminution s' explique par l' anticipation de la reprise de la croissance et par les nouvelles aides aux postes (589,5 millions en autorisations d' engagement) qui remplacent les contrats aidés dans les ateliers et chantiers d' insertion, suite à la réforme du financement des structures de l' insertion par l' activité économique. Je déplore le maintien de la prééminence des contrats aidés dans la sphère non

marchande (200 000) au détriment du secteur marchand (60 000), bien que les publics de ces deux types de contrat soient différents.

Une étude de la Dares avait souligné l'an dernier que six mois après la fin de leur contrat, 66 % des personnes sorties d'un contrat unique dans le secteur marchand (CIE) avaient un emploi, contre seulement 36 % des personnes sorties d'un contrat aidé du secteur non marchand (CAE). En juillet, une étude du même organisme, se référant à un panel de demandeurs d'emploi entre 2005 et 2007, a montré « un effet négatif ou nul du passage en contrat aidé dans le secteur non-marchand ». Ainsi, deux ans et demi après l'entrée en contrat aidé, seulement 33 % des bénéficiaires d'un CAE ont une probabilité d'obtenir un emploi non aidé (CDD, CDI, intérim, création d'entreprise), contre 38 % des personnes de même profil n'ayant pas bénéficié de CAE. C'est pourquoi la commission des finances a adopté, sur proposition de son rapporteur général, un amendement supprimant les 200 000 CAE prévus en 2016 tout en augmentant de 40 000 les CIE, soit une économie pour les finances publiques d'un milliard en autorisations d'engagement et de plus de 450 millions en crédits de paiement.

Quant aux emplois d'avenir, l'objectif du Gouvernement est presque trois fois moins élevé que pour cette année (35 000 nouveaux contrats contre 95 000 cette année), d'où une chute des autorisations d'engagement de 334 millions.

En outre, ces chiffres voient leur portée atténuée car le Gouvernement annonce souvent en cours d'année la création de nouveaux contrats. Pour 2015, 70 000 CAE et 30 000 emplois d'avenir ont ainsi été ajoutés.

En quatrième lieu, les contrats de génération n'ont toujours pas donné les résultats escomptés, alors que les aides financières correspondantes devaient bénéficier aux TPE et aux PME.

Le Gouvernement a présenté le 9 juin le programme « Tout pour l'emploi » qui prévoit une aide à l'embauche d'un premier salarié dans les TPE et les PME. D'un montant de 500 euros par trimestre pendant deux ans, elle devrait concerner 60 000 embauches en 2016, soit une enveloppe de 80 millions en autorisations d'engagement. Cette mesure, qui entraînera sans doute des effets d'aubaine, soutiendra les PME et les TPE, qui n'ont que peu bénéficié du contrat de génération.

De fait, si le Gouvernement nourrissait de fortes ambitions en 2013 lors de l'examen du projet de loi portant création de ces contrats, en se fixant comme objectif 500 000 binômes sur le quinquennat, seulement 14 825 nouvelles aides ont été versées aux entreprises employant moins de 300 salariés en 2013, 18 109 en 2014, 20 000 étant attendues en 2015 tout comme l'an prochain. C'est pourquoi les autorisations d'engagement chutent de moitié pour s'établir à 240 millions. La transmission des compétences entre générations dans l'entreprise est certes nécessaire, mais le contrat de génération sert depuis deux ans de variable d'ajustement budgétaire et, malgré quelques assouplissements, sa complexité l'empêche d'être le dispositif tant attendu de destruction massive du chômage.

L'apprentissage est un contrat de génération qui a fait ses preuves depuis longtemps. Or, malgré la volonté du Gouvernement de le promouvoir grâce à une nouvelle prime, le nombre d'apprentis demeure bien trop faible. Ainsi, le nombre d'entrées en apprentissage a chuté de 8 % en 2013 et de 2,9 % en 2014, ce qui relativise la récente hausse de 2,5 %. Le Gouvernement vient d'instaurer une prime pour encourager l'embauche d'apprentis dans les TPE, pour un coût de 308 millions. Une aide forfaitaire de 4 400 euros

sera versée à toute entreprise employant moins de onze salariés qui embauche un jeune mineur en première année d'apprentissage : le Gouvernement table sur 50 000 aides en 2015 et 70 000 en 2016.

Je ne m'oppose pas à cette nouvelle aide, mais je déplore l'inconstance du Gouvernement qui, après avoir réformé les indemnités compensatrices forfaitaires en loi de finances pour 2014, s'est empressé l'année suivante de créer une prime de 1 000 euros pour les entreprises qui embauchent des apprentis. De plus, les motivations financières, comme le prouve l'exemple allemand, ne sont pas premières en matière d'apprentissage. Même si nous sortons du domaine de compétence de notre commission, reconnaissons que l'éducation nationale a une grande part de responsabilité dans cet échec de l'apprentissage. Il nous faudra en parler à la ministre de l'éducation nationale.

Les ressources du compte d'affectation spéciale « apprentissage », sont stables à 1,5 milliard, mais là n'est pas l'essentiel. Le système français souffre de deux maux : un manque de pilotage au niveau national – cette politique étant désormais totalement dévolue aux régions – et une trop faible implication des partenaires sociaux dans l'élaboration des référentiels de formation, cette compétence étant accaparée par des services ministériels bien éloignés des réalités.

En outre, il est malaisé de retracer avec précision les dépenses publiques en faveur de l'apprentissage, en raison des compensations de l'Etat aux régions sous forme d'affectation de fractions du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), énumérées à l'article 12 du projet de loi de finances. C'est pourquoi je souhaiterais que le Gouvernement nous présente l'an prochain un jaune budgétaire consacré à l'effort de la Nation en matière d'emploi et d'apprentissage, à l'exemple de celui qui existe pour la formation professionnelle, et qui d'ailleurs devrait être refondu en 2016.

L'Assemblée a adopté huit amendements sur la mission. Outre ceux que j'ai évoqués sur les missions locales, un amendement du Gouvernement prend acte de la suppression de l'article 10 qui supprimait les exonérations de cotisations patronales applicables aux zones de revitalisation de la défense, aux bassins d'emploi à redynamiser et aux zones de revitalisation rurale, et abonde en conséquence le budget de 38 millions.

Je souhaitais initialement vous présenter trois amendements. J'envisageais tout d'abord de permettre à Pôle emploi d'acheter directement des formations d'intérêt national sans l'obligation d'obtenir au préalable l'accord des régions, afin de sauvegarder les centres de formation de l'Afpa à rayonnement national, qui proposent par exemple des formations dans les métiers de l'éolien. Le Sénat avait adopté l'automne dernier une disposition similaire à l'invitation de René-Paul Savary lors de l'examen de la loi NOTRe, mais un tel amendement aurait été déclaré irrecevable, sa nature financière n'étant pas établie. Nous rouvrirons ce débat lorsqu'un véhicule législatif approprié se présentera.

Convaincu de la nécessité de changer en profondeur les mentalités et de lutter contre les préjugés, je souhaitais aussi renforcer les moyens alloués aux campagnes de communication en faveur de l'apprentissage. Cependant la maquette budgétaire du compte d'affectation spéciale ne l'autorise plus, l'intégralité de la compétence apprentissage ayant été transférée aux régions par la loi du 5 mars 2014 sur la formation professionnelle. La délégation sénatoriale aux entreprises travaille actuellement à une réforme d'envergure de l'apprentissage sous la houlette de sa présidente Elisabeth Lamure. Prenons le temps de la réflexion pour présenter un projet qui fasse l'unanimité. Enfin, je pensais présenter un

amendement pour réduire l'enveloppe consacrée aux CUI, mais celui de la commission des finances me convient.

J'émet donc un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission sous réserve de l'adoption de l'amendement de la commission des finances. En revanche, faute d'une réforme globale et ambitieuse de l'apprentissage, je propose un avis défavorable à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale.

Mme Elisabeth Doineau. – Notre rapporteur, que je remercie de son éclairage, pourra-t-il nous préciser l'intérêt de disposer d'un jaune budgétaire pour cette mission ?

Tant que la croissance ne sera pas de retour, il sera difficile de proposer des emplois pérennes à celles et ceux, jeunes et moins jeunes, qui en sont éloignés. Quoiqu'on fasse, quoi qu'on dise, en dépit des nombreux dispositifs proposés, le retour à la prospérité économique est un préalable. En outre, je me désole du fait que nous n'ayons jamais réussi à trouver de solution pour endiguer le chômage de longue durée des plus de 50 ans.

Les salariés des associations qui aident les personnes en difficulté sont eux-mêmes en grande difficulté : leur emploi est précaire et ils peuvent se retrouver au chômage du jour au lendemain, si leur association met la clé sous le paillason.

Je regrette la valse-hésitation du Gouvernement en matière d'apprentissage. De surcroît, les entreprises qui ont déjà du mal à remplir leurs carnets de commande, se retrouvent face à des cathédrales administratives quand elles veulent embaucher un apprenti.

M. Philippe Mouiller. – Notre rapporteur qui dit tout haut ce que beaucoup pensent tout bas, connaît-il l'ampleur du déficit de l'Afpa ?

Les crédits sont reconduits pour les maisons de l'emploi, mais chacune fera l'objet d'un examen attentif du ministère du travail. A-t-on une idée de la façon dont l'évaluation va se dérouler ? Chez moi, ces maisons fonctionnent bien et elles s'inquiètent pour leur avenir.

Les moyens consacrés aux écoles de la deuxième chance sont stables : seront-elles également évaluées et peut-on espérer voir leurs dotations augmenter dans la mesure où elles apportent d'excellentes réponses aux personnes qu'elles forment ?

La réforme du financement des ateliers et chantiers d'insertion est en cours mais certains se retrouvent en grande difficulté de trésorerie et, si des collectivités ne les aident pas, ils seront obligés de fermer malgré leur dynamisme.

Vous avez beaucoup travaillé sur l'apprentissage, monsieur le rapporteur, et j'ai participé avec vous à la mission en Allemagne et en Autriche : la question financière est importante mais bien d'autres problèmes se posent. C'est pourquoi j'attends avec impatience les conclusions de la délégation sénatoriale aux entreprises.

M. Eric Jeansannetas. – Notre rapporteur avait bien commencé en disant que l'économie et l'emploi s'amélioreraient doucement. Mme la ministre nous avait d'ailleurs dit que tel était le cas, mais qu'il fallait rester modeste. Pour cette raison, elle avait obtenu la sanctuarisation de ses crédits mais le rapporteur général de la commission des finances veut y mettre un terme en supprimant 200 000 contrats aidés. Certes, il faut cibler ces contrats sur les personnes les plus éloignées de l'emploi et certains peuvent considérer que les résultats ne sont parfois pas à la hauteur des espérances, mais un tiers des personnes ayant conclu un CUI

retrouvent quand même un emploi dans le secteur marchand ; ce sont autant de petites victoires qui incitent à l'optimisme.

Le budget a été sanctuarisé ; la Garantie jeunes sera généralisée après une expérimentation dans dix départements. Je me félicite du maintien des crédits pour les maisons de l'emploi. L'évaluation externe pourrait être un poste à approfondir. Nous connaissons tous des maisons de l'emploi qui fonctionnent bien, et d'autres présentant des faiblesses.

L'apprentissage est très important pour mobiliser les jeunes en faveur de métiers parfois mal connus. Communiquons plus sur les métiers. Comme en Allemagne, élargissons le panel des métiers accessibles par l'apprentissage. Nous avons encore du travail, les familles françaises et allemandes préférant que leurs enfants suivent des formations pour devenir « col blanc » plutôt que « col bleu ».

Mme Annie David. – En ces temps d'augmentation du chômage, je regrette la réduction des crédits de cette mission, même si elle est limitée. Si l'emploi est une priorité, ne réduisons pas les dotations ! Des dispositifs se créent, sans recul ni évaluation des précédents. On met les gens dans des cases, sans chercher à les amener à un emploi concret. Ce n'est pas la bonne méthode !

Peu de mesures sont prévues sur la formation, qui constitue pourtant le passage obligé pour l'emploi. Je regrette les réductions importantes des crédits liés à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et aux engagements de développement des emplois et des compétences (EDEC) : avec ces structures, on peut mieux gérer l'emploi et les compétences nécessaires, et orienter les demandeurs d'emploi. Au total, je déplore la stabilité voire la réduction des crédits des opérateurs de la politique de l'emploi.

En tant qu'ancienne rapporteure pour avis de la commission des affaires culturelles sur l'enseignement scolaire et la formation technique, je suis particulièrement sensible à l'apprentissage, et ne peux que me féliciter de la volonté du Gouvernement de le soutenir. Mais pourquoi n'accorde-t-on que des aides aux entreprises, sans améliorer la vie des apprentis – plus de tuteurs, aides au logement, appui aux mineurs... On réduit les cotisations patronales mais on ne fait rien pour les salaires. Nous ne voterons pas les crédits de la mission.

Mme Catherine Procaccia. – Voyez l'inconstance du Gouvernement ! Depuis trois ans, les incessants changements de la loi ont sapé la confiance des fédérations professionnelles : elles craignent que les aides disparaissent au bout de trois mois. L'apprentissage a besoin de stabilité. Il ne concerne pas seulement des jeunes ; avez-vous des chiffres sur l'âge moyen des apprentis alors que le Gouvernement souhaite promouvoir l'apprentissage auprès des personnes âgées de plus de dix-huit ans ?

En tant que rapporteure en 2007 sur le projet de loi relatif à la fusion de l'ANPE et des Assedic pour créer Pôle emploi, je constatais déjà l'inefficacité de certaines maisons de l'emploi. Huit ans après, rien n'a changé, mais, malgré les surcoûts, des élus refusent de changer un iota.

M. Jean-Marc Gabouty. – L'amendement du rapporteur général de la commission des finances sur les contrats aidés fait preuve de réalisme. Les collectivités ont consenti beaucoup d'efforts pour embaucher des emplois aidés : ce n'est pas seulement une

main d'œuvre bon marché, il faut aussi les encadrer. Les contraintes budgétaires proposées aux collectivités limiteront les recrutements dans les prochaines années. Les structures publiques acceptent plus facilement de prendre des profils plus difficiles que le secteur privé, ce qui relativise les chiffres donnés par le rapporteur.

On ne fait pas boire un âne qui n'a pas soif : les entreprises n'embauchent pas si l'économie n'est pas bonne. Au moment où nous observons quelques signes de reprise de l'économie, avec des dispositifs intéressants d'accompagnement comme le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ou le suramortissement, ce budget manque d'anticipation. Le nombre des contrats de génération ne décolle pas en 2016 et les crédits des missions locales et des maisons de l'emploi sont globalement stables. Alors que ce dispositif est intéressant et devrait être encouragé, le Gouvernement reste au milieu du gué sur ce sujet.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Merci pour l'excellence de ce rapport nourri par une expérience de terrain, primordiale pour se repérer dans le maquis des dispositifs de la politique de l'emploi. La dette de l'Unédic a une incidence très forte sur les comptes sociaux : après 21 milliards en 2014, 25 milliards en 2015, elle atteindra 29 milliards d'euros en 2016. Quand s'arrêtera-t-on ?

Je me félicite du maintien des crédits des maisons de l'emploi, je regrette toutefois l'absence d'une politique plus volontariste. Contrairement à ce qu'ont prétendu certains ministres, elles ont un rôle éminent à jouer. Avec l'Alliance Villes Emploi, elles ont défini des priorités validées par les ministres successifs. Mais les crédits ont été réduits faute d'une politique claire. Une coordination entre les maisons de l'emploi, les missions locales, Pôle emploi et les Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) est indispensable. Pour l'avoir réalisée malgré les réticences sur le terrain, je peux témoigner qu'un plan d'action commun fait gagner un temps considérable dans la mise en place des dispositifs, encore trop nombreux.

Je me réjouis de l'aide au recrutement d'un premier salarié dans les TPE pour lesquelles le pas est souvent difficile à franchir. Avec un million d'entreprises sans salarié, le gisement d'emploi est énorme.

Les référentiels de formation sont le véritable problème de l'apprentissage, davantage que les primes ou les aides. L'éducation nationale en fait trop, les professionnels pas assez.

Très bon dispositif ciblé, la Garantie jeunes s'ajoute à une dizaine d'autres, alors que trois suffiraient : un pour les jeunes directement employables, un pour ceux qui ne le sont pas, et un pour ceux qui ont besoin d'une qualification. Comme je le disais à la ministre du travail, il faut simplifier les dispositifs ! Et je ne connais pas encore le ministre qui osera le faire...

Mme Hermeline Malherbe. – Je remercie le rapporteur, qui est un homme de terrain. Je crois que les considérations générales à l'échelle nationale ne doivent pas occulter les différences qui existent dans nos territoires. En Languedoc-Roussillon et notamment dans les Pyrénées-Orientales, la situation évolue grâce aux dispositifs de la politique de l'emploi en faveur des jeunes. Ces dispositifs, qui devraient être nationalisés suite au déploiement de la garantie jeunes, évoluent grâce à l'évaluation réalisée dans les territoires, souvent menée par les missions locales.

Dans mon département, il n'y a plus de maisons de l'emploi et on n'a pas vu la différence. C'est une triste nouvelle, car parfois elles apportent une valeur ajoutée. Evaluons ces structures pour permettre à Pôle emploi de reprendre leurs missions à un moindre coût.

Ce n'est pas dans une loi de finances que l'on réformera l'apprentissage, lequel ne concerne pas d'ailleurs que les « cols bleus ». Les nouveaux apprentis sont des cols blancs, en bac plus deux ou en études d'ingénieurs : les collectivités commencent à les recruter ; tant mieux, car le BTP est le secteur le plus touché par la baisse d'activité. Dans le Languedoc-Roussillon, cette politique a porté ses fruits. Je me réjouis que nous ayons bientôt un texte sur l'apprentissage.

M. René-Paul Savary. – Le rapporteur a su donner un peu de lustre à une mission qui manque singulièrement de conviction. Les contrats aidés ne fonctionnent pas s'il n'y a pas d'emploi. Maintenant que la reprise est là, il faut mettre le paquet ! Dommage que la région n'ait pas obtenu la coordination régionale de l'emploi dans la loi NOTRe, cela aurait été plus cohérent. Je regrette aussi que les formations d'intérêt national dispensées par l'Afpa n'aient toujours pas trouvé de financement. Vous qualifiez les allocations chômage d'amortisseur social, mais vous ne parlez pas du RSA, qui joue le même rôle. Je ne constate malheureusement aucune inflexion du Gouvernement pour mieux traiter ses bénéficiaires et trouver le financement nécessaire.

M. Jean-Marie Morisset. – Les maisons de l'emploi ont toute leur place dans les départements, sous certaines conditions. Dans les Deux-Sèvres, nous les avons obligées à se rassembler avec les autres acteurs du service public de l'emploi pour ne leur verser qu'une seule subvention de fonctionnement. Le Fonds social européen (FSE) finance des projets mais parfois, les sommes ne sont toujours pas versées deux ans après l'appel à projet. La gestion du FSE a été confiée aux régions : que faut-il attendre de la création des grandes régions ?

Mme Nicole Bricq. – Certes, il y a eu un retard à l'allumage sur l'apprentissage, malgré un rattrapage depuis. Les premières dispositions du Gouvernement n'ont pas eu un bon effet, nous avons perdu deux ans, je le reconnais.

Toutes les mesures sectorielles pour résorber le chômage ont des effets pervers : on réduit le chômage des jeunes, mais on augmente le chômage de longue durée, le plus difficile à résorber. Nous n'avons pas tout essayé en matière de lutte contre le chômage, attaquons-nous vraiment à ce problème. J'espère que le Sénat votera en janvier, lors de la niche parlementaire du groupe socialiste, la proposition de loi d'expérimentation territoriale visant à faire disparaître le chômage de longue durée, qui a été adoptée à l'unanimité à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale avant son passage en séance le 9 décembre. Elle part d'expérimentations locales pour préparer les chômeurs à l'emploi : une dizaine ont été réalisées sur des bassins d'emplois réduits, avec des porteurs de projets, des entreprises qui embauchent, des collectivités partenaires et un fonds d'amorçage. Je crois beaucoup à ce dispositif.

Hier, la majorité sénatoriale a détruit l'équilibre budgétaire sur le volet des recettes : il faudra, pour trouver en compensation 4 milliards en taillant dans les dépenses, d'où la proposition de la commission des finances de supprimer 200 000 emplois aidés ; une proposition bête, au moment où la croissance connaît un petit sursaut. Regardons le budget dans sa logique ; d'autres coupes suivront, mais je suis sûre que vous ne les ferez pas si jamais vous reveniez aux responsabilités en 2017. Nous en prenons date.

Mme Françoise Gatel. – La mauvaise adéquation entre l’offre et la demande est un problème essentiel : mettons l’accent sur la formation des jeunes et des adultes pour leur permettre de changer de métier et favoriser la mobilité professionnelle. Attention à l’impact de la réduction des dotations budgétaires sur les contrats aidés. Si les collectivités locales doivent jouer leur rôle, les restrictions des dotations en ces temps d’augmentation des charges obèrent leur capacité à pérenniser des emplois.

C’est vrai, on n’a jamais inventé un meilleur contrat de génération que l’apprentissage. Les incantations ne suffisent pas. Si l’on souhaite relancer l’apprentissage, il faut une stabilité du cadre juridique, une meilleure orientation des jeunes, un meilleur accompagnement des jeunes apprentis, notamment en termes de logement, et une bonne santé économique de nos entreprises.

M. Daniel Chasseing. – Renforçons l’école de la deuxième chance qui obtient de bons résultats alors que 150 000 jeunes sortent de l’école sans formation. Si le Gouvernement a raison de vouloir développer l’apprentissage, il doit être plus pédagogue envers les entreprises et mieux valoriser cette voie de formation. Certes, les emplois aidés sont un amortisseur social, mais renforçons d’abord la formation professionnelle. En vérité, la véritable école de la deuxième chance, c’est l’apprentissage.

M. Yves Daudigny. – La majorité sénatoriale défend une organisation régionalisée du service public de l’emploi, or vous déplorez le manque de pilotage national en matière d’apprentissage. N’est-ce pas contradictoire ? Pour plus d’efficacité et de proximité, les services de Pôle emploi ont été réorganisés avec différents objectifs : le conseiller ne passera plus son temps à des tâches administratives ou à calculer des indemnités ; le demandeur d’emploi gardera le même interlocuteur – il en va de même pour les conseillers en relation avec les entreprises. La rivalité entre l’éducation nationale et les professionnels sur l’apprentissage est désormais dépassée, du moins au niveau des principes. La ministre du travail croit dans le dispositif. Le modèle allemand ne peut pas être importé tel quel en France en raison de traditions et de modes de fonctionnement très différents.

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis. – L’apprentissage vous passionne, je m’en réjouis ! Le jaune budgétaire donne une vision transversale d’une politique publique en présentant les crédits de plusieurs missions budgétaires. La moitié des apprentis ont plus de 18 ans, je vous renvoie aux statistiques de la Dares pour plus de détails. Avec 405 000 apprentis en 2015 contre 408 000 en 2014, l’objectif de 500 000 apprentis semble difficile à atteindre.

À la suite de notre déplacement en Autriche et en Allemagne, nous n’avons jamais proposé une duplication du modèle allemand ; celui-ci connaît des problèmes de sous-qualification, avec l’augmentation du nombre de jeunes issus de l’immigration, parce qu’il est plus difficile de former des apprentis qui ne maîtrisent pas la langue du pays d’accueil.

Je n’ai pas évoqué le RSA parce qu’il ne relève pas de cette mission. Plus qu’un amortisseur social, c’est un traitement social. Ancien président d’une commission locale d’insertion dans un bassin de 200 000 habitants, je peux témoigner que nous versons le RSA à certaines personnes qui ne remplissent pas les critères d’attribution mais dont c’est le seul revenu.

N’opposons pas la compétence des régions et la responsabilité de l’Etat en matière d’apprentissage. En Allemagne, Etat fédéral – ce qui devrait être plus difficile – l’Etat arrive à se coordonner avec les régions et les partenaires sociaux au sein de l’institut fédéral pour la formation professionnelle (Bibb). En France, cette coordination pourrait être réalisée au sein du Conseil national, de l’emploi, de la formation et de l’orientation professionnelle (Cnefop).

Pendant, les représentants du monde l’entreprise et l’éducation nationale ne se parlaient pas : ils avaient un vocabulaire et des objectifs différents. Les choses sont en train de changer : nous avons tous intérêt à ce que l’apprentissage devienne une filière d’excellence.

Nous pouvons nous retrouver, au-delà des clivages partisans, sur une réforme de l’apprentissage. Nous travaillons avec Mme Lamure, présidente de la délégation sénatoriale aux entreprises, à une proposition de loi sur ce sujet. Conservons le rôle de l’éducation nationale pour la reconnaissance des diplômes, mais renforçons les liens avec les branches professionnelles pour disposer de formations adéquates. Nous devons tôt ou tard débattre également du collège unique... Donnons aux apprentis des connaissances générales adaptées aux spécificités des métiers préparés, quitte à les approfondir ensuite. Ce qui compte, c’est donner un emploi aux jeunes pour qu’ils trouvent leur place dans la société. Une volonté forte est nécessaire, et nous ferons des propositions.

Il revient à Pôle emploi, et non au tissu associatif, de coordonner les opérateurs du service public de l’emploi.

On peut soutenir certains contrats aidés comme le CIE-Starter créé par le Comité interministériel à l’égalité et à la citoyenneté de 2015, puis mis en place par une circulaire interministérielle du 25 mars 2015. Applicable à la sphère marchande, ils sont subventionnés à hauteur de 45 % du SMIC – et non 30 % – pour les jeunes de moins de trente ans en difficulté d’insertion, notamment ceux qui résident dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Vivant souvent en marge de la société et s’éloignant des valeurs républicaines, les bénéficiaires peuvent avoir suivi un dispositif de la deuxième chance ou avoir bénéficié d’un emploi d’avenir dans un secteur non marchand.

Je regrette que le ministère de la défense ne soit plus partie prenante des Epide, parce qu’il maintenait l’esprit du service militaire: le lever des couleurs chaque matin, le rassemblement collectif, l’assistance aux cérémonies patriotiques et la vie en commun dans les valeurs de la République. Cela participait d’une éducation citoyenne. La réforme de l’Epide devra être suivie de près.

Pensez-vous réellement qu’une mission locale ou une mission de l’emploi qui s’autoévalue puisse avouer qu’elle ne fonctionne pas bien ? Disons-le tout net : nous n’avons plus les moyens de financer des dispositifs inefficaces.

Mme Pascale Gruny. – Très bien !

Mme Françoise Gatel. – Bravo !

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis. – Mais on peut redistribuer les financements publics car faire de la politique, c’est choisir. On pourrait revoir les missions locales avec le nouveau périmètre des régions. On ne sait jamais quand les fonds européens seront versés et si les aides prévues ne vont pas être supprimées. Les métropoles entrent

parfois en concurrence avec les régions : la loi NOTRe n'a pas réglé tous les conflits de compétences ; la notion de chef de file ne me convient pas.

Le Gouvernement a manqué de continuité en matière de formation professionnelle et l'apprentissage. On ne créera pas des emplois sans un sursaut de l'économie. Mais nous pourrions proposer au Gouvernement de moduler la dotation globale de fonctionnement en fonction du nombre d'apprentis dans les collectivités – sur 500 agents, j'ai 12 apprentis – ou d'aider les collectivités à les recruter, comme je l'avais fait dans le département du Rhône pour les collectivités qui recouraient à des sapeurs-pompiers volontaires.

J'ai été très surpris que tout le monde, y compris le directeur général de l'Unedic, m'ait affirmé que nous avions les moyens de rembourser sa dette. Mais si la croissance reprend, les taux d'intérêts s'envoleront, comment ferons-nous avec une dette de 30 milliards d'euros ? Le Gouvernement doit alerter les partenaires sociaux sur les dangers de la dette. Il faut pouvoir respecter ses engagements et préserver l'avenir. Je ne doute pas que vous approuviez mes propositions.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi », sous réserve de l'adoption de l'amendement précité de la commission des finances, et un avis défavorable à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

Loi de finances pour 2016 – Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » – Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de M. Jean-Baptiste Lemoyne sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »).

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis. – Je crois que nos points de vue ne divergeront pas sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », à laquelle nous sommes tous attachés. Le contexte y incite. Il est bien différent de celui de l'an dernier, ou même de celui dans lequel nous avons auditionné le ministre il y a trois semaines. En une nuit, le 13 novembre, tout a basculé et ces attentats nous ont rappelé que la France est engagée dans un conflit d'un nouveau genre, contre une organisation qui combat nos valeurs par la terreur. Ces événements tragiques montrent combien les politiques publiques portées par cette mission sont encore et toujours essentielles dans la perpétuation du pacte républicain. Ils font mentir ceux qui estiment qu'une telle mission est condamnée à s'éteindre progressivement avec la disparition des générations des conflits de l'armée de conscription.

Le budget de la mission s'élève à 2,61 milliards d'euros. Elle est composée de trois grands programmes. Le premier, intitulé « Liens entre la nation et son armée », traite de sujets importants tels que la Journée Défense et Citoyenneté (JDC) et la politique mémorielle, malgré un poids budgétaire limité de 37,5 millions d'euros. Le programme « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » comprend l'ensemble des rentes et pensions versées aux anciens combattants. Il regroupe l'essentiel des crédits de la mission, soit 2,4 milliards d'euros. Le troisième programme a pour objet l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie commis pendant la deuxième guerre mondiale, pour un montant de 100,75 millions d'euros.

Il ne faut pas nier la diminution du nombre de bénéficiaires des principales prestations servies au titre du droit à réparation. Le nombre de titulaires de la retraite du combattant devrait baisser de 4,1 % entre 2015 et 2016, et celui des personnes touchant une pension militaire d'invalidité (PMI) de 4,8 %. En conséquence, le budget de la mission sera, en 2016, inférieur de 4,7 % au niveau qui était le sien en 2015. Cette baisse est inférieure à celle subie cette année mais bien supérieure à des années précédentes.

Il avait été décidé l'an dernier d'élargir les conditions d'attribution de la carte du combattant aux soldats ayant servi en opération extérieure (Opex). Cette mesure n'a pas encore d'impact budgétaire car une très faible part des 150 000 militaires qui pourraient en bénéficier a atteint l'âge à partir duquel est versée la retraite du combattant (65 ans) ou est attribuée une demi-part fiscale (75 ans). Rappelons également que la reconnaissance de la Nation en faveur du monde combattant a une traduction non seulement budgétaire mais également fiscale. Le montant des dépenses fiscales associées à la mission s'élèvera à 789 millions d'euros en 2016. Leur rythme d'augmentation est assez dynamique et ce d'autant plus que l'Assemblée nationale a adopté un amendement, contre l'avis du Gouvernement, abaissant à 74 ans l'âge à partir duquel la demi-part est accordée, pour un coût de 44 millions d'euros par an. Je suis moi aussi réservé sur cette mesure et je note que les associations sont avant tout désireuses de stabilité et ne souhaitent pas voir s'ouvrir à nouveau un débat sur les enjeux fiscaux.

A mes yeux, l'un des principaux aspects de cette mission est l'entretien et l'affermissement du lien armée-Nation. Ce n'est pas le plus coûteux – 3,5 millions d'euros – mais c'est celui qui, plus encore depuis les attentats de Paris, doit être développé car il contribue à la cohésion de notre société et à la promotion de ses valeurs. Son principal élément, la JDC, est obligatoire, depuis la suspension de la conscription, pour tous les jeunes Français âgés de 16 à 25 ans. Le nombre de participants, en croissance ininterrompue depuis le début des années 2010 en raison de classes d'âge plus nombreuses, atteindra prochainement les 800 000 par an. Seuls 3 % des classes d'âges concernées continuent de ne pas respecter cette obligation, ce qui les prive de certains droits comme celui de passer le permis de conduire ou les concours organisés par l'Etat jusqu'à l'âge de 25 ans. Il s'agit d'ailleurs d'un sujet dont nous pourrions débattre : ce mécanisme de sanction lié au fait de ne pas avoir fait la JDC ne pourrait-il pas être maintenu après l'âge de 25 ans ?

J'ai assisté la semaine dernière à une JDC au centre du service national de Paris, qui se situe au fort de Vincennes. J'ai pu constater que le recentrage de son contenu sur la présentation des armées et des menaces qui pèsent sur notre pays et auxquelles elles doivent répondre permet désormais de sensibiliser pleinement nos jeunes aux problématiques de défense. Le Sénat débat parfois d'amendements visant à étendre le champ des sujets traités lors de la JDC. Cette journée est déjà très chargée, je crois préférable de la centrer sur les sujets directement liés aux questions de défense. En revanche, dans la mesure où la JDC doit permettre de détecter des personnes en situation de décrochage scolaire ou professionnel, il est légitime qu'une information soit fournie sur tous les dispositifs de soutien à l'orientation et à l'insertion (missions locales, Epide, etc.).

Les deux animateurs de la session, des militaires d'active, sont parvenus à établir un dialogue et lancer un débat avec leur auditoire sur les évolutions du monde contemporain, les valeurs de la République, les droits et les devoirs des citoyens ou encore le devoir de mémoire. Les jeunes ont pu échanger avec des soldats servant dans l'opération Vigipirate et ont fait preuve, au vu du nombre de questions posées, d'un grand intérêt pour la condition militaire et le service de leur pays. Sans doute les événements que nous venons de vivre contribuent-ils à renforcer cet intérêt.

La JDC est le seul moment où toute une génération de Français est en contact avec son armée. C'est également la seule journée où, toutes origines sociales confondues, ils sont brassés et extraits de leur milieu social. Dans le contexte actuel, il me semble qu'elle pourrait également être l'occasion de détecter les comportements qui peuvent constituer des signes avant-coureurs de radicalisation. J'en ai moi-même été le témoin, puisque lors de cette session un jeune a cherché, à plusieurs reprises, à mettre en difficulté les animateurs sur les valeurs de la République et les interventions françaises à l'étranger. Vendredi dernier à Nantes, une jeune femme a refusé de retirer son voile pour participer à la JDC. Ces situations sont traitées au cas par cas et conduisent chaque année à réaliser une cinquantaine de signalements auprès de la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD). Pour en avoir été témoin et au regard du contexte que nous connaissons, j'insiste sur le fait que ce type de journée est réellement utile pour repérer des fragilités.

Je tiens également à dire un mot d'un nouveau dispositif qui ne relève pas de la mission mais contribue très largement au renforcement du lien armée-Nation : le service militaire volontaire (SMV). La loi du 28 juillet 2015 a prévu son expérimentation pour deux ans, sur le modèle du service militaire adapté (SMA) existant outre-mer. Les deux premiers centres ont ouvert cet automne et accueillent pour l'instant environ 210 volontaires, orientés pour la plupart par les missions locales. Ce dispositif vise à permettre véritablement aux jeunes d'acquérir des compétences, de mener à bien leur projet professionnel et de retrouver, grâce au statut militaire, un cadre qu'ils ont parfois perdu. Au total, 1 000 jeunes devraient prendre part, sur deux ans, à l'expérimentation. Positive pour les jeunes, cette expérimentation permet aussi à l'armée de terre, qui s'y est pleinement investie, de démontrer ses capacités d'encadrement et la pertinence de ses valeurs et de son mode d'organisation pour préparer des jeunes à affronter le monde du travail.

Le second volet du lien armée-Nation repose sur la politique de mémoire. Sans y revenir longuement, puisque le ministre l'a détaillée lors de son audition, elle prend plusieurs formes : valorisation et entretien des hauts lieux de mémoire, soutien à des actions pédagogiques comme le concours national de la Résistance et de la Déportation (CNRD), organisation des cérémonies nationales et des commémorations ponctuelles. Après une année 2014 marquée par le centenaire du déclenchement de la Première Guerre mondiale et le soixante-dixième anniversaire des débarquements alliés en France, puis en 2015 un ralentissement du rythme avec en point d'orgue l'entrée au Panthéon de quatre figures de la Résistance, 2016 verra une nouvelle montée en puissance du cycle commémoratif, avec le centenaire des batailles de Verdun et de la Somme qui devrait s'organiser autour de deux temps forts. Le 29 mai, une cérémonie réunira à Verdun, autour du Président de la République et de la chancelière allemande, 4 000 jeunes venus de France et d'Allemagne. La bataille de la Somme sera célébrée le 1^{er} juillet, avec une participation active du Royaume-Uni et des pays du Commonwealth. Le budget consacré à cette politique est de 22,2 millions d'euros, en baisse de 5,1 %. Il est toutefois heureux de constater que la Mission du Centenaire, qui joue un rôle clé, est pérennisée. Cette structure très ramassée – 7 ETP – a démontré son efficacité et su mener une politique active de mécénat, même si elle doit parfois composer avec des difficultés bureaucratiques externes.

J'aimerais maintenant insister sur un point qui cristallise les craintes du monde combattant : la modernisation de la politique d'action sociale dont il bénéficie et des opérateurs qui la mettent en œuvre. Le principal est bien sûr l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (Onac), dont chacun ici connaît le rôle essentiel qu'il joue dans nos départements.

Il a connu depuis cinq ans une profonde évolution de ses missions et de son organisation. Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) puis de la modernisation de l'action publique (MAP), de nouvelles compétences lui ont été confiées, comme la délivrance de l'ensemble des cartes et titres, l'entretien des sépultures de guerre ou la gestion des prestations à destination des harkis et des rapatriés, afin d'améliorer l'efficacité de cette politique publique. Confronté à de tels bouleversements, l'Onac a connu des difficultés d'adaptation et des erreurs de gestion ont été commises, en particulier en matière de commande publique et de systèmes d'information. Je veux parler du fiasco du logiciel Kapta. Une nouvelle direction, en place depuis maintenant deux ans, a redressé la barre. Si sa tâche est loin d'être terminée, j'ai pu constater la mobilisation des personnels en allant les rencontrer.

L'Onac va être confronté à des bouleversements dans les années à venir puisque ce sont bientôt les anciens des Opex qui constitueront l'essentiel de ses ressortissants. Sa direction se met en ordre de marche pour être en mesure de répondre à des besoins et des attentes qui vont évoluer. Cela est indispensable car la Nation doit montrer à ceux qui ont servi dans son armée qu'elle reste présente une fois qu'ils ont quitté le service actif pour les accompagner dans leurs projets. S'y ajoutent des enjeux informatiques importants. A l'heure actuelle, aucun système d'information de gestion des ressources humaines n'est en place : ce sont toujours cinq gestionnaires qui gèrent à la main les 1 700 personnels de l'Onac, faute de pouvoir utiliser les outils développés par l'Etat en la matière. La modernisation passe également par la cession des établissements médico-sociaux de l'Onac à des acteurs publics dont la formation des travailleurs handicapés ou l'hébergement des personnes âgées constitue le cœur de métier. Elle devrait être effective dès 2016 pour les écoles de reconversion professionnelle et au plus tard le 31 décembre 2017 pour les Ehpad, comme le prévoit l'article 33 *septies* du PLF.

Concernant l'action sociale, j'ai comme vous tous été sensibilisé par les associations aux inquiétudes liées à la disparition de l'aide différentielle au conjoint survivant (ADCS). Cette aide avait été mise en place en 2007 sur la base d'une simple instruction du directeur de l'Onac. De fait, elle ne disposait pas de la base juridique suffisante pour subsister. Le choix a donc été fait, et validé à l'unanimité par le conseil d'administration de l'Onac, où siège le monde combattant, de remettre à plat cette politique d'aide sociale. 2 millions d'euros supplémentaires y seront consacrés en 2016 et l'Onac sera bien évidemment attentif au suivi des personnes qui bénéficiaient de l'ADCS.

La typologie des aides va être simplifiée, et ce nouveau mécanisme d'aide individuelle bénéficiera également aux anciens combattants les plus démunis, qui ne pouvaient pas toucher l'ADCS. Ce sont les services départementaux de l'Onac qui étudieront les demandes et des commissions départementales qui prendront la décision d'attribution. Pour diminuer le risque que des inégalités de traitement entre départements n'apparaissent, des instructions devraient être données pour harmoniser les critères (financiers, sociaux, de logement, de précarité, etc.) à prendre en compte. Une commission nationale devrait examiner les recours formulés contre les décisions de rejet d'octroi d'aides.

L'Onac doit par ailleurs développer sa politique à destination de deux nouveaux publics, les anciens des Opex, les harkis et les rapatriés, pour lesquels l'Onac est devenu le guichet unique. Il est indispensable d'améliorer l'information en direction de cette dernière population, toujours légitimement meurtrie par le traitement que la France lui a réservé.

Un mot enfin sur le programme 158, qui porte sur l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale. La Commission d'indemnisation pour les victimes des spoliations (CIVS) a été reconduite pour

cinq ans. Aucune forclusion des mécanismes concernés n'est envisagée, et les indemnisations se poursuivent, à un rythme certes moins soutenu que dans les années 2000. Il s'agit d'une structure légère, efficiente et mobilisée. La perspective d'une refonte des décrets pour élargir le champ de ces dispositifs à tous les orphelins de guerre ne se rapproche pas puisqu'une telle mesure aurait un coût d'environ 2 milliards d'euros. Le travail de recherche des victimes de spoliations se poursuit. Il faut toutefois savoir que si les œuvres d'art concentrent, dans ce domaine, l'attention médiatique, elles ne représentent qu'une très faible part des dossiers traités.

J'en viens maintenant aux trois mesures nouvelles prévues dans le cadre de ce budget, dont le coût s'élève 5,2 millions d'euros, soit un niveau très inférieur à celui de la diminution mécanique des crédits, lié à la démographie, qui s'établit à 135 millions d'euros. La mission participe donc activement à l'objectif de réduction des déficits, alors même que certains besoins ne sont sans doute pas encore tout à fait satisfaits.

La première mesure porte sur l'assouplissement des critères de versement et sur le lissage des effets de seuil liés à la majoration spéciale dont bénéficient les veuves de grands invalides qui ont dû cesser toute activité professionnelle pour s'occuper de leur mari (article 49). Le temps passé auprès du conjoint pour pouvoir prétendre au bénéfice de la majoration, que nous avons déjà ramené de 15 à 10 ans, sera l'année prochaine fixé à 5 ans. La deuxième mesure consiste à étendre le bénéfice de la campagne double aux anciens combattants d'Algérie agents publics qui avaient liquidé leur pension de retraite avant le 19 octobre 1999, qui correspond à la date à laquelle la guerre d'Algérie a officiellement été reconnue en tant que telle (article 50). Enfin, est mise en place une allocation viagère au bénéfice des conjoints survivants de harkis décédés après la date de forclusion des demandes de l'allocation de reconnaissance instituée par la loi du 23 février 2005, c'est-à-dire depuis décembre 2014 (article 51).

L'Assemblée nationale a par ailleurs ajouté un article additionnel demandant au Gouvernement de réaliser un rapport sur les conséquences du remplacement de l'ADCS (article 51 *bis*). Marc Laménie, rapporteur spécial de la commission des finances, a déposé un amendement de suppression de cet article auquel le Gouvernement n'était en effet, pour des raisons constitutionnelles, pas favorable. Quoiqu'il en soit, le secrétaire d'Etat s'est engagé à le réaliser.

Au total, ce budget 2016 ne rogne pas sur les droits acquis, comporte plusieurs mesures nouvelles dont la portée est plus symbolique que financière et n'appelle pas de critique particulière de la part du monde combattant. Il est toutefois regrettable de constater que l'une des principales revendications de ce dernier, le déclenchement d'un travail de réflexion visant à définir les modalités d'un rattrapage du retard accumulé par la valeur du point des pensions militaires d'invalidité, ne reçoive, à ce stade, aucune réponse.

Il convient enfin d'être vigilant sur l'entretien de l'esprit de défense et du devoir de mémoire, qui sont aujourd'hui plus que jamais d'actualité.

Sous ces réserves, vous comprendrez que je vous invite à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission et des articles qui y sont rattachés.

M. Jean-Marie Morisset. – Je soutiens l'essentiel des propos de notre rapporteur mais ne partage pas entièrement ses conclusions. Mon expérience personnelle me montre que le monde combattant est très critique. Je pense en particulier à l'ADCS, dont les conditions d'accès se sont progressivement restreintes. Depuis le mois de juin, seuls des secours exceptionnels peuvent être attribués. 2 millions d'euros vont être attribués à l'Onac, ce qui

veut dire 20 000 euros par département, ce qui est loin d'être suffisant. Qu'en est-il de l'utilisation des fonds propres de l'Onac ? Vont-ils être mobilisés pour financer les aides qui seront attribuées ? Il est prévu de mettre en place une gestion décentralisée, ce qui n'est pas nécessairement source de simplification.

Le monde combattant est très attentif à la valeur du point des pensions militaires d'invalidité. Il a raison car je crois que celui-ci n'évolue pas au niveau qui devrait être celui traduisant toute notre reconnaissance aux anciens combattants. Le plafond de la rente mutualiste n'a pas non plus été modifié depuis 2007.

Le ministre a tenté de nous rassurer sur la question du maillage territorial assuré par l'Onac. Je crains malgré tout que nous n'allions vers une régionalisation.

M. Dominique Watrin. – Ce budget n'échappe pas au dogme de la réduction des dépenses publiques. La baisse des crédits, moins élevée en 2016 qu'en 2015, est bien évidemment liée à des évolutions démographiques. Il n'en demeure pas moins que le maintien de l'enveloppe de financement actuelle permettrait de répondre à nombre des revendications du monde combattant.

Le ministre est un très bon communicant. Les trois avancées annoncées sont symboliques. S'agissant des veuves de grands invalides, il est difficile de connaître l'impact exact de la mesure proposée. Nous savons par ailleurs que les mesures relatives à la campagne double ne toucheront qu'un petit nombre de personnes et nécessiteront des démarches auprès de la sous-direction des pensions, qui est particulièrement encombrée. Le ministre a beaucoup moins communiqué sur l'abandon regrettable de l'ADCS, qui avait le mérite de garantir à ses bénéficiaires un revenu au niveau du seuil de pauvreté. Depuis le mois de juin, seules des aides exceptionnelles peuvent être attribuées. Il s'agit d'un retour en arrière d'autant plus surprenant que le ministre affirmait encore, il y a peu, que l'aide était nécessaire et qu'elle pourrait être étendue aux anciens combattants eux-mêmes.

Je m'exprimerai en séance publique sur le lien entre l'armée et la nation, très important, en particulier dans le contexte exceptionnel que nous vivons.

Notre groupe ne suivra pas l'avis favorable du rapporteur à l'adoption des crédits de la mission.

M. Olivier Cadic. – Je suis étonné par le contraste qui existe entre la France et le Royaume-Uni s'agissant du soutien manifesté à nos anciens combattants. Disposez-vous d'éléments de comparaison entre les deux pays s'agissant des budgets consacrés au devoir de mémoire et au soutien aux anciens combattants ? Au Royaume-Uni, la mobilisation nationale en faveur de la vente et du port des coquelicots, dès le premier novembre, est impressionnante et bien plus importante que celle que nous connaissons ici autour du Bleuet de France. Vendredi dernier à Londres, j'ai écouté un militaire ayant été blessé en Irak raconter son expérience. Nous avons besoin de ce type de témoignages, qu'ils viennent d'anciens combattants de la guerre d'Algérie ou de conflits plus récents. La communauté nationale doit être mobilisée sur le sujet.

M. Jean Desessard. – Existe-t-il une durée minimale d'engagement dans une Opex pour recevoir la carte du combattant ?

M. Olivier Cigolotti. – Le rapporteur a bien illustré le rôle de la JDC. Elle est un outil intéressant de détection de l'illettrisme et de difficultés sociales majeures.

Le monde combattant est très attaché à la présence dans chaque département d'un service de l'Onac. Quelles sont les perspectives d'évolution de la présence de l'Onac sur nos territoires ?

M. Bruno Gilles. – L'article 51 corrige la loi de programmation militaire adoptée en juillet dernier et revient partiellement sur l'article 52 de la loi de programmation militaire du 18 décembre 2013 en levant la forclusion qui s'appliquait aux demandes d'allocations de reconnaissance. Cet article reprenait un article déjà déclaré inconstitutionnel par le Conseil constitutionnel en 2011 et qui définissait de façon injuste les modalités d'attribution de l'allocation de reconnaissance aux rapatriés membres des forces supplétives de l'armée française pendant la guerre d'Algérie. L'introduction de cette disposition m'avait d'ailleurs conduit, avec de nombreux collègues, à déposer une proposition de loi sur le sujet en 2014. Deux types de statut peuvent s'appliquer aux membres des formations supplétives : le statut civil de droit local – les arabo-berbères – et le statut civil de droit commun – de souche européenne. Ce sont ces derniers qui étaient exclus par la loi de programmation militaire, alors même que seules 500 personnes seraient concernées pour un budget d'environ 15 millions d'euros.

M. Jean-Baptiste Lemoine. – Pour répondre à Jean-Marie Morisset, j'ai simplement voulu indiquer que les réactions à ce budget demeuraient relativement modérées dans le monde combattant. Mais les regrets sont effectivement partagés s'agissant de l'absence de revalorisation du point des pensions militaires d'invalidité. Je crois qu'il nous faut engager une réflexion sur la question, comme cela a été fait cette année s'agissant des veuves de grands invalides. On peut par ailleurs noter que certaines revendications du monde combattant ont disparu.

L'aide sociale de l'Onac bénéficiera en effet de 2 millions d'euros de crédits supplémentaires en 2016. Les sommes jusqu'à présent consacrées à l'ADCS sont maintenues, ce qui devrait permettre à l'Onac de disposer d'une marge de manœuvre notable, notamment pour certains anciens combattants qui pouvaient jusqu'à présent vivre en dessous du seuil de pauvreté sans avoir droit à l'ADCS. Les demandes seront effectivement traitées au cas par cas dans le cadre de commissions départementales et, si on peut craindre un certain manque d'homogénéité, des mesures seront prises pour garantir l'équité sur tout le territoire. Depuis 2010, les crédits consacrés à l'aide sociale ont augmenté de 30 %.

Il existe bien sûr d'autres revendications, par exemple pour permettre aux militaires ayant servi en Algérie entre 1962 et 1964 de bénéficier de la carte du combattant au titre des Opex.

S'agissant du maillage territorial de l'Onac, on observe aujourd'hui une activité parfois intense dans des services départementaux qui disposent pourtant de peu de personnels. Pour autant, s'il faut rester attentif à ce que le maillage départemental soit maintenu tant que la troisième génération du feu est encore en vie, il ne sera plus forcément le plus pertinent à l'avenir. D'ici une dizaine d'années, l'Onac devra nécessairement s'être réorganisé car les publics dont il aura la charge auront eux-mêmes changé.

En ce qui concerne les veuves des grands invalides, les appréciations peuvent en effet être différentes. L'article 49 trace un chemin de crête qui résulte des réflexions engagées

par le groupe de travail en 2015. Effectivement, Dominique Watrin a raison de souligner le faible poids des mesures nouvelles.

Nous n'avons pas effectué de comparaisons avec le Royaume-Uni mais je retiens la suggestion d'Olivier Cadic. Ce pays a en effet su développer une fibre très particulière vis-à-vis de ses anciens soldats.

En réponse à la question de Jean Desessard, je peux vous indiquer qu'il faut avoir passé quatre mois en Opex pour recevoir la carte du combattant.

Olivier Cigolotti a souligné le rôle que peut jouer la JDC pour détecter certains comportements. Je ne peux que souscrire à son propos, ayant eu moi-même l'occasion d'observer une situation de ce type.

Bruno Gilles nous a alertés sur les supplétifs au statut civil de droit commun. Je ne peux que l'encourager à déposer un amendement sur la question afin d'engager le débat avec le ministre.

On peut effectivement avoir quelques regrets d'un point de vue budgétaire. Nos collègues de l'Assemblée nationale ont adopté un amendement abaissant de 75 à 74 ans l'âge auquel est attribuée une demi-part fiscale aux titulaires de la carte du combattant, qui représentera une dépense fiscale de 44 millions d'euros. Peut-être une telle somme aurait-elle pu être mieux utilisée autrement. Quoi qu'il en soit, ne considérons pas ce PLF comme un point d'arrivée mais comme le point de départ d'une réflexion pour l'année 2017.

Mme Nicole Bricq. – Le groupe socialiste soutient la conclusion du rapporteur de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission. La remise à plat des aides sociales est un sujet important qu'il faudra suivre de près. Même d'ampleur limitée, les mesures nouvelles ont une importance symbolique, en particulier s'agissant des harkis que nous avons trop longtemps négligés.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et des articles 49, 50, 51 et 51 bis rattachés du projet de loi de finances pour 2016.

La séance est levée à 11 h 55.

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

Mercredi 25 novembre 2015

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Loi de finances pour 2016 - Mission « Médias, Livre et industries culturelles » - Crédits « Presse », « Livre et industries culturelles », « Audiovisuel et avances à l'audiovisuel public », « Audiovisuel extérieur » - Examen des rapports pour avis

La commission examine les rapports pour avis de M. Patrick Abate, rapporteur pour avis sur les crédits « Presse », de Mme Colette Mélot sur les crédits « Livre et industries culturelles », de M. Jean-Pierre Leleux sur les crédits « Audiovisuel et avances à l'audiovisuel public » et de Mme Claudine Lepage sur les crédits « Audiovisuel extérieur » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » du projet de loi de finances pour 2016.

M. Patrick Abate, rapporteur pour avis des crédits du programme « Presse ». – *« Notre liberté dépend de la liberté de la presse et elle ne saurait être limitée sans être perdue »* : en cette année 2015 où, un fatal 7 janvier, cette liberté, dans son expression la plus engagée et la plus indépendante, a été meurtrie, la conviction exprimée il y a plus de deux siècles par Thomas Jefferson n'a jamais semblé si vraie ; elle a été confortée, malheureusement, ce 13 novembre par les événements tragiques, qui ont ciblé notre « vivre-ensemble », notre démocratie et notre liberté.

Pourtant, chers collègues, la presse souffre toujours d'une érosion de ses ventes, du vieillissement de son lectorat, de la fuite des recettes publicitaires vers d'autres supports et des contraintes, financières et technologiques, d'une mutation numérique à la fois fossoyeur et espoir d'équilibres économiques à venir.

Le constat est devenu lieu commun et pourtant, il se pourrait que 2016 représente un tournant : les investissements destinés à la modernisation des structures et des méthodes de travail commencent à porter leurs fruits, le système de distribution retrouve une stabilité à laquelle peu croyaient encore et l'Agence France-Presse s'est engagée dans une réforme *a minima*, certes, mais qui garantit à ce jour la poursuite de son activité.

Cela dit, les crédits du programme 180 font apparaître un affaiblissement du soutien de l'État en faveur de la presse. S'il se limite à une diminution de 1,1 % cette année, il fait suite à un resserrement des aides de 3 % entre 2014 et 2015. Le recul constaté représente la conséquence d'un moindre dynamisme des aides au guichet et rien n'a été entrepris, notamment à travers le fonds stratégique pour le développement de la presse, pour remédier à cette atonie.

Outre le taux de TVA « super réduit » de 2,1 % au bénéfice de l'ensemble des titres pour un coût d'environ 170 millions d'euros, l'aide de l'État à la presse – 128,8 millions

d'euros en 2016 – se divise en trois catégories : les aides à la diffusion, les aides au pluralisme et les aides à la modernisation.

Les aides à la diffusion diminuent de 1,4 % pour un montant de 57,7 millions d'euros. L'aide au portage conserve sa dotation de 36 millions d'euros, mais le mécanisme d'exonération de charges pour les vendeurs-colporteurs enregistre un repli logique, consécutif à la réduction du nombre de professionnels.

Les aides au pluralisme, en revanche, enregistrent une augmentation de 34,8 % pour s'établir à 15,5 millions d'euros grâce l'élargissement du dispositif, par un décret du 6 novembre 2015, à des titres d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires à parution non quotidienne.

Nul ne contestera ici l'utilité d'un soutien renforcé en faveur de la presse d'opinion, aux ressources publicitaires réduites : les temps troublés que nous traversons rendent, au-delà de la simple information, l'analyse et le débat indispensables à l'appréhension d'un monde qui semble échapper à notre compréhension. Le renforcement du ciblage des aides directes en faveur de ces journaux constitue un point remarquable de l'évolution des crédits du programme 180 et mérite d'être salué.

La mesure complètera utilement, pour les titres concernés, les mécanismes fiscaux que nous avons adoptés dans le cadre de la loi du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse. Le plus symbolique de ces mécanismes est le dispositif « Charb » pour lequel vous connaissez mon attachement, qui permet aux particuliers de déduire de leur impôt sur le revenu les dons aux associations qui œuvrent en faveur du pluralisme de la presse.

Enfin, les aides à la diffusion reculent de 7,5 % à 55,6 millions d'euros pour 2016. Cette diminution ne doit toutefois pas nous inquiéter outre mesure, d'abord parce que la réduction porte essentiellement sur l'aide à la modernisation sociale des imprimeries, au titre de laquelle seulement deux dossiers au bénéfice des groupes Le Monde et Amaury nécessitent encore des financements, et, surtout, parce que le soutien de l'État à Presstalis est maintenu à 18 millions d'euros.

Je salue, à cet égard, les efforts considérables réalisés par l'entreprise ces dernières années, au prix de lourds sacrifices sociaux – 1 500 emplois ont été supprimés depuis 2010 – pour retrouver l'équilibre des comptes. Malgré des retards dommageables dans la mise en œuvre des réformes prévues par le plan stratégique conclu avec l'État, notamment la restructuration du réseau des dépositaires, l'équilibre d'exploitation sera atteint en 2015 grâce à des économies comprises entre 25 et 35 millions d'euros par an depuis quatre ans. Avec de nouveaux développements dans le domaine numérique et des finances assainies, Presstalis a su trouver les moyens de son développement futur. Le défi a été relevé.

Le bilan du fonds stratégique pour le développement de la presse est plus contrasté : doté de 29,6 millions d'euros de crédits en 2016, en diminution de 2,6 %, le dispositif cofinance des projets de développement numérique de sites majoritairement d'information politique et générale. L'aide apportée étant fonction de la capacité d'autofinancement des éditeurs, son montant varie entre 800 euros et 700 000 euros, pour une moyenne de 95 000 euros par projet. Effet pervers de ce système, il prive les titres qui ne disposent pas ou peu de fonds propres de l'accès à une aide à la modernisation, pourtant essentielle dans un marché où le numérique représente l'unique voie de développement du

lectorat, même si son modèle économique n'est pas encore parfaitement stabilisé. Cette faille explique un niveau décevant de mobilisation des fonds disponibles et, partant, la réduction de la dotation en 2016.

J'appelle par conséquent le ministère de la culture et de la communication à réviser les critères d'attribution de cette aide, afin qu'elle bénéficie plus largement aux éditeurs modestes. Par ailleurs, compte tenu de la complexité des dossiers de demande d'aide et du frein que constitue le seuil d'entrée dans le dispositif, je souhaite que soit envisagé un recours facilité aux jeunes du service civique pour des postes de développement informatique, dans les entreprises de presse qui ne peuvent prétendre à l'aide du fonds stratégique, afin de renforcer en leur sein, même provisoirement, les compétences utiles à la mise en œuvre, d'une stratégie numérique d'avenir, à la condition expresse qu'il ne s'agisse pas de remplacer à moindre frais de potentiels emplois pérennes ou des salariés en poste.

La seconde partie de mon propos portera sur un point très précis de la mission « Économie », l'aide au transport postal. Avec 1,3 milliard d'exemplaires distribués chaque année, La Poste, dont c'est l'une des missions de service public, contribue à 30 % de la diffusion de la presse, à des tarifs dérogatoires au droit commun, dont l'évolution est fixée par des accords tripartites avec l'État et les éditeurs ; leur montant varie en fonction des familles de presse. Les accords Schwartz, signés pour la période 2009-2015, ont donné lieu à des manquements répétés de l'État à sa parole, au détriment de la presse et de La Poste. Ainsi, dès 2009, lors de la clôture des états-généraux de la presse écrite, l'application de la hausse tarifaire a été reportée d'un an. Ce moratoire postal a eu un impact d'environ 30 millions d'euros chaque année sur les comptes de La Poste.

Le désengagement unilatéral de l'État s'est poursuivi avec l'annonce, le 10 juillet 2013, de la sortie progressive du moratoire sur les tarifs postaux, afin de rejoindre la trajectoire initialement prévue par les accords Schwartz. Pis, en 2014 et en 2015, la contribution prévue dans l'accord a été réduite chaque année de 50 millions d'euros afin de tenir compte du bénéfice, pour La Poste, du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE). En conséquence, l'aide de l'État au titre du transport postal a été de 150,5 millions d'euros en 2014 au lieu des 200 millions d'euros prévus, puis de 130 millions d'euros en 2015 contre 180 millions d'euros prévus.

Les accords Schwartz arrivant à échéance le 31 décembre 2015, les ministres de la culture, de l'économie et des finances, ont confié une mission sur l'avenir du transport postal de la presse à Emmanuel Giannesini, membre de la Cour des comptes et président du comité d'orientation du Fonds stratégique pour le développement de la presse. Cette mission devra proposer différents scénarios afin de définir le nouveau cadre du soutien public à l'acheminement des abonnements de presse, comprenant à la fois l'aide au transport postal et l'aide au portage. Ses conclusions ne sont pas encore connues. Dans cette attente, l'aide au transport postal a été fixée, pour 2016, à 119 millions d'euros dans le cadre de la mission « Économie » du projet de loi de finances, soit une nouvelle diminution drastique, qui augure mal du résultat des négociations relatives à l'après-Schwartz.

La Poste et les représentants des différentes familles de presse m'ont fait part de leurs craintes pour l'avenir. Nul ne sait si un nouvel accord sera conclu ou si, comme le proposait le rapport de Roch-Olivier Maistre sur les aides à la presse en 2013, une relation commerciale ordinaire sera instaurée entre La Poste et les éditeurs de presse.

En tout état de cause, une augmentation des tarifs postaux est bel et bien prévue, alors que les éditeurs ont, durant la période d'application des accords Schwartz, déjà consenti un effort de 110 millions d'euros. Elle devrait majoritairement peser sur les magazines, notamment sur ceux appartenant à une nouvelle catégorie de presse de divertissement et de loisir, sur lesquels pourrait s'appliquer une hausse de plus de 60 % en quatre ans. J'estime cette perspective déraisonnable, dans un contexte où les magazines connaissent également des difficultés financières et, surtout, où le maintien d'une solidarité entre familles de presse, au-delà de la seule TVA, est plus que jamais nécessaire – sans compter la difficulté à définir la nouvelle catégorie.

Je conclurai en présentant les crédits consacrés à l'Agence France-Presse (AFP). Conformément aux engagements de la France à la suite des recommandations de la Commission européenne, traduites dans la loi du 17 avril 2015 puis dans le contrat d'objectifs et de moyens signé avec l'État le 15 juin dernier, le financement public de l'Agence distingue désormais le paiement des abonnements au fil AFP souscrits par les administrations de la compensation des missions d'intérêt général qui lui sont confiées. Le projet de loi de finances prévoit 21,6 millions d'euros au titre des abonnements, somme fixée par la nouvelle convention entre l'État et l'AFP, et 105,9 millions d'euros de subvention pour charge de service public.

Globalement, cette dotation est stable. Si elle permet à l'AFP de poursuivre son activité, elle ne règle en rien les difficultés de l'Agence à investir, compte tenu de l'absence de fonds propres et d'un endettement déjà inquiétant, grevé par sa filiale technique de moyens AFP Blue. Notre collègue Philippe Bonnacarrère avait déjà pointé ce risque dans son rapport : la situation n'a guère évolué depuis et ses craintes, que je partage, sont toujours d'actualité.

Je vous propose par conséquent que notre commission s'en remette à la sagesse du Sénat pour ce qui concerne l'adoption des crédits de la presse au sein de la mission « Médias, livre et industries culturelles ». Personnellement, je ne serai pas défavorable à leur adoption.

Mme Colette Mélot, rapporteur pour avis des crédits du programme « Livre et industries culturelles ». – « *À la barbarie des terroristes, nous devons opposer l'invincible humanité de la culture* », affirmait solennellement François Hollande quelques jours après les attentats du 13 novembre dernier, lors de la 70^e conférence générale de l'Unesco. Je pense que notre commission partage cette déclaration. À force de menaces, le livre et la musique – la culture en somme –, fruits de l'esprit de nos artistes et symboles de nos valeurs, n'ont jamais semblé si indispensables au vivre-ensemble.

Pourtant, les industries culturelles sont bien souvent malmenées par une modernité dont le rythme s'accorde difficilement avec le temps de la création, les contraintes de la production et le *tempo* lent du lecteur et du mélomane. Elles résistent cependant et parviennent, progressivement, à se rénover tout en demeurant fidèles à leur vocation créatrice.

Les gouvernements qui se sont succédé depuis la percée du numérique dans le monde de la culture ne sont pas étrangers à cette réussite. Ce projet de loi de finances ne limite en rien le soutien public : le programme 334 « Livre et industries culturelles » reçoit 265,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 276 millions d'euros en crédits de paiement. À périmètre constant, l'effort supplémentaire s'élève à 1,4 % par rapport à 2015, au profit des seules industries culturelles.

Hélas, malgré cette discrète embellie, les crédits destinés au livre et aux industries culturelles ne bénéficient qu'*a minima* aux secondes. La promotion du livre et le soutien à la lecture accaparent 96,8 % des crédits, dans la mesure où le programme 334 comprend le financement d'opérateurs coûteux et notamment de la Bibliothèque nationale de France (BnF). Contrairement à la production cinématographique et audiovisuelle, le livre, la musique et les jeux vidéo ne sont soutenus qu'au travers d'aides éparpillées et de crédits d'impôt par trop restrictifs. Les performances affichées par ces filières n'en sont que plus méritoires.

Action reine du programme 334, l'action n° 1 « Livre et lecture » est dotée de 256,4 millions d'euros en crédits de paiement. Mais ne nous y trompons pas : cette enveloppe, pour généreuse qu'elle paraisse, est en réalité presque exclusivement destinée à la subvention pour charges de service public de la BnF (215 millions d'euros). Bien sûr, il s'agit d'un établissement prestigieux, dont la politique de collaboration avec les bibliothèques territoriales doit être saluée, dont l'engagement en faveur du patrimoine écrit par l'achat régulier de pièces rares grâce à la mobilisation d'un généreux mécénat n'est plus à démontrer et dont, enfin, l'ambitieux programme de numérisation affiche des résultats dont la France peut s'enorgueillir.

La bibliothèque nationale numérique *Gallica*, inaugurée en 1997, compte désormais 3,4 millions de documents. Avec 40 000 visites par jour, soit 15 millions de lecteurs chaque année, le succès est à la hauteur des sommes dépensées. Avec le lancement, quelque peu tardif, de la numérisation des livres indisponibles du XX^e siècle, dont nous avons voté à l'unanimité le principe en 2012, et le développement de nouveaux partenariats pour poursuivre la numérisation des collections, l'outil devrait encore renforcer son attractivité.

Mais que dire *a contrario* des vicissitudes immobilières de l'établissement ? La rénovation du site historique du quadrilatère Richelieu ne cesse de prendre du retard et de voir son coût régulièrement augmenter, passant de 211 à 230 millions d'euros. Le chantier, entamé en 2011, devrait se terminer en 2017 ; 2016 verra l'achèvement de la première phase et l'installation dans les lieux de l'Institut national d'histoire de l'art (INHA). En revanche, le flou demeure complet sur le financement des travaux de finition, notamment la rénovation des façades et des parties classées. Le site Tolbiac-François Mitterrand n'est pas épargné par les travaux à répétition : la maintenance y est coûteuse – 1 million d'euros par tour pour la modernisation des ascenseurs, par exemple – d'autant que de récentes inondations ont fait d'importants dégâts sur les canalisations, nécessitant 5,4 millions d'euros pour leur remise en état.

Reste qu'une fois l'immense paquebot François-Mitterrand financé, fonctionnement et travaux compris, peu de moyens demeurent disponibles pour d'autres établissements : la Bibliothèque publique d'information est chichement dotée de 7,2 millions d'euros pour 1,35 million de visiteurs annuels quand la BnF en reçoit péniblement 810 000. Plus grave encore, ces moyens font défaut pour de véritables projets au bénéfice du développement de la lecture, notamment auprès des publics les plus éloignés, et le soutien au réseau de vente de livres.

Qui plus est, le Centre national du livre (CNL), l'opérateur en charge du soutien aux éditeurs, pour des projets culturellement ambitieux, et aux libraires les plus fragiles, peine à trouver les moyens de fonctionner convenablement. Sa dotation, assise sur le produit de la taxe sur les appareils de reprographie et de la taxe sur les éditeurs, n'a cessé de s'éroder pour passer sous le seuil des 30 millions d'euros. Une mission commune à l'Inspection générale

des affaires culturelles (IGAC) et au contrôle général économique et financier est en cours pour comprendre les raisons du piètre rendement de ces taxes. Si le caractère pérenne de leur moindre rentabilité devait se confirmer, d'autres modalités de financement devront être envisagées au bénéfice du CNL.

Il est, dès lors, plus qu'heureux que le marché du livre se porte bien. Après une légère érosion ces dernières années, les ventes se sont stabilisées à environ 422 millions d'ouvrages en 2014, dont un quart de littérature, pour un chiffre d'affaires éditeurs de 2,7 milliards d'euros. 2015 devrait également présenter un résultat satisfaisant, d'autant que les attentats du mois de janvier ont entraîné une augmentation sensible des ventes d'essais philosophiques, y compris anciens, et d'ouvrages religieux. La part du numérique demeure modeste, à 6,4 % du marché.

Contrairement à la musique, les mutations technologiques n'ont nullement entamé cette industrie culturelle traditionnelle, qui demeure ancrée dans les pratiques des Français, comme l'achat en librairie survit toujours face à la concurrence d'Internet. Nous nous étions beaucoup inquiétés il y a quelques mois, de l'avenir de ces commerces de quartier. Des difficultés subsistent, mais le secteur se porte mieux grâce, notamment, au dispositif que nous avons voté en 2014 à l'unanimité interdisant le rabais de 5 % et la gratuité des frais de port aux sites de vente en ligne de livres. Je vous transmets les remerciements des professionnels.

L'action n° 2 « Industries culturelles », qui regroupe la musique, le jeu vidéo et la dotation à la Hadopi, n'étant dotée que de 15,9 millions d'euros, elle appelle de plus brefs commentaires. Point le plus marquant, après avoir perdu 60 % de son chiffre d'affaires et 50 % de ses salariés en dix ans, le marché de la musique est en passe de réussir, grâce au *streaming*, sa mutation numérique. En croissance de 34 % en 2014, celui-ci représente désormais 16 % du chiffre d'affaires de l'industrie musicale et 55 % des revenus numériques. Il est heureux que la récente médiation confiée à Marc Schwartz ait abouti à un meilleur partage de la valeur au profit des artistes-interprètes sur ce mode de diffusion.

Après une période délicate, dont nos collègues Bruno Retailleau et André Gattolin s'étaient émus dans un rapport consacré en juillet 2013 à l'industrie du jeu vidéo, les studios français renouent avec la croissance. Les produits issus de nos studios, souvent de taille modeste, employant des techniciens et artistes de l'animation, dont les compétences demeurent fort prisées à l'étranger, ont un succès enviable sur le marché mondial malgré une capacité d'investissement encore insuffisante. L'extension du crédit d'impôt, enfin autorisée par la Commission européenne, représente un coup de pouce significatif pour l'industrie française du jeu vidéo face à une farouche concurrence fiscale internationale.

Enfin, après un assèchement dramatique de ses fonds, la Hadopi retrouve un peu d'oxygène, avec une dotation de 8,5 millions d'euros. Néanmoins, cette enveloppe reste insuffisante pour que la Haute Autorité développe son activité de lutte contre le piratage et de promotion de l'offre légale. Or, alors que le principe même d'une application du droit d'auteur dans l'univers numérique est parfois remis en cause, la Hadopi n'a jamais été si utile. En ce sens, je souscris pleinement aux ambitieuses propositions de modernisation et de renforcement de l'institution développées par nos collègues Corinne Bouchoux et Loïc Hervé en juillet dernier. Je souhaite qu'elles trouvent prochainement leur traduction législative.

Pour conclure et compte tenu de ces observations, je vous propose de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Livre et industries culturelles ».

Mme Mireille Jouve. – Je salue tout particulièrement la création du Fonds de soutien à l'information sociale de proximité, doté d'1,5 million d'euros. Le rôle des médias locaux, souvent de taille modeste, est, en effet, essentiel au maintien du lien social et à notre vitalité démocratique. Le taux de TVA à 2,1 % constitue par ailleurs, depuis 2014, un encouragement bienvenu à la diffusion de la presse en ligne, même s'il est trop tôt pour en ressentir les effets. Cependant, il ne doit pas nuire à la qualité éditoriale : certains grands titres remplacent leurs journalistes d'investigation par des employés relayant, devant leur ordinateur, une information produite ailleurs. Le rachat de nombreux titres par de grands groupes industriels nécessite lui aussi une grande vigilance à l'égard de l'indépendance des rédactions et du maintien du pluralisme. Je salue également l'extension des aides au pluralisme aux publications fragiles à parution non quotidienne ; je me félicite enfin du maintien des crédits au livre et aux industries culturelles et de la bonne résistance du marché du livre.

L'augmentation de 2,5 millions des crédits de la Hadopi n'est peut-être pas suffisante pour traquer le téléchargement illégal. C'est en effet un chantier considérable.

Mme Corinne Bouchoux. – Les aides à la presse, au pluralisme et aux nouveaux médias sont bienvenues. Car, si le numérique représente l'avenir, il ne fait pas encore vivre ses acteurs. Notre groupe est par conséquent plutôt favorable à l'adoption des crédits pour la presse.

Des économistes que je qualifierai d'atypiques ont travaillé sur le modèle économique de la presse. Avez-vous étudié, dans le cadre de votre avis, les propositions de Julia Cagé sur le financement des entreprises de presse ?

Quant aux crédits du livre, nous sommes tout à fait favorables à la mixité des publics et à la massification des pratiques de lecture promues par le Gouvernement ; mais massification ne signifie pas démocratisation, et nous en sommes encore loin. Là encore, notre groupe rendra néanmoins un avis favorable.

Mme Christine Prunaud. – Les libraires et éditeurs indépendants demandent, notamment par la voix de l'association l'Autre livre, à bénéficier d'un tarif postal réduit. Ils estiment que le livre ne doit pas être traité comme une marchandise ordinaire. Quelle est votre opinion sur la flexibilité de cette proposition ?

Mme Sylvie Robert. – Nous nous félicitons de l'augmentation de 1,4 % des crédits alloués au livre et aux industries culturelles. Certes, la BnF en reçoit une grande partie, mais notre collègue Colette Mélot a omis de signaler l'augmentation de 1 million d'euros du budget des contrats territoire-lecture développés dans les milieux ruraux et certains quartiers prioritaires.

Je ne conteste pas l'importance de l'aide publique aux industries culturelles, mais le secteur recouvre des modèles économiques très différents : les jeux vidéo sont un marché porteur dont les acteurs jouissent d'une bonne santé financière et artistique.

Je regrette la baisse des aides aux radios locales ; ces radios de proximité jouent pourtant un rôle important.

Enfin, au vu du contenu de son rapport, je m'étonne de l'avis défavorable proposé par notre rapporteur sur les crédits du programme 334.

M. Bruno Retailleau. – Je salue la qualité du travail de Mme Mélot dont nous allons suivre l’avis. La révolution numérique ayant en premier lieu affecté l’industrie de la musique, la progression de 34 % du *streaming* représente une mutation positive. Nous regrettons que le Gouvernement, au lieu de l’accompagner, ait tenté de supprimer la Hadopi. L’augmentation des crédits est bienvenue mais ne compense que partiellement les baisses successives des trois années précédentes. Nous voterons par conséquent contre l’adoption des crédits de cette mission.

M. Jean-Louis Carrère. – Bruno Retailleau ne félicite que l’un des rapporteurs, or tous deux ont bien travaillé !

M. David Assouline. – Bien que nous restions dans l’expectative quant au dispositif qui suivra les accords Schwartz, la réforme des aides à la presse va dans le bon sens : celui de la transparence des critères d’attribution et d’un recentrement sur les objectifs initiaux de protection du pluralisme. Le pluralisme de la presse, dans le système mis en place à la Libération, reposait sur les quotidiens locaux et régionaux qui assuraient un véritable maillage du territoire. La concentration et le rachat de journaux par des banques et de grands groupes industriels menacent l’indépendance de la presse, mais portent aussi atteinte à sa diversité et à son pluralisme. Il est indispensable de trouver des leviers pour y remédier.

Enfin, appeler à voter contre une augmentation budgétaire constitue une posture incompréhensible. Si un prochain gouvernement vous demande de voter en faveur d’un budget malgré des baisses de crédits, quelle sera votre réaction ?

M. Jacques Gersperrin. – L’augmentation de la dotation de la Hadopi représente un signe de reconnaissance de son travail après les polémiques. Doit-on conclure à son maintien, voire à son renforcement ?

M. Patrick Abate, rapporteur pour avis. – Notre rapport témoigne effectivement de notre attention aux propositions des nouveaux penseurs que vous évoquez. Julia Cagé vient au demeurant d’être nommée administratrice de l’AFP.

La concentration de la presse m’apparaît moins inquiétante que la concentration de différents médias au sein d’un même groupe. Les journalistes figés devant leur écran se multiplient, et le recours aux pigistes augmente. Notre rapport fait état de ces phénomènes et recommande que les aides à la presse soient liées à un engagement déontologique des éditeurs en la matière.

Par ailleurs, le soutien aux radios associatives locales ressort des crédits de l’audiovisuel et non de la presse.

Mme Colette Mélot, rapporteur pour avis. – Le président de la BnF propose d’instaurer la gratuité pour les étudiants et les jeunes de 18 à 23 ans, une mesure qui représenterait un manque à gagner de 400 000 euros par an dont il demande la compensation par l’État.

Je ne m’oppose pas à des tarifs postaux réduits pour le transport postal de livres, mais cela sera difficile à obtenir alors que la presse voit ces tarifs augmenter.

Je me félicite de la dotation supplémentaire au profit des contrats territoire-lecture passés par les Directions régionales de l’action culturelle (DRAC). Mais elle ne permettra que de compenser le fait que le CNL subit une baisse de ses moyens, appelée à s’aggraver avec le

déclin de la taxe sur la reprographie, qui l'oblige à limiter ses interventions dans les territoires. Une commission étudie en ce moment une réduction des taxes.

L'augmentation de 2,5 millions d'euros de la dotation de la Hadopi ne constitue qu'un rattrapage : en 2014, la Haute Autorité a dû puiser dans son fonds de roulement pour compenser une baisse de la dotation à 6 millions d'euros. Aucun progrès n'est donc à relever dans la lutte contre le piratage. Il ne faut pas voir dans l'augmentation des crédits autre chose que le maintien de la Haute Autorité.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous allons maintenant passer à l'examen des crédits du programme « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique » et au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel. – La vie de l'audiovisuel public, cette année encore, n'aura pas été un long fleuve tranquille. Qu'il s'agisse de la grève historique à Radio France, des conditions rocambolesques de la démission de la présidente de l'INA ou de celles, non moins étonnantes de la nomination de la nouvelle présidente de France Télévisions, les raisons ne manquent pas de porter un regard préoccupé sur l'évolution de ce secteur. Au-delà de ces péripéties, il y a des salariés qui s'interrogent sur l'avenir de l'audiovisuel public et qui aiment leur métier. Il y a également les Français qui souhaitent pouvoir se retrouver pour partager des moments en commun, s'informer, se cultiver, se distraire.

Il me semble donc urgent de définir une vision claire de l'avenir de l'audiovisuel public, de ses moyens, de sa légitimité, de ses missions et de sa gouvernance, qui n'existe pas encore ou du moins pas suffisamment pour rassurer les acteurs sur leur avenir. C'est le message que m'ont adressé les syndicats de salariés.

Les initiatives récentes ne répondent qu'imparfaitement aux enjeux. Le rapport Schwartz a contribué à définir la feuille de route de la nouvelle direction. Mais en évitant de se prononcer sur le périmètre du groupe et sur les programmes, il n'a pas clarifié les attentes de l'actionnaire. La création du Comité stratégique de l'audiovisuel public illustre la prise de conscience qu'une meilleure coordination est nécessaire mais cette action reste trop timide pour engager les mutualisations nécessaires.

Au lieu d'avancer courageusement sur la voie des réformes, le gouvernement temporise au risque de voir les problèmes s'aggraver. C'est le cas en ce qui concerne Radio France où le retour à l'équilibre des comptes a été renvoyé sans raison probante à 2018, et aussi pour France Télévisions qui fait des efforts mais reste dépendant d'un financement pas encore stabilisé.

La situation de l'audiovisuel public n'est pas aisée, et loin de moi l'idée que le gouvernement actuel serait responsable de tous ses malheurs. La révolution des usages change radicalement les perspectives du marché publicitaire avec des conséquences immédiates sur les comptes des sociétés. Le déficit de 10 millions d'euros de France Télévisions en 2015 est ainsi le résultat de la dégradation du marché publicitaire. La précédente majorité n'avait pas non plus réussi à stabiliser le modèle économique. Voilà pourquoi nous sommes tous conscients que des changements majeurs sont nécessaires, à commencer par une réforme de la contribution à l'audiovisuel public proposée par André Gattolin et moi-même dans le rapport que nous avons présenté fin septembre.

Cette réforme, les ministères l'ont préparée pendant des mois avant que le gouvernement y renonce à la rentrée pour des raisons politiques. Je le regrette d'autant plus que la solution retenue ne me satisfait pas. Certes, la disparition de la dotation budgétaire ne peut qu'être saluée et le principe d'une affectation du produit de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques peut être considéré comme un moindre mal, puisque cette taxe a justement été créée en 2009 pour compenser la baisse des recettes de France Télévisions. Mais pourquoi l'augmenter de 0,4 point alors que le produit initial de la taxe à 0,9 %, estimé à 225 millions d'euros en 2016, suffit largement à financer les 140,5 millions d'euros dont a besoin France Télévisions ? Cette nouvelle taxe sur les opérateurs risque de se traduire par une hausse de tarif pour les consommateurs qui ne sera qu'une fiscalité détournée. Elle ne doit pas nous dissuader de rappeler l'urgence de réformer la contribution à l'audiovisuel public compte tenu de la baisse du taux d'équipement des ménages en téléviseurs. Plus nous attendrons, plus il sera difficile de soumettre à la redevance des ménages qui en sont exonérés. Je souhaite que le projet de loi de finances 2017 soit l'occasion d'avancer sur ce sujet ; au sein de notre commission, il y a une conviction partagée sur les contours que pourrait prendre cette réforme. Enfin, la contribution à l'audiovisuel public n'augmentera que d'un euro en 2016 du fait de l'indexation, en portant le produit à 3,73 milliards d'euros.

J'en viens à la situation des opérateurs. La présidente de France Télévisions nous a expliqué que, compte tenu de la hausse de 25 millions d'euros des ressources publiques adoptée à l'Assemblée nationale, le déficit prévisionnel qui s'établira à 25 millions d'euros en 2016 pourra être comblé grâce à de nouvelles mesures d'économies sur les programmes.

On ne peut que saluer cet engagement de retour à l'équilibre dès 2016, même si l'entreprise reste structurellement déficitaire et devra infléchir son modèle économique. La réglementation sur la production doit évoluer rapidement afin que France Télévisions puisse mieux valoriser ses 400 millions d'investissement dans la création audiovisuelle. La présidente de France Télévisions s'est déclarée favorable à un remplacement progressif de la publicité par les recettes issues des droits attachés à la production dans le modèle de financement mixte du groupe public. C'est une orientation que nous sommes nombreux à partager, conscients toutefois qu'il s'agit d'un objectif de long terme. Dans l'immédiat, les recettes publicitaires resteront nécessaires pour compléter les 2,56 milliards d'euros issus de la contribution à l'audiovisuel public et les 140,5 millions d'euros affectés sur le produit de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques.

Un projet tel que celui d'une chaîne d'information en continu, engagé par la présidente de France Télévisions, ne peut être lancé à la légère. La réputation du service public étant en jeu, la décision devra répondre à deux impératifs : proposer une offre radicalement différente de l'existant et la rendre accessible au plus grand nombre. Ces deux conditions incitent à éviter la précipitation et à s'interroger sur la meilleure utilisation des canaux qui pourraient être disponibles – je pense au canal utilisé aujourd'hui par Numéro 23, compte tenu de l'abrogation de son autorisation décidée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) à compter du 30 juin 2016.

Sur une note plus positive, le plan de départs volontaires, achevé d'ici la fin de l'année, devrait dégager d'importantes économies sur la masse salariale, ce qui conforte l'intérêt de ce type de mesures pour réduire les coûts.

L'audience d'Arte poursuit sa progression, s'établissant à 2,2 % depuis le début de 2015. L'image de la chaîne continue à s'améliorer, témoin le succès de son offre

numérique. Les moyens accordés à Arte seront en hausse de 2,5 millions d'euros en 2016 à 264,3 millions d'euros, soit une stabilité en termes réels. Je regrette que cette chaîne qui porte haut les voix de la culture n'ait pas bénéficié d'un véritable soutien depuis 2012. Par rapport aux objectifs prévus dans le COM 2012-2016, la chaîne accuse un déficit de 34,6 millions d'euros de contribution à l'audiovisuel public. Là encore, on a le sentiment que les efforts des plus méritants ne sont pas récompensés.

La situation de Radio France m'inquiète. La Cour des comptes a pointé de très nombreuses défaillances et formulé des recommandations qui n'ont pas reçu de véritables réponses de la part de l'actionnaire. La grève de 28 jours qui a eu lieu au printemps n'a pas résolu les problèmes de fond en dépit du travail utile du médiateur. Les syndicats m'ont confié que les braises du conflit n'étaient pas éteintes.

Nous sommes ici au cœur des défaillances de l'ensemble de notre audiovisuel public : les réformes ont trop longtemps été repoussées, en particulier en ce qui concerne les méthodes de travail et l'ajustement des effectifs.

Faute de véritable vision pour la société, les réformes sont vécues de manière uniquement négative et comptable par un personnel compétent et très investi, qui ne comprend pas quel avenir on lui prépare. Le projet de chaîne d'information en continu traduit bien cette difficulté avec des salariés qui craignent de se faire absorber par le grand frère, France Télévisions. Le gouvernement temporise avec le souci d'éviter les réactions sociales. On peut le comprendre mais cela ne fait qu'aggraver la situation. Le plan de départs volontaires a été abandonné en faveur d'un non-renouvellement de tous les départs qui aura un impact moindre sur le retour à l'équilibre des comptes. La réforme des formations musicales et la décision sur la poursuite de la diffusion hertzienne du Mouv' ont été renvoyées à 2017. La proposition de fusion des rédactions de Radio France, France Info et France Culture faite par la Cour des comptes, qui constitue le pendant du projet Info 2015 à France Télévisions, a été purement et simplement écartée. Autant dire que le compte des réformes n'y est pas.

La situation financière de Radio France reste très fragile. Le déficit sera ramené à 10 ou 12 millions d'euros en 2015 pour des raisons comptables. En 2016, un nouveau déficit est prévu à hauteur de 16,56 millions d'euros malgré une hausse des ressources publiques de 5 millions d'euros ; il serait encore de 6,46 millions d'euros en 2017. La spécificité de Radio France est mise à mal sur le plan de la publicité. Si l'aménagement du cahier des charges répond sans doute à un besoin, l'absence d'encadrement de la publicité sur les sites Internet du groupe menace l'identité de la radio publique. L'examen du prochain contrat d'objectifs et de moyens de Radio France sera l'occasion d'évoquer ces sujets.

Le nouveau président de l'Institut national de l'audiovisuel, semble avoir pris la mesure des difficultés. Son projet de « retour aux fondamentaux » est le plus raisonnable pour les finances publiques sans être pour autant dénué d'ambitions, comme l'illustre sa volonté de coopérer avec France Télévisions dans le lancement de sa future plateforme de vidéo à la demande. Je retiens aussi sa volonté d'instaurer une véritable culture du contrôle de la dépense qui faisait défaut à l'institution. La reconduction des crédits à hauteur de 89 millions d'euros était, dans ces conditions, sans doute inévitable compte tenu du niveau de la masse salariale et de l'absence de marges de manœuvre à court terme.

Je porte donc un regard très contrasté sur la situation de l'audiovisuel public, avec une inquiétude sur au moins un des grands opérateurs. L'insuffisance des réformes engagées

sur les ressources ou sur le fonctionnement et l'organisation des sociétés et l'absence de volonté d'engager une véritable politique de mutualisation à tous les niveaux m'invitent à vous proposer d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés à l'audiovisuel au sein de la mission « Médias, livre et industries culturelles » ainsi qu'au compte de concours financier « avances à l'audiovisuel public » de l'audiovisuel extérieur.

Mme Claudine Lepage, rapporteure pour avis des crédits de l'audiovisuel extérieur. – L'examen des crédits de l'audiovisuel extérieur intervient dans un contexte particulier. Depuis janvier, toutes les chaînes de télévision du monde ont pris la triste habitude de relater les attentats qui frappent notre pays. Ceux-ci résultent de la radicalisation de nombreux jeunes Français, essentiellement au travers de médias étrangers et sur Internet. Jamais une information libre, accessible en plusieurs langues – dont l'arabe – n'a été aussi nécessaire. Nos médias sont aussi devenus des cibles. Ainsi, RFI et Monte-Carlo-Doualiya sont scrutés par les gouvernements de certains pays, qui exercent des pressions sur la programmation, et TV5 Monde a fait l'objet d'une attaque informatique sans précédent le 8 avril dernier, qui a presque détruit ses infrastructures et occasionné des coûts importants.

Pourtant, les moyens dévolus à l'audiovisuel extérieur restent contraints, en particulier du fait de la mauvaise santé financière de France Télévisions et de Radio France, qui bénéficient de l'essentiel des moyens disponibles. Alors qu'il y aurait urgence à développer notre audiovisuel extérieur, le PLF 2016 se contente de préserver les moyens et donc limite les nouveaux projets. Cette situation appelle une réforme, dès que possible, de la contribution à l'audiovisuel public, propre à préserver durablement les moyens de l'audiovisuel, et une accélération des réformes dans les grands groupes publics pour dégager des marges de manœuvre. France Médias Monde a déjà réalisé d'importants efforts lors de la fusion de France 24 et de RFI, tout comme TV5 Monde. Les bons élèves ne doivent pas être condamnés à assumer les errements des plus dissipés !

Chaque semaine, 90 millions d'auditeurs et de téléspectateurs suivent les programmes de France 24, de RFI et de MCD. Ces chaînes occupent des places de premier plan en Afrique et au Proche-Orient. La forte progression des audiences a été obtenue avec des moyens publics globalement identiques depuis 2010. Selon les syndicats, la présidente de France Médias Monde, Mme Saragosse, a su rétablir un dialogue social de qualité et un climat de confiance. Certes, les négociations sur l'accord collectif ont pris du retard, mais elles devraient aboutir d'ici la fin de l'année ou, au plus tard, début 2016.

Le PLF 2016 attribue 244 millions d'euros à France Médias Monde, issus entièrement du produit de la contribution à l'audiovisuel public : c'est 2 millions d'euros de plus qu'en 2015. Compte tenu du pacte de compétitivité et de certaines dispositions fiscales concernant notamment la taxe sur les salaires, le groupe touchera 3,1 millions supplémentaires. Ce surcroît de moyens, bienvenu, reste très limité : le contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2013-2015 prévoyait une augmentation de 10,8 millions d'euros. Dans ces conditions, le développement de France Médias Monde est interrompu en Amérique latine et reste très limité en Inde et plus généralement en Asie du Sud-Est. Les syndicats ont une conscience aiguë de la situation et souhaitent que l'État explique clairement ses ambitions pour l'audiovisuel extérieur. De plus, le projet de chaîne d'information en continu, auquel est associé France 24 – sans en être l'initiateur – constitue une source d'inquiétudes.

Le ministre des Affaires étrangères et du développement international, qui exerce une cotutelle sur France Médias Monde, a réaffirmé récemment la nécessité de donner une nouvelle impulsion à son développement. Nous aurons prochainement l'occasion de nous

prononcer sur cette ambition puisque le projet de contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2016-2020 devrait nous être soumis pour avis au premier trimestre de 2016. La direction de France Médias Monde a identifié trois scénarios d'évolution des moyens. Le premier, avec une hausse des ressources de 0,7 % par an, soit moins que l'évolution de 0,8 % prévue en 2016, préserverait l'outil existant en limitant son développement. Le deuxième prévoit une hausse des moyens de 1,5 % par an pour poursuivre les actions engagées, notamment pour augmenter la notoriété des chaînes. Seul le troisième, qui envisage une hausse des ressources publiques de 2,1%, permettrait à notre pays de renforcer son influence et d'engager la déclinaison de France 24 en espagnol en Amérique latine. C'est celui que vous avez soutenu auprès de la ministre, Madame la présidente, et qui a notre préférence.

Les conséquences de la cyberattaque du 8 avril dernier obèrent fortement les comptes de TV5 Monde puisque, selon son directeur général, M. Yves Bigot, le surcoût en 2015 devrait s'élever à 4,8 millions d'euros du fait du matériel à remplacer et des protections nouvelles à installer. Le gouvernement a autorisé la chaîne à réallouer 1,2 million d'euros, initialement prévus pour les programmes, à cette dépense, et la fédération Wallonie-Bruxelles a accordé 1 million d'euros au titre de 2015-2016. Mais il manque encore 1,8 million d'euros de la part des autres partenaires. Une réunion des bailleurs, prévue en fin de semaine, devrait compléter le tour de table.

Le PLF 2016 accorde 76,8 millions d'euros à TV5 Monde, soit une hausse de 0,7 million d'euros. L'entreprise bénéficiera, en outre, d'une économie de taxe sur les salaires de 1,7 million d'euros à compter de 2016, liée à son financement par la contribution à l'audiovisuel public. Au lieu d'être affecté au développement des programmes et des nouveaux projets, ce surcroît de ressources sera intégralement consacré au financement des dépenses de sécurité, pour un coût estimé à 2,2 millions d'euros. Six ingénieurs ont été recrutés par TV5 Monde pour renforcer ses moyens de défense et un contrat avec la filiale d'Airbus spécialisée dans la défense électronique prévoit l'augmentation du niveau des protections et la formation du personnel.

La protection de nos médias est une priorité et je ne suis pas sûre que les autres sociétés aient pris la mesure du risque qu'elles encourent, même si le gouvernement est mobilisé sur ce sujet qui a été évoqué lors de la première réunion du nouveau Comité stratégique de l'audiovisuel public. Je rends hommage au personnel de TV5 Monde, qui a su répondre avec compétence et rapidité à la cyberattaque du 8 avril et qui ne compte pas ses heures depuis pour rétablir l'ensemble des systèmes, ce qui n'est pas encore complètement achevé. Hélas, le niveau des moyens a obligé la direction à affaiblir l'offre de programmes du bouquet aux États-Unis pour financer le projet de chaîne jeunesse en Afrique. N'aurait-il pas été possible d'aider un peu la chaîne pour lui éviter de tels arbitrages ?

M. Rémy Pflimlin a conservé la présidence du conseil d'administration de TV5 Monde jusqu'à la prochaine assemblée générale, qui aura lieu au printemps 2016. Or cette présidence doit normalement échoir au président en titre de France Télévisions. Si l'implication de l'ancien président de France Télévisions dans le développement de TV5 Monde explique cette décision, il ne faut pas que l'absence de la présidente de France Télévisions des organes de direction de la chaîne francophone affaiblisse la qualité de ses échanges avec son premier actionnaire, qui constitue une des conditions de son développement. France Télévisions met chaque année 22 000 heures de programmes à la disposition de TV5 Monde.

Bref, les moyens de l'audiovisuel extérieur restent un peu limités mais grâce aux équipes des deux sociétés nous avons un outil précieux pour notre influence dans le monde. Le PLF 2016 consolide cette situation. Je vous proposerai donc de donner un avis favorable aux crédits de l'audiovisuel extérieur, en espérant qu'un geste supplémentaire sera fait dans le cadre du prochain COM de France Médias Monde.

M. David Assouline. – Nous avons beaucoup débattu du financement de l'audiovisuel public, auquel nous sommes tous très attachés. Si chacun renonçait aux postures, nous pourrions largement nous entendre. Le rapport de M. Leleux montre qu'il ne faut pas trop attendre. Or certains se tiennent au coin du bois et s'empresseront de faire capoter toute proposition par leur démagogie. Nous sommes tous d'accord sur la nécessité d'accroître les ressources, mais M. Retailleau s'oppose publiquement à la hausse de la contribution à l'audiovisuel public.

M. Bruno Retailleau. – De fait.

M. David Assouline. – Évidemment, puisqu'elle serait impopulaire ! Pourtant, elle est loin d'atteindre le même niveau que chez nos voisins anglais ou allemands. Il faut également élargir son assiette, pour y intégrer le million de personnes qui regardent la télévision sur d'autres appareils. J'ai participé à la préparation de cet élargissement, mais nous avons dû interrompre nos efforts car certains se préparaient à proclamer que nous ferions entrer un million de personnes dans l'impôt... Vous avez supprimé la publicité après vingt heures sans compenser la perte de ressources. Même sous M. Copé, la taxe qui porte son nom n'y a jamais été affectée. Vous souhaitez un budget plus important sans ressources publicitaires et sans augmentation de la redevance ni élargissement de son assiette. C'est impossible et vous le savez !

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis. – Ils sont de bonne foi !

M. David Assouline. – Nous sommes d'accord sur l'essentiel. Même si vos critiques ne sont pas partagées par votre camp, elles vous autorisent à voter contre un budget en augmentation. Or seuls les actes comptent.

On le voit bien dans le contexte actuel : l'information audiovisuelle en continu rythme notre quotidien. On peut le déplorer mais c'est un fait. Même pour les riverains des attentats – même, hélas, pour leurs auteurs – elle joue un rôle fondamental. Dès lors, il est extrêmement regrettable que le service public n'ait pas de chaîne d'information en continu, qui présenterait des garanties de citoyenneté, de pluralisme, d'indépendance et de professionnalisme, et qui s'appuierait sur un réseau de plusieurs milliers de journalistes. Il faut aller vite, monsieur Leleux, et ne pas se montrer frileux. Nous avons les moyens de créer rapidement une chaîne qui donnerait le la de l'information aux chaînes privées, au lieu que ce soit l'inverse.

M. Louis Duvernois. – L'audiovisuel public national et l'audiovisuel extérieur ne peuvent plus être dissociés. Vu la contrainte budgétaire, l'interaction entre eux est indispensable. Déjà, France Télévisions fournit 22 000 heures de programmes à l'audiovisuel extérieur. Or la gouvernance n'est pas satisfaisante. Il devient impératif d'élaborer une nouvelle politique de l'audiovisuel public y incluant l'audiovisuel extérieur, doublée d'un plan de financement opérationnel. Faute de réformes, la situation financière se détériore. Administrateur de France Médias Monde, je souscris aux propos de Mme Lepage : c'est le

troisième scénario qui doit être retenu si nous ne voulons pas sous-estimer notre représentation audiovisuelle à l'extérieur, qui n'est pas sans servir nos intérêts économiques.

Mme Marie-Christine Blandin. – M. Leleux appelle de ses vœux un grand média global et le retour à l'équilibre financier. Nous partageons ce souhait, mais vous n'avez pas assez insisté sur la qualité de service public. Chacun doit voir la différence entre son offre et celle des médias privés. Arte est exemplaire, et le nombre de ses spectateurs augmente. Sur d'autres chaînes, la différence n'est pas toujours immédiatement perceptible.

Les recommandations du groupe de travail de notre commission sur les relations entre les producteurs audiovisuels et les éditeurs de services de télévision concernant le partage des droits d'exploitation et la fin du statut d'animateur-producteur constituent des gisements de ressources considérables. Certains se comportent moins en vendeurs de produits culturels que comme de véritables sangsues à la mamelle du service public. Il serait bon de faire le ménage avec courage. De même, les écologistes ont toujours soutenu l'extension de l'assiette de la redevance aux résidences secondaires, quand d'autres ont reculé au moment du vote.

Où en sommes-nous du passage à la radio numérique terrestre ? Le soutien de 29 millions d'euros à l'expression des radios locales s'ajoutera-t-il bien au soutien aux médias de proximité de 1,5 million d'euros ?

Mme Mireille Jouve. – Nous nous félicitons que l'audiovisuel public soit épargné par les coupes budgétaires et bénéficie d'un compte dédié. Ce PLF augmente même ses ressources et accroît son indépendance vis-à-vis de l'État. Mme Ernotte a évoqué le renforcement des services de vidéo à la demande pour consolider les ressources de France Télévisions. La télévision de rattrapage est de plus en plus sollicitée par les jeunes de moins de 24 ans. Pour favoriser ce renouvellement de l'audience, ne faudrait-il pas étendre la rediffusion au-delà de sept jours ? Nous devons aussi élargir l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public à tous les appareils susceptibles de donner accès à ses programmes, sans pénaliser les usagers qui s'en acquittent déjà. France 24 n'est disponible sur la télévision numérique terrestre, depuis septembre 2014, qu'en Île-de-France. Pourtant, France Médias Monde est financée par la contribution à l'audiovisuel public, que l'on paie partout en France. La création d'une chaîne d'information en continu tirerait parti d'une mutualisation entre les rédactions de France 2 et de France 3 et bénéficierait de la qualité du service public, mais elle aurait un coût et devrait trouver un canal.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Engager des réformes de fond, très bien, mais comment les financer ? L'augmentation de la redevance et l'élargissement de son assiette ne sont pas des mauvaises pistes. J'ai voté pour la suppression de la publicité mais je considérais qu'il fallait prévoir des ressources de substitution. Créer un grand média d'information est une bonne idée, à condition qu'il soit ouvert à tous et qu'il offre une garantie de qualité. Mais comment réfléchir dans le cadre d'un budget contraint ? Il faut lever ce gage ! Pour être piloté correctement, France Télévisions doit être financé par une dotation d'État – plus stable que le produit d'une taxe, qui peut toujours être réaffecté.

Mme Maryvonne Blondin. – Malgré la réforme d'octobre dernier, qui avait resserré les critères pour bénéficier de l'aide du fonds de soutien à l'expression radiophonique locale, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) accorde de plus en plus d'autorisations et les budgets n'augmentent pas. Or, les recettes des radios associatives sont très variables, alors qu'elles assurent un vrai maillage du territoire. Nous devons donc être vigilants.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis. – Une réforme du financement de l’audiovisuel public semble nécessaire à tous et tous l’estiment urgente. Le Gouvernement et l’Assemblée nationale ont voulu faire passer la taxe de 0,9 % à 1,3 %, ce qui rapporterait 100 millions d’euros de plus. Ce serait un détournement de fonds puisque cette taxe a été créée en 2009 pour compenser la perte de ressources publicitaires. Elle était donc moralement, sinon comptablement, affectée, et le Gouvernement ne saurait l’augmenter pour alimenter le budget général. Si notre rapport évoque une hausse temporaire de la CAP, ce n’est que pour compenser l’absence de réforme de l’assiette de la redevance, qui autoriserait une baisse de son tarif, comme en Allemagne. Les économies sont indispensables et il faut exercer une pression pour qu’elles soient faites, mais certaines prennent du temps : avant de réduire les coûts, un plan de départs volontaires représente une dépense supplémentaire. J’ai souhaité éviter une augmentation de la taxe sur les opérateurs de communication électronique car à 0,9 %, elle rapportera 225 millions d’euros en 2016, ce qui suffira largement à compenser la suppression – saine – de la dotation budgétaire de 160 millions d’euros.

C’est la gestion du projet de création d’une chaîne d’information en continu qui pose problème : chacun veut être chef de file, ce qui freine tout. De plus, il faudra vraiment que cette chaîne se distingue des chaînes privées. La première réunion du groupe de travail ne s’est tenue que la semaine dernière : c’est dire si le projet avance lentement. Oui, il faut assouplir le délai de consultation différée, actuellement limité par les droits d’auteur. Le dialogue entre les producteurs et les diffuseurs doit être encouragé, pour faciliter la diffusion des œuvres. Mme Gonthier-Maurin est favorable à la suppression de la publicité.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – En liaison avec une compensation !

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis. – Je partage cette volonté. La publicité constitue 10 % à 12 % du budget de France télévisions : ce n’est pas l’essentiel, mais une marge, qui peut être compensée si l’on pense que l’audiovisuel public doit être libre de publicité. Le développement de la radio numérique terrestre prend du temps, notamment en raison du refus des grandes radios privées. Le CSA a prévu de lancer un appel d’offre pour attribuer les fréquences. Les crédits du fonds de soutien à l’expression radiophonique locale sont reconduits à l’identique en 2016. Oui, nous devons travailler ensemble à la réforme de la contribution à l’audiovisuel public.

Mme Claudine Lepage, rapporteure pour avis. – En effet, l’audiovisuel extérieur doit mieux s’intégrer à l’audiovisuel public, même si une partie du travail a été fait. La chaîne publique d’information en continu devrait associer France 24. Pour l’heure, il est difficile de voir quels seront ses contours, puisque Mme Ernotte nous a indiqué que chaque rédaction demeurerait en place. Les réunions de travail ont commencé très récemment et les premiers contacts ont été bilatéraux. L’horizon est la rentrée 2016. Je suis un peu sceptique...

Oui, si le troisième scénario d’évolution des ressources de France Médias Monde était retenu, nous pourrions lancer France 24 en espagnol en Amérique latine, comme le réclame le ministère des affaires étrangères. Pour l’heure, le projet de contrat d’objectifs et de moyens doit faire l’objet d’un arbitrage interministériel. Je plaide pour que France 24 soit diffusée sur tout le territoire, mais on me répond que cette chaîne a été créée pour le rayonnement de la France à l’extérieur. Il serait tout de même intéressant pour nos concitoyens d’y avoir accès.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mme Ernotte elle-même a déclaré lors de son premier conseil d’administration que notre modèle de l’audiovisuel public

était usé. Le Président de la République avait annoncé l'an dernier, lors de la clôture d'un colloque au CSA, une nécessaire réforme de la contribution à l'audiovisuel public. Il y a urgence, en effet. Le Sénat est le fer de lance de la réflexion sur ce sujet, notamment grâce aux travaux de MM. Leleux et Gattolin. Je vous propose que nous tenions un débat en séance publique sur les conclusions de leur rapport.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Médias, Livre et industries culturelles » ainsi qu'à l'adoption du compte de concours financiers « avances à l'audiovisuel public » du projet de loi de finances pour 2016.

Loi de finances pour 2016 - Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Crédits « Sport » et « Jeunesse et vie associative » - Examen des rapports pour avis

La commission examine ensuite les rapports pour avis de M. Jean-Jacques Lozach sur les crédits Sport et de M. Jacques-Bernard Magner sur les crédits Jeunesse et vie associative de la mission Sport, jeunesse et vie associative du projet de loi de finances pour 2016.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis des crédits du programme sport. – Le budget du sport s'inscrit dans un contexte particulièrement difficile pour les finances publiques et doit répondre à des enjeux importants, comme la préparation de l'Euro 2016 et la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2024. Avec un montant de 230,5 millions d'euros, l'essentiel a été préservé. Ce niveau semble quasiment identique à celui de l'année dernière, où il était de 230,69 millions, mais si l'on fait abstraction des crédits non reconductibles, il est en hausse de 2,73 %. Dans le cadre d'une enveloppe contrainte, ce budget dynamique traduit des priorités assumées, qui peuvent prêter à discussion, mais qui illustrent également une démarche de responsabilité.

Les crédits de l'action n° 1, consacrée au sport pour tous, enregistrent une légère baisse de 2,6 % pour s'établir à 27,11 millions d'euros. Sur ces crédits, 21 millions d'euros vont aux fédérations, même si l'essentiel du financement de ces dernières est le fait du Centre national pour le développement du sport (CNDS). L'action n°1 sert également à financer le Musée national du sport à Nice. On ne peut que se réjouir de la réouverture de ce musée mais son niveau de fréquentation reste en-deçà des attentes.

Le PLF 2016 prévoit une réduction des ressources du CNDS de 5,7 millions d'euros, ce qui les portera à 264,5 millions d'euros. Toutefois, 8,8 millions d'euros lui seront affectés pour assurer le financement du plan « Citoyens du sport » décidé le 6 mars 2015, qui promeut les valeurs éducatives et citoyennes du sport et assure l'accès à la pratique sportive. Ce plan prévoit, notamment, la création de 400 emplois supplémentaires d'éducateurs sportifs au sein des clubs sportifs situés dans les quartiers visés par la politique de la ville.

Les dépenses supportées par le CNDS pour la construction et la rénovation des stades de l'Euro 2016 sont compensées à l'euro près. Une disposition instituant une surtaxe de 0,3 % sur les mises de la Française des jeux permettra de lui affecter 16,5 millions d'euros en 2016. Le même dispositif sera sollicité, à titre exceptionnel, afin de percevoir un complément de taxe de 10,4 millions d'euros pour financer la part de l'État dans le budget de la candidature de Paris à l'organisation des Jeux olympiques de 2024.

Ces deux grandes compétitions s'inscrivent dans un contexte particulier. Jacques Lambert, le président de la société qui organise l'Euro 2016, me disait déjà lors de son audition avant les événements du 13 novembre, que la sécurité était sa seule vraie préoccupation et que toutes les mesures nécessaires étaient prises en coordination avec le ministère de l'Intérieur. L'inquiétude actuelle porte d'abord sur l'organisation des « fan zones » qui doivent réunir les supporters dans des espaces balisés pour assister à la retransmission des épreuves. De nombreuses villes hôtes considèrent qu'elles n'ont pas les moyens d'assurer la sécurité de ces zones. Une mesure de bon sens pourrait consister à ne pas rendre obligatoire l'organisation de ces « fan zones » lorsque les élus ont des doutes sur la sécurité. Quant à la candidature de Paris aux JO de 2024, elle n'est absolument pas remise en cause a précisé le président du CIO, M. Thomas Bach. Bien évidemment, les circonstances nécessiteront une augmentation des dépenses de sécurité, comme ce fut le cas à Londres pour les JO de 2012.

Les crédits de l'action n° 2 relative au sport de haut niveau représentent environ 75 % du programme 219. Ils ont fait l'objet de certaines réallocations afin de financer des mesures nouvelles comme les primes des médaillés aux JO de Rio et la couverture des accidents du travail et des maladies professionnelles des sportifs de haut niveau, conformément à la proposition de loi que nous avons examinée au mois d'octobre et qui a été adoptée définitivement à l'Assemblée nationale la semaine dernière. Une enveloppe de 1,8 million d'euros est prévue à cet effet pour le second semestre 2016. Nous pouvons nous féliciter de cette avancée attendue par les sportifs, à laquelle nous avons unanimement contribué.

Les crédits alloués aux fédérations dans l'action n° 2 - compte tenu du fonds de concours du CNDS - s'établiront à 78,7 millions d'euros, soit un montant comparable à l'année dernière étant donné le transfert au programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » de 2,7 millions d'euros de crédits au titre du versement des compléments indemnitaires des conseillers techniques sportifs. L'annonce d'une réserve de précaution appliquée à ces crédits des fédérations à hauteur de 4,8 millions d'euros a suscité, à juste titre, une certaine émotion à l'aube d'une année olympique. Par conséquent, je soutiens l'amendement de notre collègue Didier Guillaume, rapporteur spécial de la commission des finances, qui propose de réaffecter 4,8 millions d'euros du programme 163 au programme 219, en cas de nécessité.

L'Insep poursuit sa rénovation comme a pu le constater une délégation de notre commission conjointe au groupe d'études des pratiques sportives présidé par notre collègue Michel Savin, lors d'un déplacement, le 29 septembre dernier. En un peu plus de dix ans, ce sont 224 millions d'euros qui auront été mobilisés pour remettre totalement à niveau les installations. Il nous appartient de préserver cet outil unique et de ne pas fragiliser les moyens consacrés à son entretien. Voilà pourquoi, malgré les nombreuses initiatives positives de ce budget, je regrette le prélèvement de 2 millions d'euros opéré sur le fonds de roulement de l'Insep, au travers d'une baisse de la subvention à 20,8 millions d'euros.

Le transfert des centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (Creps) aux régions s'est opéré dans de bonnes conditions financières et dans le respect des engagements : près de 52,1 millions d'euros sont prévus pour assurer la rémunération du personnel de ces centres dans les crédits d'intervention de l'action n°2, auxquels s'ajoutent 9,46 millions d'euros de dépenses d'investissement pour moderniser et rénover les infrastructures. La clause de revoyure qui s'appliquera en 2017 devrait tenir compte de la demande formulée par le Sénat que chacune des treize régions métropolitaines dispose d'au

moins un Creps. La Normandie, la Bretagne et la Corse en sont encore privées. Enfin, les crédits affectés à la protection des sportifs et à la promotion des métiers du sport restent stables, avec une subvention de 8,36 millions d'euros à l'Agence française de lutte contre le dopage et à l'Agence mondiale antidopage.

Je crois vous avoir présenté ce budget dans tous ses aspects et avec tous ses contrastes. J'espère que vous serez, comme moi, convaincus qu'il comprend suffisamment d'avancées pour recevoir de notre part un avis favorable.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis des crédits du programme jeunesse et vie associative. – Le Président de la République a inscrit les politiques de la Jeunesse au premier rang des priorités du quinquennat. L'objectif est clair : faire en sorte que les jeunes vivent mieux en 2017 qu'en 2012, et leur donner la possibilité de s'impliquer en devenant partenaires et acteurs des politiques publiques qui les concernent. Quant aux moyens, ils représentent au total 86 milliards d'euros consacrés à la jeunesse en 2016. Les crédits du programme 163 de la mission « Jeunesse et vie associative » (383,5 millions d'euros) ne sont qu'une fraction modeste de l'effort national. En augmentation de 61,7 % par rapport à 2015, ils témoignent de l'engagement du Gouvernement, qui a quasiment doublé les crédits dédiés au service civique : on passe de 148,5 millions d'euros en 2015 à 294,6 millions d'euros en 2016, sans tenir compte certes du transfert de 4,8 millions d'euros au programme 219, si l'amendement présenté par Didier Guillaume au nom de la commission des finances est adopté.

Le service civique connaît une montée en charge sans précédent depuis sa création en 2010. Le nombre des volontaires a été multiplié par sept en quatre ans, de 5 000 à 35 000. En concertation avec le milieu associatif – partenaire incontournable –, l'objectif de recrutement a été fixé à 70 000 jeunes en 2015 et à 110 000 en 2016, pour atteindre les 150 000 volontaires à l'horizon de 2017. Pour faire face à cette montée en puissance, les crédits alloués à l'Agence du service civique ont été augmentés en conséquence, ce dont je me réjouis.

L'augmentation du nombre des engagés en mission de service civique ne doit pas avoir pour corollaire une réduction de la durée des contrats. Celle pratiquée en 2015, soit 7,2 mois en moyenne, est un plancher en dessous duquel les contraintes liées à la formation et au suivi des jeunes deviendraient trop importantes, selon le milieu associatif. La qualité des missions exercées ne doit pas non plus être mise à mal. 87,5 % des services civiques sont réalisés au sein de structures associatives. Ce taux peut être amélioré à la marge, mais il importe surtout d'élargir le vivier des missions du service civique.

Je me félicite que la ministre de l'Écologie ait annoncé un programme national de service civique « Transition énergétique, climat et biodiversité » qui créera en deux ans 15 000 missions dans le domaine de l'environnement, dont 5 000 immédiatement. Le ministère de la Culture et de la Communication a élaboré un programme « Citoyens de la culture » qui propose 6 000 missions dans le secteur culturel en 2015, et 10 000 autres en 2016. Le ministre de l'Intérieur a annoncé la création de 3 000 nouvelles missions de service civique d'ici la fin 2016, dont 1 000 cette année, ce qui représente un doublement des effectifs de volontaires par rapport à 2014. Le ministère du Sport a aussi lancé un grand programme de service civique, avec 15 000 nouvelles missions d'ici 2017, dont 4 500 dès cette année. Enfin, le ministère de l'Éducation nationale accueillera 37 000 missions d'ici la rentrée de 2017, dont 5 000 dès la rentrée de 2015. Le ministère des Affaires sociales devrait également créer

10 000 missions. La démarche du ministère des Affaires étrangères s'inscrit dans le cadre d'une rénovation du volontariat de solidarité internationale.

Il reste aux collectivités locales à se mobiliser pour accueillir davantage de jeunes en service civique. La signature de protocoles d'accord entre l'État et l'Association des maires de France, l'Association des régions de France, l'Assemblée des communautés de France et l'Association des maires ruraux de France, est un signe encourageant.

Le programme 163 soutient également le développement de la vie associative et les actions en faveur de la jeunesse. En 2016, les crédits resteront stables à hauteur de 88,9 millions d'euros, ce qui confirme l'absence de tout impact négatif sur le reste du programme de la hausse des crédits accordés au service civique.

À l'occasion de la tenue du Comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté, le 6 mars dernier, le Premier ministre a annoncé un *New Deal* qui transformera profondément les relations entre les pouvoirs publics et le monde associatif. Ce programme d'actions s'inscrit dans la continuité de la Grande cause 2014 dédiée à l'engagement associatif, de la Charte des engagements réciproques signée le 14 février 2014 ainsi que des travaux parlementaires sur les difficultés du monde associatif.

Un choc de simplification allégera le quotidien des associations, avec la création d'un formulaire unique de demande de subvention, des mesures sur l'appel à la générosité publique, la suppression du registre spécial ou encore le rapprochement des missions d'information, d'orientation et de conseil assurées par les services déconcentrés de l'État, avec les missions d'enregistrement relevant des préfetures et sous-préfetures. De nouveaux crédits seront engagés pour que le secteur associatif puisse développer des actions en faveur de la cohésion sociale dans les quartiers de la politique de la ville. Un abondement de 10,18 millions d'euros des crédits du programme 163 est intervenu mi-2015, afin de soutenir le vivre ensemble et la promotion des valeurs de la République. 11,1 millions d'euros sont prévus dans le projet de loi de finances de 2016, dont une partie servira à financer le dispositif SESAME pour accompagner les 16-25 ans en difficulté d'insertion sociale ou professionnelle (1 500 jeunes devraient être concernés d'ici 2017) vers des emplois d'éducateur sportif ou d'animateur. Ces crédits financeront également la création de 23 fabriques d'initiatives citoyennes dans 17 départements métropolitains et à La Réunion. Ils faciliteront la création de 100 nouveaux postes Fonjep (Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire) pour renforcer les capacités des associations d'éducation populaire et de jeunesse dans les quartiers de la politique de la ville et les territoires fragiles. La troisième action annoncée au cours du Comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté porte sur la rénovation des relations entre les pouvoirs publics et les acteurs associatifs. Enfin, une réflexion a été lancée pour favoriser l'engagement bénévole, notamment celui des actifs et encourager la participation des jeunes aux mouvements politiques, associatifs et syndicaux.

Compte tenu de la très forte augmentation des crédits du programme 163 en direction de la jeunesse, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de ce programme.

Mme Corinne Bouchoux. – Je remercie les rapporteurs pour la clarté de leur présentation. On fait souvent référence à un phénomène de désocialisation et de désaffection de la jeunesse pour les valeurs de la République, lorsqu'on veut expliquer les drames que nous avons vécus. C'est dire l'importance stratégique des programmes 219 et 163, et nous

nous félicitons des orientations budgétaires qui leur ont été données. *Quid* du chiffrage revisité des mesures de sécurité pour l'Euro 2016 et les Jeux olympiques de 2024 ?

90 % de la dotation d'action parlementaire servent à financer les investissements immobiliers des collectivités territoriales. Quant à nous, nous l'utilisons pour aider les associations à financer leurs appels à projet. Certaines d'entre elles, et non des moindres, sont dans une situation financière difficile. Elles peinent à recruter de nouveaux bénévoles, à un moment où le vivier vieillit et s'épuise. Les mesures en faveur du service civique arrivent au creux de la vague. Comment mobiliser de nouveaux bénévoles ? Comment faire reconnaître les compétences que les jeunes auront acquises en exerçant leur mission de service civique ?

M. Michel Savin. – Je ne partage pas le point de vue de Jean-Jacques Lozach. Le sport reste le parent pauvre du budget de l'État. L'augmentation annoncée n'est qu'un trompe-l'œil. Elle se limite en réalité aux 5 millions d'euros prévus pour les médaillés des JO de Rio, auxquels s'ajoutent 1,8 million d'euros ciblés sur la couverture sociale des sportifs de haut niveau. Les autres crédits sont tous en baisse : 700 000 euros en moins pour la promotion du sport, 600 000 euros en moins pour le développement du sport de haut niveau, 6 millions d'euros en moins pour le Centre national pour le développement du sport (CNDS), 2 millions en moins pour l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (Insep), 4,8 millions en moins pour les fédérations, soit au total plus de 14 millions d'euros en moins par rapport à 2015. L'amendement déposé par notre collègue Didier Guillaume compense une partie de cette baisse, en ce qui concerne le budget des fédérations, notamment. Il reste insuffisant. Des efforts sont encore possibles, en réduisant d'autres budgets pour éviter de pénaliser davantage celui du sport.

Quant au budget de la jeunesse, il a augmenté de 148,5 millions d'euros en 2015 à plus de 300 millions en 2016. C'est l'essentiel de l'augmentation du budget de la mission. Des contrats de service civique d'une durée de six à sept mois suffiront-ils à garantir une insertion positive des jeunes dans le milieu du travail ? Une étude de l'Insee a conclu à l'inefficacité des contrats aidés. C'est pourtant la voie unique que suit le Gouvernement. Mieux vaudrait réorienter une partie des crédits de la jeunesse vers le sport, en limitant l'objectif de recrutement du service civique à 70 000 jeunes.

Mme Mireille Jouve. – Le budget dédié au sport augmente de 3 %, avec des recettes supplémentaires affectées au CNDS. En 2016, les recettes qui lui sont affectées sous plafond, issues de la Française des jeux, rapporteront près de 100 millions d'euros à l'État. Le projet de loi de finances pour 2016 relève le prélèvement exceptionnel de 0,3 % sur les mises de la Française des jeux pour financer la candidature de Paris aux JO 2024. Ce prélèvement ne devrait pas être reconduit en 2017. En le prolongeant, on pourrait financer la rénovation et construction d'équipements sportifs de proximité. Doté d'une enveloppe importante, le plan « Citoyens du sport » créera plus de 400 emplois d'éducateurs sportifs en 2015-2016. C'est une bonne chose. Mais en maintenant un écart de traitement entre le sport de haut niveau et la promotion du sport pour tous, on accentue les inégalités dont souffrent les territoires ruraux et les quartiers de la politique de la ville.

Le budget de la jeunesse voit ses crédits augmenter grâce au doublement de la part consacrée au service civique. L'objectif est fixé à 110 000 volontaires en 2016 contre 70 000 en 2015, et les missions sont accessibles aux jeunes handicapés. Les structures d'accueil se diversifient. C'est une bonne chose. Les structures du monde associatif supportent 86 % des offres de service civique. Le service civique pourrait être valorisé dans les collèges et les

lycées, en sollicitant ceux qui s'y sont engagés pour relayer leur expérience auprès des plus jeunes.

La suppléante de Thierry Braillard à l'Assemblée nationale a suggéré que le droit universel d'évolution professionnelle donne lieu à un compte personnel de formation pour toute personne de plus de quinze ans. Une piste serait que l'engagement citoyen y soit pris en compte.

L'État consacre 30 000 subventions directes de fonctionnement aux associations, soit plus de 2 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent 2,5 milliards d'euros de mesures fiscales. Il a prévu une enveloppe supplémentaire de 11 millions d'euros dans les quartiers défavorisés, où le lien social est le plus distendu. Une inquiétude demeure : que la baisse des dotations aux collectivités se répercute sur les subventions aux associations.

M. Claude Kern. – Je salue l'augmentation des crédits de la mission dans un contexte budgétaire particulièrement difficile. Une hausse de 32,8 % est spectaculaire, même si elle résulte surtout des crédits affectés au service civique devenu universel, de sorte que tout jeune de moins de vingt-cinq ans y a droit. Les crédits consacrés au développement du service civique bondissent de 148,6 à 300,4 millions d'euros, soit une augmentation de 103,3 %. Pour le reste, les crédits de la mission sont quasiment stables. Le programme dédié au sport voit ses prérogatives élargies, du fait de l'Euro 2016. Quant à celui consacré à la jeunesse et à la vie associative, il met très fortement l'accent sur le service civique. On n'enregistre finalement que deux subventions nouvelles, celle pour les cotisations retraite des sportifs de haut niveau, et celle pour les médaillés des JO de Rio. Les collectivités locales soutiennent le sport à hauteur de 12 milliards d'euros. Avec la baisse de la dotation globale de fonctionnement, elles devront réduire leur engagement financier. Reste à savoir dans quelle proportion. Enfin, le CNDS qui poursuit son assainissement financier, réduit le montant de ses interventions traditionnelles. Dans l'attente du vote des amendements, particulièrement celui de Didier Guillaume, le groupe UDI-UC réserve son vote sur les crédits de la mission.

Mme Christine Prunaud. – Le budget du sport reste stable. Certains projets sont très satisfaisants. Je constate que le plan « Citoyens du sport » a des effets très positifs dans les quartiers populaires de Saint-Brieuc. Il encourage les jeunes à s'investir. Les investissements manquent dans les zones rurales, pour construire des piscines, par exemple. Les communautés de communes interviennent, mais le sentiment d'appartenir à un territoire défavorisé l'emporte. Dans les zones rurales, les nouveaux critères de répartition des zones sensibles prioritaires inquiètent, car les subventions d'aide à l'investissement en dépendent. Les associations d'éducation populaire, comme les maisons de la jeunesse et de la culture ne sont pas non plus rassurées par l'évolution du Fonjep, dont les moyens sont diminués. Les collectivités locales ont ponctionné 10 % des subventions aux associations. Quant aux nouveaux postes que le Fonjep obtiendra grâce à la fusion, aucun moyen supplémentaire n'a été dégagé pour les financer.

Mme Françoise Cartron. – Le service civique suscite bien des interrogations. L'une de ses finalités est de placer les jeunes en situation d'engagement et de responsabilité pour les confronter aux valeurs de la République. Les événements en montrent l'importance. A-t-on évalué le nombre de missions de service civique en moins si l'amendement de Didier Guillaume est adopté ?

Il est urgent de mettre en œuvre le plan « Citoyens du sport » que le CNDS a élaboré. Le sport est très efficace pour véhiculer des valeurs auprès des jeunes. On regrette

d'autant plus qu'il puisse être synonyme d'argent facile ou de performance à tout prix. Certains sportifs auraient besoin d'une formation accélérée sur les valeurs citoyennes et républicaines !

Les fédérations qui fixent les critères de performance pour intégrer un Creps ont parfois des exigences impossibles. À Bordeaux, un jeune peut se retrouver sans rien après deux ans passés dans la section tennis d'un sport-études. C'est bien simple : aucun jeune Bordelais n'est capable de satisfaire aux exigences de la fédération française de tennis !

Mme Samia Ghali. – Le service civique aide les jeunes en marge du cursus scolaire à se réintégrer dans le milieu associatif, en y apprenant les valeurs humanistes et de laïcité. Parfois, des vocations naissent. Les jeunes peuvent aussi se former dans les missions locales que financent les communes, les régions, voire les départements. Il n'est pas nécessaire de multiplier les formations, en négligeant celles qui existent déjà.

Le monde du sport a besoin d'évoluer. Les fédérations bénéficient de financements privés, grâce aux licences. Beaucoup de clubs organisent des stages d'été que les caisses d'allocations familiales (CAF) subventionnent grâce au budget jeunesse. L'approche de l'Euro 2016 justifie que l'on augmente le budget du sport.

M. Jean-Louis Carrère. – J'assure de mon soutien les deux rapporteurs. La vieille antienne selon laquelle les collectivités locales diminueront leurs aides en conséquence de la baisse de la dotation globale de fonctionnement n'a rien d'exact. Au contraire, une fois qu'elles n'auront plus à redistribuer des dotations prélevées par l'État, elles pourront gérer leur budget et faire leurs choix beaucoup plus librement.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Les dotations des collectivités territoriales correspondaient initialement à des transferts de charges.

M. Jean-Louis Carrère. – On est toujours plus riche de l'argent des autres.

M. Pascal Allizard. – Le socialisme s'arrête quand on ne peut plus dépenser l'argent des autres !

M. Jean-Louis Carrère. – Le socialisme n'est pas un angélisme.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Jean-Jacques Lozach a cité les Creps. Leur transfert aux régions doit se faire dans de bonnes conditions. La Normandie, la Bretagne et la Corse n'en disposent pas. Il faudra veiller à ce que ces régions bénéficient du même accompagnement que les autres.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis. – La sécurité devient de plus en plus importante. Lorsque Londres a déposé sa candidature pour les JO de 2012, les organisateurs avaient prévu de consacrer 250 millions d'euros au poste de sécurité ; en réalité, les dépenses ont atteint 1,16 milliard d'euros. Les *fan zones* attirent des dizaines de milliers de supporters et leur sécurité est assurée par les collectivités locales, pas par l'État. Il est probable que certaines d'entre elles devront être annulées.

Quant aux fédérations, elles constituent un monde hétérogène. Certaines ont beaucoup d'argent ; une dizaine d'entre elles sont en difficulté. Leur contrat d'objectifs avec l'État reste stable. Les clubs doivent avoir la possibilité de recruter, ce qui implique des moyens financiers, mais aussi un encadrement suffisant pour les jeunes recrutés. Le fait que

de nouvelles formes d'activités corporelles leur échappent a pu les mettre en émoi. La restructuration des régions les inquiète également. Le plan « Citoyens du sport » peut avoir un effet positif sur la relance du bénévolat.

L'année 2016 sera celle de la candidature de Paris aux JO de 2024. Un groupement d'intérêt public (GIP) est en charge de défendre cette candidature, qui dispose d'un budget de 60 millions d'euros, dont 10 viennent de l'État, 10 de la Ville de Paris, 10 de la région Ile-de-France et 30 de fonds privés. En 2012, ce budget avait un montant comparable de 52 millions d'euros. La structuration du GIP, en revanche, a évolué, en favorisant la présence des sportifs qui disposent de 55 % des votes, soit plus que les politiques.

Si l'on peut regretter que le sport ne représente que 0,14 % du budget de l'État, il n'y a là rien de nouveau. L'année 2016 est particulière à plusieurs titres. La loi sur les sportifs de haut niveau s'appliquera pour la première fois et ce sera la deuxième année que s'appliquera celle sur le financement de leurs retraites. À périmètre constant, ce budget est en hausse.

L'Insep est un outil que tous les pays nous envient. Sa trajectoire d'investissement ne sera pas affectée par les 2 millions d'euros de prélèvements sur les fonds de réserve. L'Institut dispose d'un budget de 40 millions d'euros financés pour moitié par l'État, pour moitié par des recettes propres. Il compte 300 employés. Ses responsables ont su ajuster la hausse des tarifs de location d'équipements que beaucoup de fédérations trouvaient trop élevés : de 6 ou 7 %, elle passera à 2 % l'an prochain.

Le taux d'intervention du CNDS s'élève à 15 % en moyenne. Les zones rurales bénéficient également de la dotation d'équipement des territoires ruraux et d'autres dispositifs. Je ne peux qu'être d'accord avec Mme Cartron sur les défaillances individuelles de certains sportifs. Les travaux de notre mission d'information sur la gouvernance du football commenceront très prochainement. Qu'il s'agisse de transparence financière, de lutte contre les conflits d'intérêts ou de cumul de fonctions, la marge de progrès est immense. Certains dirigeants de fédération restent trente ou quarante ans à leur poste.

L'amendement de Didier Guillaume ne deviendra opérationnel que si la réserve de précaution s'applique. Les Creps n'ont pas qu'un rôle sportif. Ils sont aussi de bons outils que les régions gagneraient à exploiter dans leur politique de formation. Quant à leur transfert, le comité d'évaluation des charges a dit qu'il s'était opéré à l'euro près.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis. – La réduction des aides de l'État aux collectivités locales ne se répercutera pas forcément sur leurs subventions aux associations. Tout est question de choix. Dans ma commune, je n'ai pas diminué les aides. Il y a toujours moyen d'ajuster son budget.

L'objectif de 150 000 jeunes engagés dans le service civique a été fixé en 2012 par les deux principaux candidats à l'élection présidentielle. La formule d'un service civique universel est sage. Tous ceux qui le veulent y ont accès. Pour l'instant, on compte quatre fois plus de demandes que de missions proposées. On peine à trouver des missions adaptées. L'amendement de Didier Guillaume ferait disparaître 1760 postes de service civique, si l'on se fie au ratio arithmétique. Espérons qu'ils ne manqueront pas. Quant au sort des jeunes qui ont effectué un service civique, une étude de TNS-Sofres a montré, en 2013, que six mois après la fin de leur service civique, 75 % des jeunes étaient employés, en stage ou en

formation. Le service civique a donc aidé ces jeunes à s'intégrer dans le monde du travail. On pourrait effectivement valoriser l'engagement citoyen de ces jeunes en l'intégrant dans un portefeuille de compétences. Le service civique n'a rien à voir avec un emploi aidé. Le service civique n'est pas un emploi, c'est une formation à destination des jeunes qui entrent dans le monde du travail avec un tutorat. Les crédits en faveur du service civique sont à la hauteur des ambitions de ce dispositif, même s'il faut évidemment veiller à préserver aussi les autres axes de la vie associative. Il faut soutenir le bénévolat, en trouvant une forme de valorisation adaptée, qui ne passe pas forcément par une rétribution car, par définition, le bénévolat est désintéressé.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » du projet de loi de finances pour 2016.

Questions diverses

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous aurons la semaine prochaine notre première table ronde sur le projet de loi « liberté de création, architecture et patrimoine », dite loi LCAP.

M. David Assouline. – La programmation de l'examen du texte a été avancée. Cela signifie-t-il que nous devons travailler très vite ? Avez-vous des informations sur le calendrier ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le texte devait être examiné en séance, dans la semaine du 8 février. Le calendrier semble avoir été avancé à la semaine du 25 janvier. Nous devons nous adapter en conséquence.

La réunion est levée à 12 heures.

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

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 »

La réunion est ouverte à 18 heures.

M. Jean Bizet, président. – Monsieur le commissaire, nous vous remercions d'avoir répondu à notre invitation, respectant ainsi la feuille de route établie par le premier vice-président de la Commission européenne, Franz Timmermans, incitant les commissaires à se rapprocher des parlements nationaux.

Notre pays vient d'être frappé à nouveau par le terrorisme djihadiste avec une violence sans précédent. Toutes nos pensées vont vers les victimes et leurs familles. Notre pays s'est rassemblé pour afficher son unité et son attachement à ses valeurs. Dans l'épreuve, nos concitoyens attendent les réponses aux menaces qui pèsent sur leur sécurité. La minute de silence de lundi midi a été déclinée dans les 28 capitales de l'Union européenne, ce qui souligne la dimension européenne de ce drame ; chaque citoyen européen est désormais une cible potentielle. La réponse à ce fléau doit être européenne. Nous attendons désormais des actions concrètes en la matière. Il faut agir, et vite. Merci, Monsieur le commissaire européen, de relayer notre message au sein des institutions européennes. Nous serons sans doute nombreux à souligner, jeudi après-midi en séance, qu'un budget équivalent à 1 % du PNB est un peu faible, compte tenu des défis que l'Union européenne doit relever.

La conférence de Paris sur le climat aura bien lieu. Nous espérons qu'elle attestera une mobilisation internationale sur ces enjeux d'avenir. Le Sénat, grâce à la proposition de résolution déposée par Jérôme Bignon, a arrêté hier soir une position ambitieuse insistant sur le rôle des collectivités territoriales : c'est d'elles que naîtront les comportements collectifs nouveaux ; c'est à elles qu'il reviendra de mobiliser chacun d'entre nous au quotidien en faveur de l'environnement.

Au sein de la commission des affaires européennes, nous avons salué le haut niveau d'exigence des actions de la Commission européenne, notamment avec le dispositif des quotas d'émissions de gaz à effet de serre. Elle affiche également avec une audace réaliste de fortes ambitions dans le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Le fonds Juncker oriente d'ores et déjà les investissements vers le secteur industriel bas carbone ; les fonds structurels y consacreront 47 milliards d'euros entre 2014 et 2020 – c'est le deuxième poste budgétaire après la PAC. Nous avons insisté – le président Lenoir au premier chef – sur la nécessité de fixer, grâce à un marché réformé, un prix du carbone suffisamment élevé. Les acteurs financiers publics et privés devront aussi orienter leurs prêts et leurs investissements vers une industrie sobre en carbone. Sur tous ces éléments, nous aimerions connaître votre analyse.

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Monsieur le commissaire, je m'associe aux propos de Jean Bizet, et vous souhaite la bienvenue parmi nous. Je me réjouis de la solidarité européenne dans les moments tragiques que nous vivons, et salue la décision de maintenir la COP21. Vous êtes vous-même très impliqué dans sa préparation puisque la Commission européenne a été la deuxième puissance à transmettre le 6 mars dernier sa contribution. Celle-ci est ambitieuse puisqu'elle reprend les engagements pris dans le paquet Énergie-climat adopté en octobre 2014, avec une réduction de 40 % d'ici 2030 des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990. Le précédent objectif, une réduction à l'horizon 2020 de 20 % des émissions de gaz à effet de serre, semble quant à lui en voie d'être largement atteint. Comment y parvenir ? Quelles sont les priorités ? Où se situe la France dans cette trajectoire – autrement dit, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte est-elle à la hauteur de l'enjeu ? Que penser des États pour lesquels cet objectif n'apparaît pas encore comme une priorité ? La conférence de Paris a-t-elle des chances de parvenir à un accord ?

Il y a quelques semaines, vous vous êtes inquiété publiquement de la « lenteur désespérante » des négociations... Vous avez identifié quatre prérequis à un succès de la conférence : l'engagement de tous les grands émetteurs pour contribuer réellement à l'atténuation des changements climatiques ; la nécessité d'une révision dynamique, sans doute tous les cinq ans ; la fixation d'un objectif de long terme, la décarbonisation complète de l'économie mondiale en 2100 ; et la définition de règles de transparence et de responsabilité applicables à tous les États. À quelques jours de l'ouverture de la conférence, ces prérequis sont-ils remplis ? Vous vous êtes en outre inquiété récemment dans un quotidien français de la position des États-Unis, hostiles à tout accord contraignant...

M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques. – Monsieur le commissaire, je vous dis à mon tour notre plaisir de vous accueillir. L'Espagne a payé un très lourd tribut aux terroristes il y a une dizaine d'années. À vous qui représentez l'Europe mais êtes aussi citoyen espagnol, nous voulons dire que nous ne l'avons pas oublié ; notre solidarité est totale au niveau européen, et même au-delà.

Le Sénat est pleinement engagé dans le débat sur le climat, et nous préparons depuis de longs mois la conférence qui se réunira à Paris dans une quinzaine de jours. À Lima en décembre dernier, nous avons mesuré l'attente de nombreux pays à l'égard de ce grand rendez-vous. La proposition de résolution de Jérôme Bignon nous a permis d'afficher une position ambitieuse partagée par tous. À la tribune, j'ai plaidé au nom de la commission des affaires économiques pour la généralisation de mécanismes de tarification du carbone susceptibles d'émettre un signal-prix fort et de donner aux acteurs économiques une visibilité suffisante pour guider leurs investissements sur le long terme.

L'Union européenne a été pionnière en créant dès 2005, dans sa phase pilote, un marché d'échange de quotas d'émissions afin d'atteindre les objectifs fixés par le protocole de Kyoto. Alors que la crise économique avait fait chuter la tonne de CO₂ sous les 4 euros, la création d'une réserve de stabilité destinée à absorber l'excès de quotas sur le marché a été opportunément décidée et devrait être pleinement opérationnelle en janvier 2019.

Au-delà de la mise en place de cette réserve, vous travaillez désormais à la deuxième étape de la réforme du marché de quotas pour l'après-2020. Lors de la présentation de ses propositions en juillet dernier, j'ai noté avec grand intérêt – car nous sommes très soucieux du maintien de la compétitivité de nos entreprises – que la Commission européenne entendait fixer des règles protégeant les secteurs confrontés aux fuites de carbone, en

concentrant l'allocation gratuite de quotas d'émissions sur les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale. Certains États ont en effet conservé des législations assez éloignées de nos préoccupations en France et en Europe... Ma question est simple : le marché de quotas réformé permettra-t-il de préserver la compétitivité de l'industrie européenne tout en atteignant l'objectif ambitieux d'une réduction d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 ?

M. Miguel Arias Cañete, commissaire européen chargé de l'action pour le climat et l'énergie. – Je vous remercie de m'avoir convié à cette audition. Je veux saisir cette occasion pour exprimer toute ma solidarité aux victimes, à leurs familles ainsi qu'au peuple français à la suite des atroces attentats qui ont frappé Paris vendredi dernier. Comme l'a souligné le président Juncker, ils visaient notre façon de vivre ensemble, nos valeurs, notre liberté. Mais l'Europe est unie. Notre solidarité et notre détermination à protéger nos citoyens, nos valeurs et nos libertés n'en sont que renforcées. La Commission européenne fera tout ce qui est en son pouvoir pour soutenir la France en ces moments si difficiles. L'Europe et tous les habitants du globe sont à vos côtés. Nous le serons aussi à l'occasion de la COP21, quand Paris sera la capitale du monde.

L'humanité entière se tourne vers nous pour un signal clair ; c'est une occasion unique de montrer notre capacité à travailler ensemble afin de relever les défis mondiaux. L'accord de Paris devra offrir une image d'action collective, fixer un cap pour une transition accélérée vers un monde plus résilient et plus sobre en carbone.

Pour relever un tel défi, il nous faut agir à l'échelle de la planète. Aucun pays ne peut être oublié. Nous sommes déterminés à travailler avec nos partenaires pour parvenir à un accord juridiquement contraignant, ambitieux et équitable. Il appartient aux économies majeures, qui sont aussi les plus grandes émettrices de gaz à effet de serre, de montrer la voie. Et tous les pays doivent prendre leur juste part de l'effort. Si nous voulons contenir le réchauffement global en dessous de 2 degrés, nous devons trouver un moyen de refléter l'évolution des responsabilités et des capacités d'une manière dynamique et nuancée. Grâce à ses territoires d'outre-mer, la France occupe une place unique pour observer l'impact des dérèglements climatiques et expérimenter des solutions concrètes. J'ai pu l'observer dans mon voyage aux îles du Pacifique : les gouvernements des territoires insulaires sont plus conscients des problématiques liées à la vulnérabilité climatique, parce qu'ils y sont confrontés au quotidien. À cet égard, j'ai lu avec beaucoup d'intérêt vos propositions dans le rapport du Sénat « *Les outre-mer français face au défi du changement climatique : une contribution concrète à l'agenda des solutions* ».

Pour rester en dessous de 2 degrés de réchauffement, il est nécessaire de réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre d'au moins 50 % d'ici à 2050 par rapport à 1990 et s'approcher – et même passer en dessous – de zéro émission nette, avant la fin du siècle. Pour cela, l'accord devra fixer un objectif opérationnel à long terme, assurer un examen régulier des efforts et de l'ambition, et contenir des règles de transparence et redevabilité.

L'approche ascendante, ou *bottom up*, adoptée en vue de Paris, a déjà donné des résultats : 161 pays ont présenté leurs plan climat national – ou contributions déterminées au niveau national – portant sur presque 94 % des émissions mondiales. C'est sans précédent. À titre de comparaison, la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto implique seulement 35 pays, soit environ 12 % des émissions. Ces contributions ne viennent pas

seulement des plus grands émetteurs – Chine, États-Unis, Brésil et Union européenne – mais aussi de certains des pays les plus vulnérables d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

L’Union européenne a été la première grande économie à présenter sa contribution en mars dernier, affichant l’objectif contraignant de réduire les émissions d’au moins 40 % d’ici 2030. Cette contribution, ambitieuse et équitable, est en phase avec une trajectoire d’au moins 80 % de réduction d’ici 2050, dans un contexte où les autres pays réaliseraient leur part des efforts. Elle rendra notre économie 50 % plus efficace en termes d’émissions, alors qu’elle émet déjà moins de gaz à effet de serre par unité de PIB que les autres grandes économies.

La maîtrise des émissions n’est toutefois qu’une partie de l’équation. Les effets du changement climatique se font sentir partout dans le monde, Europe comprise. Voilà pourquoi les mesures d’adaptation, bien planifiées et permettant d’épargner de l’argent et de sauver des vies, sont une priorité pour de nombreux pays, notamment les plus vulnérables.

Comme vous le soulignez dans votre résolution, le financement de l’action pour le climat sera un point crucial de l’accord. Des mesures d’adaptation, une meilleure coordination et une meilleure coopération, y compris avec le secteur privé, sont indispensables. Selon nos dernières estimations, le montant total des besoins d’investissement indiqués dans les contributions nationales correspond à 2,4 milliards de dollars. De nombreux pays peinent à mobiliser les moyens nécessaires. Ils auront besoin d’aide.

L’Union européenne et ses États membres sont les principaux financeurs de l’action pour le climat : en 2014, ils ont versé à ce titre 14,5 milliards d’euros pour soutenir les pays en développement. La transformation en économies et sociétés sobres et résilientes face au changement climatique suppose de grands changements dans les modèles d’investissement. Si l’Union européenne et les bailleurs traditionnels sont disposés à poursuivre leur effort de financement, la base des donateurs doit être élargie et tous les pays doivent mettre en place des cadres réglementaires incitant les investisseurs privés à s’engager dans l’économie verte.

La Commission européenne soutient fermement la présidence française, qui veut faire de la COP21 un grand succès français, européen et international. La pré-COP qui s’est tenue au ministère des affaires étrangères à Paris du 8 au 10 novembre a fait apparaître des terrains d’entente potentiels, mais beaucoup reste à faire. Le texte de 55 pages qui servira de base de négociation à Paris, établi à partir du consensus durement négocié au sein du G20 dans la nuit du 15 au 16 novembre, laisse encore toutes les options politiques ouvertes – la révision régulière a notamment été remise en cause par des pays importants.

L’appareil diplomatique de l’Union européenne et des États membres est pleinement mobilisé au service de nos objectifs. Nous gardons un contact permanent avec les pays les plus importants dans la négociation. Ces derniers mois, des centaines d’actions de diplomatie publique ont été organisées aux quatre coins du monde. Nous participerons en outre pleinement à l’agenda des solutions de la COP21, notamment sur les volets énergies propres, ville durable, résilience. La conclusion de l’accord intergouvernemental et la mobilisation des acteurs non-étatiques se complètent et se renforcent mutuellement.

J’en viens aux actions que l’Union européenne va prendre pour traduire ses engagements dans les faits. De même qu’avec les objectifs climatiques pour 2020, nous mettrons en œuvre notre contribution climat et en rendrons compte de façon transparente.

Outre notre cible ambitieuse en matière de réduction des émissions, les énergies renouvelables devront représenter au moins 27 % du *mix* énergétique européen en 2030, et notre efficacité énergétique devra avoir progressé d'au moins 27 %. Nous sommes en voie d'atteindre ou même dépasser notre objectif de 20 % de réduction des émissions à l'horizon 2020 : entre 1990 et 2014, nos émissions ont baissé de 23 % alors que notre PIB augmentait de 46 %.

La réforme du système d'échanges de quotas d'émissions de gaz à effet de serre fait partie des mesures les plus importantes adoptées en 2015 par la Commission européenne pour réduire les émissions et assurer la transition énergétique. Elle avait deux objectifs : donner les bons signaux-prix aux investisseurs, et protéger les secteurs exposés à la compétition internationale. C'est très différent du système antérieur, qui rendait nécessaire un facteur de correction réduisant de 35 % l'allocation de quotas à titre gratuit dans tous les secteurs. Concentrer l'appui sur les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale était chose complexe, car le système ETS concerne 11 000 installations sur le continent, appartenant à 200 groupes différents, tous détenteurs jusqu'alors de droits d'émissions gratuits. Fixée à 1,74 % dans le système originel de *cap and trade*, la réduction des droits octroyés atteindra 2 %. Le choix des bénéficiaires est fondé sur l'exposition au commerce international et l'intensité énergétique. L'examen de la réforme au Parlement européen sera difficile, car tous les groupes de pression s'efforceront de démontrer leur légitimité à conserver les émissions gratuites. Établir un marché carbone est tout sauf facile. La Commission européenne a connu de grandes difficultés dans le passé – rappelez-vous l'introduction du *backloading* pour réduire les quotas alloués au marché... La Chine a annoncé sa décision d'instaurer un marché du carbone à l'échelle nationale ; les États-Unis pourraient prendre le même chemin. L'idéal serait, à l'avenir, de connecter entre eux tous les marchés mondiaux.

L'agenda pour l'année 2016 sera encore plus chargé : avant l'été 2016 sera présenté le paquet Sécurité d'approvisionnement de gaz, comprenant aussi une stratégie pour le gaz naturel liquéfié et une stratégie pour le chauffage et refroidissement ; une décision devra aussi intervenir sur la répartition de l'effort, qui s'étendra notamment aux secteurs non concernés par le système d'échange de quotas, c'est-à-dire les terres, les transports et les bâtiments ; il y aura également une communication sur la décarbonisation des transports.

Après l'été 2016, la Commission européenne se consacrera au marché intérieur avec l'adoption de la révision de la directive sur l'efficacité énergétique et de la directive sur la performance énergétique des bâtiments, la révision des règles liées à l'architecture de notre marché intérieur de l'énergie, à la suite de la consultation publique lancée cet été, et finalement le paquet Énergies renouvelables, qui comprendra une révision de la directive et une nouvelle proposition sur les bioénergies.

Les défis sont nombreux, mais je suis convaincu que nous n'avons jamais bénéficié d'autant d'atouts pour obtenir l'accord ambitieux que nous voulons. Vous pouvez compter sur la détermination de la Commission pour mener à bien ce processus afin de donner un signal au monde entier de notre capacité d'agir ensemble, unis pour des causes communes.

Paris ne représente qu'une étape. Il faudra s'attacher avec autant de détermination à la mise en œuvre des droits. Là aussi, vous pouvez compter sur la détermination de la Commission européenne, qui est aussi la mienne.

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Merci Monsieur le commissaire européen. Je

donne la parole à Jérôme Bignon, président du groupe de travail sur les négociations climatiques, coauteur de la résolution adoptée hier à l'unanimité sur le rôle des territoires dans la lutte contre le dérèglement climatique, et coauteur du rapport sur le climat et l'outre-mer que vous avez mentionné.

M. Jérôme Bignon. – Merci Monsieur le commissaire de votre intervention. La réforme du marché du carbone menée par la Commission européenne est riche, mais complexe – si j'en juge par le visage de certains de mes collègues... Une note écrite nous permettra de mieux l'appréhender et de la promouvoir autour de nous.

Merci pour les propos que vous avez eus à l'égard de notre résolution. Il n'est pas fréquent que toutes les instances composant une assemblée parlementaire, commissions, délégations, et surtout groupes politiques parviennent à dépasser leurs intérêts pour aboutir à l'unanimité, non par un compromis mou, mais par un consensus solide sur des sujets aussi importants que le financement des actions en faveur du climat ou l'arrêt progressif des subventions aux énergies carbonées – 650 milliards de dollars par an. Pensez-vous que cette réduction, forcément progressive, doit être encouragée, et à quel rythme ? En toute hypothèse, préparer la COP21 implique du courage, de véritables efforts : il n'est pas facile de renoncer à chercher de nouveaux gisements ou à exploiter les gaz de schiste et d'encourager plutôt des investissements dont la rentabilité à court terme n'est pas apparente.

M. Ladislav Poniatski. – Monsieur le commissaire, votre portefeuille comprend l'énergie et le climat : cette audition n'est donc pas cantonnée à la COP21... Vous avez rouvert le 7 octobre dernier le dossier du gazoduc entre la France et l'Espagne. Or, vous connaissez les réticences de la France. Je suis moi-même totalement opposé à ce projet de 3 milliards d'euros visant à doubler 1 000 kilomètres de gazoducs, bien au-delà du seul franchissement des Pyrénées et du Languedoc-Roussillon. Conscient de l'ampleur du projet, vous avez proposé de commencer par un premier tronçon franchissant les Pyrénées, pour 500 millions d'euros. Or, d'abord, il y a déjà deux gazoducs entre nos deux pays – dont un récent – qui répondent à tous nos besoins. Ensuite, réaliser une grosse canalisation débouchant dans des petites est absurde, ou indissociable des phases ultérieures du projet. En outre, l'énergéticien espagnol n'est même pas demandeur ! Enfin, votre argument sur l'apport pour l'Europe me semble mauvais. Pour assurer l'indépendance notamment des pays de l'Est de l'Europe vis-à-vis de la Russie, on nous dit qu'il faudrait organiser le transport du gaz d'Espagne vers ces pays *via* la France. Aucun besoin n'a été exprimé, et c'est peu dire que la distance est grande... Il y a déjà une très bonne liaison GNL entre le port de Barcelone et Fos-sur-Mer, qui satisfait pleinement la demande. Bref, est-ce le moment de dépenser 3 milliards d'euros sur ce projet ? N'y a-t-il pas d'autres urgences dans le domaine énergétique ?

M. Jean Bizet, président. – Je m'associe à la question de Ladislav Poniatski. Le 4 novembre dernier, au cours des seizièmes rencontres parlementaires de l'énergie, cette question a été clairement posée, et nous ne comprenons toujours pas votre position sur ce sujet.

M. Jean-Yves Leconte. – Beaucoup d'États membres, en particulier d'Europe centrale, acceptent les objectifs fixés pour 2020, pas ceux pour 2030. Faute de politique énergétique européenne, il est en effet difficile d'établir une position commune. Comment envisager d'aller plus loin à la conférence de Paris avec de telles divergences d'intérêts ?

Est-il raisonnable de négocier un traité transatlantique sans y intégrer le marché de carbone unique ?

Si l'Union européenne a diminué ses émissions tout en augmentant son PIB, c'est sans doute grâce à l'amélioration de son efficacité énergétique, mais aussi en raison des fuites de carbone ! Être vertueux tout seul, c'est se condamner à favoriser des concurrents qui ne s'imposent pas les mêmes normes... Envisage-t-on enfin de taxer la composante carbone des produits importés dans l'Union européenne ?

Mme Évelyne Didier. – Merci, Monsieur le commissaire, de votre présence.

Vous avez indiqué que la réforme du marché du carbone aurait lieu en janvier 2019 : la Commission européenne n'est donc pas très pressée... La chose est complexe, certes, mais nous semblons nous soucier davantage de la compétitivité à très court terme, celle des cours boursiers, que de celle à moyen et long terme. Ce marché est incertain, mis en place tardivement. Je m'étonne qu'aucune autre piste ne soit envisagée. Je doute enfin qu'il soit aussi facile de soumettre le carbone au jeu du marché dans les pays pauvres – où il représentera proportionnellement un coût plus lourd – qu'en Europe... Le mécanisme ne risque-t-il pas, en somme, de se révéler particulièrement inégalitaire ? N'y a-t-il pas d'autres outils, plus sûrs, à mettre en place ?

M. Roland Courteau. – Aider les pays en développement à s'équiper et à s'adapter aux conséquences du réchauffement climatique en débloquent 100 milliards d'euros par an n'est pas moins important que de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ces sommes seront-elles apportées, et quelle sera la part prise par l'Union européenne dans ce soutien financier ?

Je m'associe à la question posée par Jérôme Bignon sur la baisse des soutiens publics aux énergies fossiles, actuellement estimés à plusieurs centaines de milliards d'euros.

Où en est la proposition de taxe sur les transactions financières soutenue par onze États membres ? *Quid* d'une taxation spécifique des armateurs et des compagnies aériennes ?

La Commission européenne a mis le gouvernement français en demeure d'accélérer la mise en concurrence de ses concessions hydroélectriques. Or, la loi relative à la transition énergétique rend possible la création de sociétés d'économie mixte hydroélectrique associant un actionnaire public à un opérateur industriel, sélectionné à l'issue d'une procédure de mise en concurrence et qui a le contrôle opérationnel des installations. Ces installations, financées par les consommateurs français...

Mme Évelyne Didier. – Les citoyens français !

M. Roland Courteau. – ...appartiennent donc à notre patrimoine. Ce dispositif ne respecte-t-il pas le droit européen ?

M. Louis Nègre. – Merci, Monsieur le commissaire, d'être parmi nous ce soir.

Les résultats de la COP20, à laquelle j'avais assisté, n'avaient pas été à la hauteur de nos espérances. Nous comptons donc tous sur la COP21... Ma question est simple : êtes-vous optimiste sur son issue ? Si oui, pourquoi ?

M. Ronan Dantec. – L'Union européenne doit être à terme le plus grand continent équipé en énergies renouvelables. Les dispositifs financiers du plan de relance européen sont-ils adaptés à l'accompagnement de la transition énergétique ? Travaillez-vous avec la BCE et la BEI ? *Quid* du marché de capacité européen, élément-clé du dispositif final ? Le mécanisme proposé par la France n'avait pas suscité un fol enthousiasme...

Le marché des quotas d'émission a échoué pour le transport aérien, les Chinois ayant invoqué la notion de responsabilité commune, mais différenciée. Le transport reste une pierre d'achoppement dans les négociations, bien que son poids dans les émissions globales soit significatif. Que proposez-vous en la matière ?

M. Miguel Arias Cañete, commissaire européen chargé de l'action pour le climat et l'énergie. – Vos questions, très précises, reflètent une profonde connaissance des dossiers. Je vous en remercie.

Le Président Hollande l'a dit : l'accord sera contraignant ou ne sera pas. L'acceptation par certains États d'un accord contraignant se heurte parfois, c'est vrai, à des difficultés politiques internes, mais c'est aux pays concernés de présenter des alternatives crédibles. La majorité des parties à la COP21 s'accordent pour souhaiter la fixation d'objectifs contraignants. Nous avons un objectif à long terme, un système dynamique de révision ; reste à nous doter d'une méthodologie et d'un système de responsabilités clairs et transparents. Si les Américains ne sont pas d'accord, qu'ils nous expliquent comment faire autrement. Ce sera bien sûr l'un des aspects les plus difficiles de la négociation.

Suis-je optimiste ou pessimiste ? Cela dépend des jours ! À la pré-COP, je l'étais. Je l'étais encore en discutant avec le Brésil. Mais les débats du G20 m'ont rendu plutôt pessimiste. En parlant avec les ministres, je constate que les solutions sont à notre portée ; quand on entre dans le détail technique toutefois, j'ai le sentiment que nous faisons du sur-place. Nous avons certes un texte de 50 pages – 35 pour le protocole contraignant, 15 pour les décisions – mais seulement quatre jours de négociations techniques... Laurent Fabius a prévenu que le samedi 5 décembre au matin, le texte remis par les négociateurs devrait être prêt ; s'il n'est pas exploitable, la présidence française aurait un immense travail à faire. Je ne doute pas de ses capacités : nous avons de la chance que la COP21, à Paris, soit organisée par une administration puissante et une diplomatie efficace. Mais dans le système des Nations unies, un seul pays peut tout bloquer... Jadis lors d'une réunion à l'Organisation mondiale du commerce, je m'étais étonné que personne n'ait pensé à sonder la position de Cuba, pays que tout le monde imaginait trop petit pour bloquer la négociation : c'est pourtant ce qui arriva ! C'est presque un miracle que l'Union européenne ait adopté son compromis d'atténuation et son mandat de négociation à l'unanimité ! Côté européen, les choses ne marchent pas si mal...

Il faut limiter les subventions aux combustibles fossiles, c'est une évidence. Même en Amérique du Sud, certains gouvernements ont pris de difficiles décisions dans ce sens. Des objectifs de politiques sociales y font parfois obstacle, mais ce n'est plus compatible avec nos ambitions environnementales. La position de la Commission européenne est claire : il faut viser l'élimination progressive des énergies fossiles – ce qui ne se fera certes pas du jour au lendemain.

Monsieur Poniatowski, ma position dans le dossier de l'interconnexion n'est pas personnelle ! J'applique les politiques communautaires. J'ai ainsi l'obligation d'atteindre l'objectif d'interconnexion électrique de 10 % en 2020 et 15 % en 2030. Le problème se situe

aussi dans les pays baltes, connectés au réseau russe plutôt qu'europpéen ; nous avons donc développé les interconnexions en Europe centrale, en Lituanie, en Pologne... Dans la péninsule ibérique, le taux d'interconnexion électrique et gazière n'est que de 3 %. Or le marché du gaz est en pleine évolution, mais la dépendance du continent est encore grande à l'égard de la Russie, qui utilise parfois le gaz comme arme politique, comme lorsqu'elle avait décidé de déplacer son gazoduc de l'Ukraine vers la Turquie. L'interconnexion européenne est devenue un enjeu majeur... pourvu de présenter un intérêt économique. Le projet Midi-Catalogne, ou Midcat, complète utilement l'interconnexion européenne et la relie à l'Algérie. La décision appartient aux opérateurs, non à la Commission, sur la base de l'intérêt économique et de la capacité financière ; mais nous devons atteindre les objectifs d'interconnexion de 10 % et de 15 %.

Nous allons développer une stratégie de l'énergie parce que le monde a changé. L'Australie arrive en force ; elle vient d'annoncer à l'Agence internationale de l'énergie son intention de commercialiser d'énormes quantités de gaz naturel liquéfié (GNL). Les Américains, dans le cadre de leurs négociations avec l'Union européenne, se déclarent prêts à augmenter leurs exportations de GNL. Les négociations sur le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) comporteront un chapitre « Énergie ».

Concernant l'*emission trading system* et le marché du carbone, le Parlement européen a décidé que le nouveau système entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2021, parallèlement à la deuxième phase de réduction des émissions.

L'étude d'impact est capitale pour comprendre la logique des équilibres à l'intérieur du nouveau système. Il faut aussi tenir compte des industries touchées. On peut soit établir un petit groupe recevant 100 % de droits d'émission gratuits et un autre qui ne les recevra pas, soit établir quatre groupes, mais la seconde solution privilégie les secteurs de l'acier et de l'aluminium. C'est un exercice complexe où le risque d'exposition aux intérêts des principales sociétés est fort. Aucun mécanisme n'est parfait, mais le nouveau système n'est pas une improvisation, il est au contraire le fruit d'une réflexion d'une année orientée vers une meilleure performance.

Ce système sera mis en œuvre pendant dix ans, et les conséquences ne seront visibles qu'à la fin de cette période. Nous sommes soumis à des demandes contradictoires : certains prônent un marché du carbone performant et des prix volatils, d'autres une évolution plus souple pour laisser les nouvelles technologies se développer, notamment la séquestration du dioxyde de carbone, qui n'a pas encore de viabilité commerciale.

Sur les quotas d'émission du transport aérien, nous souhaitons renforcer la législation communautaire, mais nous avons aussi décidé d'attendre de savoir ce qui va se décider au plan international. Des mesures globales sont en cours de discussion pour 2016. Dans le domaine maritime, où les progrès sont plus lents, nous mettons en place un système de *monitoring* pour connaître les niveaux d'émission.

Aurons-nous un marché mondial du carbone ? En Chine, il est en cours de développement. Au sein des États-Unis, certains États, comme la Californie, sont bien plus avancés que d'autres.

Vous m'avez posé des questions sur les distorsions de concurrence qui pourraient naître de l'application d'une taxe carbone en Europe. Vous évoquez la possibilité de l'appliquer aux produits importés : mais comment déterminer le contenu en carbone des

produits ? Il faut également respecter les règles du commerce international. Des rétorsions seraient à prévoir si nous mettions un tel dispositif en place...

Les concessions hydrauliques sont une question délicate. La Commission a ouvert en parallèle une procédure d'infraction aux règles de la concurrence et une procédure d'infraction au droit des marchés publics, avec des objectifs différents. La seconde concerne le cadre juridique applicable au renouvellement des concessions arrivées à terme ; la première, le maintien de la position dominante d'EDF. Les directions générales de la concurrence, des marchés intérieurs et de l'énergie sont parties prenantes. La France a deux mois pour répondre aux griefs formulés dans la lettre de mise en demeure envoyée par la direction de la concurrence. La Commission est prête à engager des discussions – nous n'aimons pas devoir saisir la Cour de justice. Mais nous devons faire appliquer la législation européenne, en l'occurrence les trois paquets « Énergie ».

Les moyens dont nous disposons nous sont apportés par les fonds structurels, la *Connecting Europe facility* et le plan Juncker. Ces instruments sont adaptés aux grands projets d'interconnexion, d'éolien *offshore* ou encore de photovoltaïque à grande échelle ; en revanche, les petits projets, notamment la rénovation de bâtiments, réclament de nouveaux instruments financiers, comme l'agrégation de projets, sur laquelle la France joue un rôle pionnier. Nous avons demandé à la Banque européenne d'investissement de développer des instruments d'agrégation de projets d'efficacité énergétique, première priorité de la Commission.

Le problème des capacités ne concerne pas seulement la France. La commissaire à la concurrence a lancé une étude sur onze pays afin de mettre en place un nouveau mécanisme de capacité harmonisé. La Commission doute que le mécanisme français, dans sa forme actuelle, soit compatible avec les lignes directrices et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. En effet, les capacités étrangères ne peuvent y être intégrées ; il n'est pas précisé en quoi il faciliterait l'investissement ; enfin, il pourrait conforter une position dominante.

Nous estimons que le mécanisme de capacité doit être établi au niveau régional pour permettre l'émergence d'un véritable marché et éviter les distorsions. Un marché régional suppose notamment une interconnexion et des systèmes de formation des prix analogues entre les parties prenantes. L'idéal serait un mécanisme de capacité commun au niveau européen ; mais il convient de procéder par étapes, d'abord au niveau régional.

M. Jean Bizet, président. – Outre le climat, vous avez des attributions importantes en matière d'énergie. Or les dossiers difficiles – union économique et monétaire, migrants, terrorisme – s'accumulent, et je ne vois pas émerger une véritable Union de l'énergie. Dans la perspective du TTIP, il est vital que cette union voie le jour pour que nous redevenions compétitifs vis-à-vis d'autres acteurs, à commencer par les États-Unis. La réindustrialisation de l'Europe ne peut se concevoir autrement. Quel est votre avis à ce sujet ?

M. Miguel Arias Cañete, commissaire européen chargé de l'action pour le climat et l'énergie. – L'année 2015 a été compliquée avec la crise grecque, l'immigration, aujourd'hui le terrorisme qui ont capté l'attention des médias ; mais nous continuons à travailler sur les autres sujets.

Nommée en octobre 2014, la Commission a lancé dès février 2015 sa communication sur l'Union de l'énergie, assortie d'une liste de 48 mesures dont plus de la

moitié seront mises en place avant la fin de l'année : *market design* de l'électricité, refonte de la législation communautaire sur le gaz, décarbonisation de l'économie, régulation des émissions de dioxyde de carbone par les voitures. Ce dernier dossier est particulièrement complexe.

Nous allons bientôt présenter un état des avancées dans ce domaine sous la forme d'une feuille de route. Les objectifs finaux sont un marché de l'énergie fonctionnel, des prix compétitifs vis-à-vis des États-Unis et de la Chine et des énergies plus respectueuses de l'environnement. Dans cette perspective, nous allons modifier les directives sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, ainsi que les critères de performance des bâtiments et lancer un nouveau paquet sur l'énergie électrique. Tous ces changements sont orientés vers la création d'un marché plus intégré, à travers des prix régulés, un *capacity market* et un système d'appui aux énergies renouvelables.

La COP21 est un événement majeur et le moteur du changement de la matrice énergétique. La fusion, par le président Juncker, des directions générales énergie et climat est heureuse, car on ne peut mener de politique climatique sans politique énergétique. Mois après mois, vous verrez de nouveaux projets de législation arriver devant le Parlement européen.

M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques. – Nous avons particulièrement apprécié la qualité de votre expression en français. Vos propos m'inspirent deux réflexions. D'abord, la dépendance énergétique de l'Europe est particulièrement forte, la majorité de nos ressources venant d'ailleurs. Tout ce que nous ferons pour le climat aura des répercussions dans ce domaine. Ensuite, l'Europe doit à mon sens garder la tête haute, son bilan est éloquent, alors que sur les autres continents s'engage une course aux ressources fossiles. Lors de notre déplacement en Australie cet été, nous avons entendu le chef du gouvernement de l'époque affirmer que le charbon était plus propre que certaines énergies alternatives ! En Chine – malgré des efforts récents en matière d'énergie renouvelable, au demeurant orientés vers l'Europe – le charbon reste dominant. Et ne parlons pas des États-Unis.

N'ayons pas de complexes. Nous sommes la région du monde la plus vertueuse, et nous n'avons pas de leçons à recevoir de certains organismes et ONG qui montrent notre pays du doigt. En matière de lutte contre le dérèglement climatique, la France a une large part dans les résultats obtenus grâce à ses choix énergétiques, soutenus au fil des années par l'immense majorité des responsables politiques.

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Vous vous êtes déclaré parfois optimiste, parfois pessimiste quant à un accord à la COP21 ; Jean Monnet, grand acteur de la construction européenne, se disait quant à lui ni optimiste ni pessimiste, mais déterminé. À l'évidence vous l'êtes, et nous aussi, pour obtenir un accord universel, ambitieux et contraignant. Cet objectif a recueilli l'unanimité dans l'hémicycle hier ; jamais la mobilisation n'a été aussi forte. N'imaginons pas, toutefois, que tout sera réglé à l'issue de la COP21. Beaucoup reste à faire pour contenir l'augmentation des températures en deçà de deux degrés.

M. Jean Bizet, président. – Je ne suis pas un environnementaliste de la première heure ; mais la raison l'a emporté sur les passions, et l'avenir ne se conçoit plus sans respect de l'environnement. Je ne crois pas non plus qu'il se conçoive à travers la décroissance. Le respect de l'environnement exige de la modération, mais aussi un effort de recherche et développement, compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres. J'invite

la Commission à soutenir cet effort pour mieux répondre à l'enjeu. Je crois à l'émulation en la matière ; par ce biais, la Californie a une grande avance sur les autres États. Il faut y consacrer plus de moyens encore.

La réunion est levée à 19 heures 30.

Mercredi 25 novembre 2015

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

**Loi de finances pour 2016 – Crédits « Prévention des risques – Météorologie »
– Examen du rapport pour avis**

La réunion est ouverte à 9 h 04.

M. Hervé Maurey, président. – Trois points sont à l'ordre du jour : l'examen du rapport pour avis de Pierre Médevielle sur les crédits prévention des risques et météorologie du projet de loi de finances pour 2016, l'examen du rapport pour avis de Rémy Pointereau sur les crédits de la mission politique des territoires et l'examen du rapport du groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire.

Premier point : le rapport pour avis sur les crédits prévention des risques et météorologie, sujet extrêmement sensible et important. Nous avons fait le point la semaine dernière avec Louis Nègre sur notre visite dans le sud-est de la France. Nous avons pu y constater les effets des inondations et l'insuffisance de la prévention et de la culture du risque. Nous avons décidé d'organiser deux tables rondes en début d'année prochaine : l'une sur la question de l'information et de la sensibilisation du public, l'autre sur la question de l'alerte, de sa pertinence, de sa graduation. Ce sont des sujets à creuser. Nous ne pouvons que regretter d'avoir entendu trop tôt le président de Météo France et de ne pas avoir pu l'interroger sur les inondations.

M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis. – J'ai l'honneur de vous présenter l'avis budgétaire relatif aux politiques de la prévention des risques et de la météorologie qui concerne les crédits de trois programmes au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » avec le programme 181 « prévention des risques », le programme 170 « météorologie » et le programme 217 « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », c'est-à-dire les moyens du ministère de l'écologie. Au total, ces trois programmes représentent 2,8 milliards d'euros, soit environ 40 % des 7,15 milliards ouverts au titre de la mission Écologie.

Le programme 181 rassemble les crédits budgétaires attribués aux politiques de prévention des risques naturels, des risques technologiques et des risques pour la santé d'origine environnementale. En 2016, le programme 181 sera doté de 286 millions d'euros en autorisations d'engagement et 225 millions en crédits de paiement, soit une baisse respective de 4,6 % et 8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2015. Les crédits étaient déjà en baisse l'année dernière. Cette baisse s'explique essentiellement, cette année encore, par la diminution des crédits alloués à l'action 1 qui représente 53,7 % des crédits et comprend toutes les mesures destinées à prévenir les risques technologiques, en particulier avec le déploiement sur le territoire des fameux plans de prévention des risques technologiques, les PPRT. Les dotations initialement prévues pour la mise en place des PPRT étaient

disproportionnées. Au vu du coût souvent élevé que les mesures d'expropriation ou de travaux de consolidation du bâti font porter sur les ménages, les collectivités et les entreprises, il a été décidé que la priorité serait de réduire le risque à la source, au sein des entreprises classées Seveso. Le budget initialement prévu a donc été redimensionné à la baisse dans la mesure où l'emprise des PPRT sur les territoires a été réduite. Au 1^{er} août 2015, sur les 398 PPRT à réaliser, 85 % environ, soit 335, ont été approuvés. L'objectif du gouvernement est d'approuver 95 % des PPRT fin 2015 et 97 % fin 2016.

Concernant la prévention des risques technologiques, j'aimerais insister plus longuement sur les crédits alloués à l'Anses, – Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail –, qui est financée à hauteur de 7 millions d'euros par le programme 181. L'agence reçoit ses subventions pour l'essentiel du programme 206 « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », mais la dotation qu'il nous revient d'examiner permet notamment de mener les travaux d'évaluation des produits biocides au titre du règlement européen en vigueur.

Les missions de l'Anses connaissent actuellement une forte évolution. L'exercice 2015 a été marqué, le 1^{er} juillet précisément, par l'entrée en vigueur de la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Cette loi a opéré le transfert à l'Anses de la mission de délivrance des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et matières fertilisantes, et a placé l'agence à la tête du réseau de phytopharmacovigilance. Ce transfert de mission et de responsabilité a sensiblement modifié le positionnement de l'Anses dans le paysage institutionnel. Un travail de réorganisation interne a été entrepris et de nouveaux processus ont été mis en place pour que l'évaluation et la gestion du risque se fassent de manière transparente.

L'année 2016 va être à nouveau marquée par la prise en charge de nouvelles missions : l'évaluation et la délivrance des autorisations de mise sur le marché pour les produits biocides, ainsi que la mission de toxicovigilance actuellement menée par les centres antipoison.

Face à ces évolutions, le gouvernement prévoit un simple maintien des emplois sur le triennal. Pour autant, et vous le comprenez bien, ce maintien des emplois n'est qu'un effet d'optique compte tenu de l'accroissement significatif des missions. Si l'on tient compte des évolutions de périmètre, les moyens de l'agence sont en baisse.

Je suis extrêmement inquiet de cette évolution budgétaire. Dans ma région, fortement agricole et viticole, les hôpitaux et les centres de médecine du travail ont tiré la sonnette d'alarme quant aux pesticides. Nous sommes à la veille d'un scandale sanitaire qui devrait éclater assez rapidement, plusieurs signes et plusieurs documents nous permettent de l'affirmer. Les impacts de ces produits ne sont ni correctement évalués en amont ni correctement suivis en aval.

Dans ce contexte, placer des contraintes budgétaires supplémentaires sur l'agence chargée de garantir notre sécurité sanitaire est un très mauvais signal et une erreur stratégique. Nous risquons de mal évaluer, voire de perdre de vue certains risques sanitaires, ce qui va menacer notre capacité de réaction en cas de crise. Je compte bien interroger le gouvernement sur cette question cruciale. Le problème aujourd'hui est également que l'Anses délivre à la fois les AMM et est chargée de l'évaluation des produits. Cela soulève un problème d'éthique lorsque l'on sait que l'évaluation est faite en réalité, faute de moyens, par les grands groupes, sous-traitance qui ouvre la porte à tous les abus.

Autre axe de la prévention des risques : le contrôle de la sûreté nucléaire, mission confiée à l'Autorité de sûreté nucléaire, l'ASN. Cette action représente 19 % des crédits du programme 181. Les crédits consacrés au contrôle de la sûreté nucléaire et à la radioprotection s'élèvent à 54,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 59,8 millions en crédits de paiement.

Cette année encore, la prise en compte des enjeux de sûreté nucléaire de demain ne se traduit pas dans le budget. Le coût du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection est appelé à augmenter substantiellement dans les années à venir sous l'effet combiné du renforcement de la sûreté du parc français post-Fukushima, de l'arrivée en fin de vie de nombreuses centrales lancées dans les années 1970, ou encore de la mise en fonctionnement retardée du réacteur EPR sur le site de Flamanville.

L'ASN se trouve donc face à un palier dans son action, face à une marche à franchir. Le budget 2016 ne permet pas, à ce stade, de faire face à l'accroissement significatif des missions de l'Autorité. L'année sera marquée par la création de 10 emplois supplémentaires. Pour autant, compte tenu des missions que l'autorité va être amenée à remplir, celle-ci évalue, dans un avis rendu le 23 avril 2015, que ses besoins en personnel s'élèvent à 95 emplois supplémentaires d'ici la fin 2017. Nous sommes très loin du compte.

La question qui se pose est celle de la réforme du financement de la sûreté nucléaire dans notre pays. C'est un sujet que nous avons déjà abordé l'an dernier et je crois qu'il y a besoin d'une modernisation de ce financement pour assurer sa pérennité. Le gouvernement est censé remettre sous peu un rapport sur la question. L'autorité estime, pour sa part, qu'un financement mixte pourrait être mis en place avec le maintien d'un financement budgétaire pour les activités grand public, la radioprotection notamment, et la mise en place d'un système soit de taxe affectée, soit de redevance, versée par les exploitants d'installations nucléaires de base, pour les activités de l'ASN portant sur ces installations. Ce nouveau mode de financement serait bien sûr soumis au droit de regard du Parlement.

J'interrogerai la ministre sur cette option et sur les conclusions du rapport du gouvernement. L'enjeu sous-jacent n'est pas anodin : il s'agit, dans des délais acceptables, afin de ne pas provoquer de pertes de PIB, de répondre aux défis qui se présentent, tout en maintenant une exigence maximale en termes de sûreté des populations.

Le programme 170 « Météorologie » porte les crédits alloués à Météo-France. Météo-France sera doté de 199 millions d'euros, soit une baisse de près de 2 % par rapport à 2015. Ces crédits étaient déjà en baisse les années précédentes : au total, c'est la quatrième année consécutive de baisse de la dotation de l'État, sachant que cette dotation est systématiquement réduite en exécution par de nouveaux gels.

En plus de la dotation versée par l'État, Météo-France dispose de ressources propres issues des redevances aériennes et des recettes de son activité commerciale. Ces ressources propres ont elles aussi connu une contraction ces dernières années.

Météo-France se trouve face à une contrainte financière extrêmement difficile. L'organisme a fait d'importants efforts de maîtrise de la masse salariale et de rationalisation de sa couverture géographique : il aura fermé 53 de ces 108 centres locaux d'ici à fin 2016. Après la suppression de 85 emplois en 2015, Météo-France devra encore supprimer 78 emplois en 2016. Huit départs à la retraite sur dix ne sont pas remplacés. Le climat social est tendu. Le conseil d'administration doit se réunir le 27 novembre pour voter le budget de

l'établissement, dans un contexte de menace de grève et de manifestation des personnels. Météo-France devra à nouveau réaliser un prélèvement de l'ordre de 1,1 million d'euros sur son fonds de roulement pour combler son déficit d'exploitation en 2016. La situation financière et humaine n'est plus soutenable.

Cette situation alarmante est à mettre en regard de l'actualité en matière de météorologie. Avec la COP21, les pouvoirs publics ont une attente forte par rapport aux outils technologiques et à l'expertise de Météo-France. Par ailleurs, dans un contexte où les événements climatiques exceptionnels tendent à se répéter, je pense aux inondations que nous avons connues récemment dans le sud-est en octobre ou en Martinique en novembre, le rôle de prévention et d'alerte de Météo-France est fondamental. Nos réponses aux événements extrêmes dépendent de la qualité de l'alerte qui nous est donnée par cet organisme. À quoi s'attendre demain si l'on prive totalement Météo-France, comme on est en train de le faire, des ressources nécessaires à l'investissement et au maintien de son expertise ? La suppression des centres locaux de Météo-France prive également l'organisme de la proximité de terrain nécessaire en cas de crise pour dialoguer efficacement avec le préfet et les collectivités.

Au regard de ces enjeux, la trajectoire budgétaire récente de Météo-France est préoccupante. Je souscris à la proposition faite par son président : faire une pause, pendant quelques années, sur la réduction des dépenses, le temps pour l'organisme de se restructurer et de dégager de nouvelles pistes de recettes mais aussi d'économies structurelles.

J'en arrive au programme 217, programme support des politiques du ministère de l'écologie. Là encore, l'analyse des crédits est inquiétante. Le budget du ministère de l'écologie est en recul constant depuis quatre ans. Au titre du programme 217, les autorisations d'engagement s'élèveront à 2,405 milliards d'euros et les crédits de paiement à 2,448 milliards, soit une baisse respectivement de 20 % et de 2,6 % par rapport à 2015.

Parallèlement aux baisses de crédits, le ministère de l'écologie et du développement durable participera à nouveau fortement à l'effort de maîtrise des emplois publics. Après une baisse de 515 emplois en 2015, la perte de 671 équivalents temps pleins supplémentaires est prévue pour 2016. Le ministère de l'écologie est celui qui devrait perdre le plus d'emplois après celui de l'économie. Cette baisse d'effectifs devrait toucher principalement les services territoriaux. Au total, le ministère ne remplacera pas les deux tiers des départs à la retraite.

À ce stade, après des années de baisse des crédits et des emplois, il est légitime de s'inquiéter sur la capacité du ministère à maintenir sa compétence et son expertise technique, notamment au niveau local. Nous sommes nombreux à nous plaindre d'un manque d'accompagnement des collectivités ou d'un manque d'expertise sur les questions difficiles que le ministère est censé suivre. Cela ne risque pas de s'améliorer à l'avenir ni avec le budget qui nous est à nouveau présenté cette année.

Ma position n'a pas changé : l'écologie et la prévention des risques constituent une mission régalienne de l'État, en particulier au titre de la sûreté des personnes et des biens. J'ai conscience des choix budgétaires difficiles à opérer en cette période de crise, et au regard des événements récents. Pour autant, je ne peux que regretter que les crédits alloués à la prévention des risques, à la météorologie, et plus largement au ministère de l'écologie soient aussi insuffisants.

Il ressort de ce budget que la transition énergétique ne fait clairement pas partie des priorités du gouvernement pour 2016. L'Ademe est censée être le bras armé du ministère dans ce domaine. Or, sa situation budgétaire est loin d'être rassurante. L'agence ne dispose plus de lignes budgétaires au titre des programmes 190 et 181. Elle reçoit 449 millions d'euros de la taxe générale sur les activités polluantes, la TGAP, ressource fiscale peu stable qui a baissé de 50 millions d'euros depuis 2013. Au total, les ressources de l'agence ont subi une contraction de 20 % au cours des trois derniers exercices.

L'agence fera, cette année, l'objet d'une nouvelle réduction des dépenses de personnel et de fonctionnement et connaîtra un prélèvement exceptionnel de 90 millions d'euros sur son fonds de roulement, alors même que la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte lui a confié de nouvelles missions. La ministre a annoncé le doublement du fonds chaleur géré par l'Ademe ; l'agence a hérité de nombreuses nouvelles missions en matière de politique des déchets. Au vu de ces éléments budgétaires, la soutenabilité de son action est en cause au-delà de 2017.

Vous l'aurez compris, je ne peux que proposer un avis défavorable à l'adoption des crédits des programmes 181, 170 et 217. Les coupes opérées dans ces budgets, pour la quatrième année consécutive, remettent en cause, de manière alarmante, la capacité de notre pays à gérer les risques naturels et technologiques et à réaliser la transition énergétique que nous appelons, tous, de nos vœux.

M. Charles Revet. – Je remercie notre rapporteur pour ce rapport très clair, très complet et qui traduit une situation extrêmement préoccupante que nous devons prendre en compte.

Monsieur le président, cela m'amène à m'interroger sur les moyens d'action de notre commission. Il me semble que nous devons aller plus loin. Notre rapporteur met en évidence l'existence des risques majeurs pour la santé. Que va-t-il se passer notamment dans le milieu viticole ? Qui va-t-on pointer du doigt ? Il serait important de mieux comprendre comment les agriculteurs ou les viticulteurs utilisent ces produits, qui ont été agréés, je le rappelle. Ils ne peuvent pas être considérés comme responsables. Pourrions-nous faire un rapport sur cette question ?

M. Hervé Maurey, président. – Notre rapporteur a fait un travail de fond qui va bien au-delà d'un simple avis budgétaire. Il a soulevé un certain nombre de questions très importantes sur lesquelles Charles Revet est revenu. S'il est vrai que nous aimerions aller plus loin, nous manquons de moyens pour creuser tous ces sujets. C'est un véritable problème dont j'ai d'ailleurs pu m'entretenir récemment avec le Président du Sénat. Pour ma part, j'aimerais par exemple que nous fassions des propositions sur l'aménagement du territoire, ou sur les ports dont nous parlions encore récemment. Malheureusement, nous ne pouvons pas multiplier les rapports d'informations, faute de moyens suffisants.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je félicite notre rapporteur, Pierre Médevielle, pour la qualité de son rapport, même s'il m'a paru à charge. Nous devons tenir compte du fait que ces programmes participent équitablement au redressement des comptes publics ; la ministre l'a elle-même clairement rappelé à l'Assemblée nationale : « *grâce à la mobilisation de moyens complémentaires, une nouvelle ingénierie financière, la transition écologique et énergétique pourra être poursuivie sur le territoire* ». Je rencontre en ce moment un certain nombre d'organismes, l'Anses, par exemple. Ils savent qu'ils doivent s'organiser différemment, mais

ils vont poursuivre leur importante mission, souvent grâce à une organisation nouvelle. Le travail se fera en 2016, même si les crédits ont été réduits.

Je suis, comme vous, inquiet pour Météo France, mais je note que cela fait sept ans que nous demandons des efforts à Météo France. Ce programme jouera son rôle pour l'année 2016. Chaque ministère doit prendre sa part des recherches d'économie, tout en conservant l'équilibre pour que l'État fonctionne sur le territoire.

Mme Odette Herviaux. – Je félicite le rapporteur pour la qualité de ses travaux, mais souscris néanmoins à l'analyse de Jean-Jacques Filleul. J'ai apprécié votre clairvoyance concernant le scandale sanitaire qui nous attend à moyen terme. Aujourd'hui, la sécurité physique des personnes est certes primordiale, mais nous devons aussi assurer leur sécurité en matière de santé. La problématique des pesticides est préoccupante. De même, la sécurité en matière de risques naturels ou de risques technologiques devrait être prioritaire. On peut comprendre les contraintes budgétaires et les nécessaires économies, mais je pense, Monsieur le rapporteur, que vous avez bien fait d'insister sur les risques à venir. Je partage également votre inquiétude sur l'avenir de Météo France, dont le travail est pourtant essentiel.

Mme Annick Billon. – Merci à Pierre Médevielle pour cet excellent rapport. Je ne ferai qu'une remarque. Au cours de cette année, nous avons travaillé sur beaucoup de lois, la transition énergétique, la biodiversité... À quoi servent toutes ces lois s'il n'y a pas de moyens pour les mettre en œuvre ?

M. Michel Raison. – Monsieur le rapporteur, pourriez-vous développer vos explications sur les crédits de l'Anses ? Je suis moins pessimiste que vous sur le fonctionnement de l'agrément des pesticides. Les procédures d'agrément sont aussi détaillées et complexes que pour les médicaments. S'agissant de Météo France, souvenez-vous des reproches qui ont pu nous être adressés lors de la campagne de 2012 au sujet des suppressions de postes : on ne peut pas vouloir une chose et son contraire !

Au-delà même du cas de Météo France, qui est un organisme extrêmement important, nous devrions réfléchir à un autre levier qui permettrait de faire des économies : l'allongement du temps de travail. Sans revenir aux 39 heures, si chacun effectuait quelques heures de travail en plus, nous pourrions plus facilement redresser notre pays.

Mme Chantal Jouanno. – Je félicite à mon tour le rapporteur, dont je partage les avis et les conclusions. En 2009, nous avons connu plusieurs incidents dans le domaine des risques industriels, qui nous avaient conduits à prendre des engagements pour augmenter le nombre d'inspecteurs des installations classées. Nous avons commencé ce rattrapage et je me demande si le gouvernement actuel a poursuivi cette politique. La partie risques et sécurité de la mission « Écologie » est un engagement à caractère régalién.

Les missions qui ont été confiées à l'Anses ne sont pas du tout en adéquation avec les moyens de cette agence qui doit aussi, par ailleurs, concentrer ses efforts sur la question de la qualité de l'air, reconnue par l'Organisation mondiale de la santé comme le premier risque sanitaire mondial et qui serait aujourd'hui le risque écologique le plus coûteux en termes financiers.

Nous avons adopté une loi sur la transition écologique, proposée par un gouvernement qui se dit plus écologiste que jamais. Je considère, pour ma part, qu'on n'a

jamais fait autant de mal à l'écologie, qu'on n'a jamais autant baissé les budgets du ministère et autant réduit les budgets de l'Ademe.

M. Jean-Jacques Filleul. – Vous exagérez !

Mme Chantal Jouanno. – Pas du tout ! Notre commission devrait avoir l'honnêteté de le dire. Un amendement a été déposé hier sur le prélèvement sur le fond de roulement de l'Ademe, mais il n'a pas été adopté. Il faut mettre nos actes en adéquation avec nos discours : si l'on veut réduire drastiquement le budget de l'écologie, on ne dit pas qu'on fait de l'écologie !

M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis. – Monsieur Revet, nous partageons les mêmes constats et avons tous la volonté d'aller plus loin. Nous avons pu constater, face aux terribles attentats que nous avons connus, que notre pays avait une grande capacité de réaction. Au regard de l'écologie, la situation est plus diffuse. Certains risques constituent une bombe à retardement qui pourrait faire de très nombreuses victimes, ce qui nous impose également de réagir. Nous n'allons pas assez loin pour ce qui concerne les pesticides : certaines études sont effarantes, en particulier pour les pesticides utilisés en viticulture. La viticulture utilise 3 % de la surface agricole utile et 20 % des pesticides. Dans certaines zones, on a relevé des taux de tumeurs cérébrales et de maladies de Parkinson onze fois supérieurs à la normale. On peut parler d'omerta de la part de la Mutualité sociale agricole. La maladie de Parkinson a été reconnue comme maladie professionnelle, mais sans aller plus loin. On ne va pas non plus assez loin en matière de bonnes pratiques à enseigner aux agriculteurs et aux viticulteurs, qui devraient par exemple avoir des combinaisons à usage unique. Ces précautions ne dépassent pas le stade des recommandations de l'Anses et ne sont pas mises en application. Notre mission en tant que parlementaires est d'aller plus loin sur ces sujets.

Monsieur Filleul, mon rapport est à charge dans la mesure où je dénonce certaines situations. L'objectif annoncé par le précédent gouvernement était de ne pas renouveler 50 % des départs à la retraite ; pour le ministère de l'écologie, nous en sommes à deux tiers des effectifs non renouvelés. J'ai rencontré des représentants de l'Anses, de l'ASN et de l'Ademe particulièrement inquiets. Nous avons tort de vouloir réduire les budgets de la prévention des risques, alors qu'il en va de la sécurité de nos concitoyens.

Madame Herviaux, je suis d'accord avec vous. Le scandale sanitaire est étouffé sur les pesticides. Les médecins du travail, qui ont pourtant tiré la sonnette d'alarme, ne veulent pas en parler. Nous devons nous inquiéter de cette situation.

Madame Billon, je partage votre avis : faire des lois, c'est bien, mais il faut arriver à être plus efficaces et à aller plus loin.

Monsieur Raison, concernant les crédits de l'Anses, leur niveau est maintenu, de même que les emplois, jusqu'en 2017, mais il y a une explosion des missions. C'est donc un effet d'optique. Le problème est aussi un problème d'éthique, même si les processus, comme vous le disiez, ont été adaptés.

Madame Jouanno, le budget du suivi et de l'animation des installations classées est passé de 5,47 millions d'euros dans la loi de finances pour 2015 à 4,36 millions cette année, soit 20 % de baisse.

Je ne sais pas si nous pourrions répondre aux défis de demain – nous n’en prenons pas le chemin – en matière d’écologie, d’énergies renouvelables. Cela passera par des investissements dans les nouvelles technologies, dans la recherche.

M. Jean Bizet. – Le rapporteur a évoqué un dossier dont on ne parle pas beaucoup pour le moment, sauf dans certaines sphères : les nouvelles techniques pour sélectionner des plantes, intéressantes en termes de sélection variétale, mais qui n’ont rien à voir avec ce qu’on appelle la transgénèse ou la mutagénèse dirigée, c’est-à-dire l’inclusion d’un nouveau gène. Vouloir les classifier comme telles dans une législation européenne serait dramatique pour la recherche européenne, et surtout française. C’est un problème de validité des évolutions. Georges Mendel, à une certaine époque, au XIX^{ème} siècle, a beaucoup fait sur ces questions. Et je reprendrai les propos d’un ancien directeur de l’Inra, Bernard Chevassus-au-Louis, qui disait que les OGM ne seront vraisemblablement un jour qu’un passage. Nous sommes en train de terminer ce passage, avec l’apparition de nouvelles technologies. Ne soyons donc pas enfermés dans des postures. De la posture à l’imposture, il n’y a qu’un pas !

M. Didier Mandelli. – Je partage une grande partie des constats du rapporteur et de ses inquiétudes, notamment sur la culture du risque. L’après-Xynthia sur le littoral atlantique, et en particulier en Vendée, avait démontré que nous n’avions pas cette culture, contrairement à d’autres pays exposés à ces risques. Le Sénat m’a désigné pour siéger au conseil d’orientation pour la prévention des risques naturels majeurs, qui s’est réuni une fois pour installer le nouveau conseil, depuis un peu plus d’un an, et ne s’est pas réuni depuis. Pourtant, les risques naturels ne diminuent pas comme le montrent les événements climatiques récents, qui s’accroissent en intensité et en fréquence. Le dernier compte-rendu de réunion sur le site du ministère de l’écologie date du 20 décembre 2012. Je vous rappelle le rôle de ce conseil d’orientation : il est chargé d’émettre son avis sur les actions et politiques publiques qui concourent à la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens face aux catastrophes naturelles, et d’apporter ainsi sa contribution à la prévention des risques naturels en proposant des orientations sur les grandes questions d’actualité. Nous sommes dans une situation de baisse des crédits malgré l’augmentation des risques et des phénomènes. C’est un cercle peu vertueux de limitation des moyens des différents acteurs alors que se multiplient les conseils et groupes de travail dont les travaux ne débouchent pas sur beaucoup de décisions et d’adaptations budgétaires.

M. Gérard Miquel. – Nous avons beaucoup critiqué le coup de rabot systématique qui nous faisait perdre des emplois dans tous les secteurs de façon homogène. Aujourd’hui, ce n’est plus le cas. Nous augmentons les emplois à l’éducation nationale, dans la police, la gendarmerie, et c’est nécessaire. Il faut accepter certaines évolutions dans d’autres domaines. En météorologie, des évolutions technologiques nous permettent d’avoir des réponses très différentes de celles que nous pouvions avoir quand tout était quasiment manuel, avec l’examen des baromètres. On voudrait avoir plus, mais je ne sais pas, quand j’entends les propositions que fait votre formation politique sur les économies à faire, où vous voulez les faire. Sur les pesticides et la viticulture, il est vrai qu’on utilise beaucoup de produits et qu’on devrait en utiliser moins. Nous assistons cependant depuis quelques années à des reconversions en bio très nombreuses. Le nombre de reconversions progresse d’année en année. La viticulture sera sous peu quasiment entièrement en biologique, ce qui est une bonne chose.

M. Louis Nègre. – Réunion après réunion, que ce soit ici ou ailleurs, on observe qu’on diminue les moyens. Le gouvernement diminue les moyens. Les décrets de mise en

réserve sont de plus en plus fréquents. Nous avons de moins en moins de moyens pour l'ensemble des services publics au sens large du terme. Cela est dû à la situation catastrophique de nos finances publiques. En France, nos dépenses sociales représentent 7 points de PIB de plus qu'en Allemagne. Or, en Allemagne, personne ne meurt sur les trottoirs. Le niveau de santé est au moins équivalent au nôtre. 7 points de PIB, c'est 140 milliards par an de dépenses supplémentaires... Nous avons les moyens de nos politiques, à condition de faire des choix.

M. Ronan Dantec. – Le débat est intéressant. Pour éviter une partie de ping-pong et de postures qui nous conduiront peut-être à avoir les mêmes discours de manière inversée dans quelques mois, cette commission pourrait faire passer l'idée que les politiques d'environnement sont aussi des politiques régaliennes, idée qui n'est pas du tout encore rentrée dans la culture générale. Or, il s'agit bien d'enjeux de protection de la population, comme l'a dit le rapporteur : santé publique, risques, développement économique. On ne traite pas ces sujets de la même manière que les autres politiques de sécurité, alors que les impacts réels sur la population sont extrêmement importants.

M. Hervé Maurey, président. – Avec les moyens dont nous disposons, nous pourrions suivre, avec le rapporteur, ce sujet majeur au cours de l'année 2016. Le rendez-vous budgétaire permet de faire un focus sur un certain nombre de problèmes, mais nous ne devons certainement pas nous contenter de cela. Nous pourrions mettre en place un groupe de travail. Cette question devra être examinée en bureau au début de l'année 2016.

M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis. – Je soutiens cette proposition, Monsieur le président. Le sujet le mérite amplement.

Loi de finances pour 2016 – Crédits « Politique des territoires » – Examen du rapport pour avis

M. Hervé Maurey, président. – Rémy Pointereau nous présente le budget d'une mission qu'il connaît bien, celui de la politique des territoires. C'est un budget où l'on constate, là encore, une baisse de crédits...

M. Rémy Pointereau. – Je ne sais pas, on va voir !

M. Hervé Maurey, président. – ...j'ai cru comprendre.

M. Rémy Pointereau. – L'avis budgétaire relatif à la politique des territoires porte sur deux des trois programmes de la mission « Politique des territoires ». Vous savez que la politique des territoires est au cœur des missions du Sénat et c'est l'une de ses principales préoccupations.

Le programme 112 concerne l'impulsion et la coordination de la politique d'aménagement du territoire ; le programme 162, les interventions territoriales de l'État.

Cet avis intègre également le compte d'affectation spéciale Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, le FACÉ.

Deux éléments de contexte sont importants pour le budget 2016. Premièrement, le Gouvernement a multiplié les annonces à destination du monde rural par des comités

interministériels aux ruralités en mars et septembre 2015. Il se prévaut d'avoir élaboré 67 mesures nouvelles pour les ruralités.

Deuxièmement, le contexte pour les collectivités territoriales reste soumis à des réductions importantes de dotations. Le texte initial du PLF prévoit une baisse de 3,5 milliards d'euros de concours financiers de l'État que nous avons limitée, hier soir, en séance, grâce à la majorité sénatoriale de 1,5 milliard d'euros environ, ce qui, si nous allons jusqu'au bout, aboutirait à une baisse de 2 milliards d'euros au lieu de 3,5 milliards d'euros, si l'Assemblée nationale suit notre vote. Ces réductions font suite à des efforts contraints déjà significatifs les années précédentes : un gel en valeur des transferts aux collectivités en 2013, puis une baisse de 1,5 milliard d'euros des dotations en 2014 et de 3,5 milliards en 2015, je vous le rappelle.

S'agissant du présent avis, je note tout d'abord une forte diminution des crédits affectés à la mission « Politique des territoires », hors politique de la ville. Après examen du texte par l'Assemblée nationale, les crédits des deux programmes s'élèvent à 269 millions d'euros en crédits de paiement (CP) et à 227 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE). Soit une baisse respective de 9 % pour les crédits de paiement, et de 7 % pour les autorisations d'engagement, par rapport à 2015.

Cette diminution des crédits prolonge la contraction observée l'an passé : en 2015, les CP avaient diminué de 5 %, et les AE de 18 % par rapport à 2014. On ne peut que déplorer cette évolution, pour les crédits qui financent l'animation et la coordination de toute la politique d'aménagement du territoire.

En effet, les crédits examinés dans cet avis ne correspondent pas à la totalité des moyens mobilisés pour l'aménagement du territoire. Je rappelle que l'aménagement du territoire, dans sa globalité, c'est 5,4 milliards d'euros en cumulé à travers les crédits de 14 ministères. Je rappelle également qu'en 2015, c'était 6 milliards d'euros et qu'en 2012 nous étions à un peu plus de 7 milliards d'euros.

En fait, ce devrait être le plus gros budget examiné dans notre commission, j'y reviendrai tout à l'heure. Notre commission s'appelle Aménagement du territoire et développement durable et j'aimerais bien que l'on puisse examiner l'ensemble des crédits qui sont affectés à l'aménagement du territoire.

Au total, ce sont 30 programmes répartis dans 14 missions différentes, qui y contribuent. J'ai déjà eu l'occasion, lors des budgets précédents, de souligner l'absence de clarté dans la maquette budgétaire concernant l'aménagement du territoire, le manque de vision et le manque de lisibilité malgré l'existence du Commissariat général à l'égalité des territoires.

Par ailleurs cette enveloppe globale reste limitée pour remédier aux déséquilibres territoriaux : 5,4 milliards d'euros, soit 1,4 % du budget général de l'État...

En tout état de cause, l'érosion continue des crédits de cette mission est un signal regrettable pour nos territoires.

J'en viens à la présentation de chaque composante de cet avis et des principaux dispositifs associés.

Tout d'abord, le compte d'affectation spéciale FACÉ vise à financer les dépenses des collectivités territoriales en matière de réseau de distribution publique d'électricité.

Le FACÉ est doté de 377 millions d'euros de crédits, soit le montant attendu de la contribution versée par les gestionnaires du réseau par une taxe sur la quantité d'électricité distribuée.

L'enveloppe totale du FACÉ est répartie entre départements après un inventaire des besoins réalisé dans chaque département. La dotation est utilisée pour financer les travaux menés par les syndicats d'électricité dans les communes rurales. Les priorités en 2016 sont : le renforcement des réseaux, pour résorber les départs qui sont mal alimentés ; la sécurisation, afin de prévenir les effets des intempéries en réduisant la portion du réseau en fils nus ; l'enfouissement, pour des raisons essentiellement esthétiques, mais également de sécurité ; l'extension, pour développer les réseaux de distribution d'électricité à basse tension.

L'exécution du FACÉ a connu des difficultés en 2014 et au début de l'année 2015, compte tenu du fonctionnement particulier de la mission puisqu'elle s'appuie essentiellement sur des personnels mis à disposition par EDF et doit ainsi gérer des remplacements parfois imprévus.

Des mouvements de communes entre le régime urbain et le régime rural vont également avoir lieu en 2016 avec la création des communes nouvelles. Il faudra être attentif à ces changements pour éviter les effets de seuil.

En prenant en charge 80 % du coût des travaux dans les territoires ruraux, le FACÉ est un outil essentiel pour l'aménagement du territoire. Grâce à ce fonds, le nombre de départs mal alimentés et le stock de fils nus baissent progressivement. Mis en place en 1936, le FACÉ – à l'époque, c'était le syndicat des électrifications – continue de servir une péréquation forte entre territoires urbains et ruraux. Il constitue un modèle de solidarité nationale qui devrait être suivi par d'autres politiques publiques, je pense en particulier au déploiement des réseaux de communications électroniques.

Le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » représente 25,9 millions d'euros en CP et 22 millions d'euros en AE. Par rapport à 2015, les moyens prévus pour 2016 connaissent une baisse de 22 % en CP et de 25 % en AE.

Ce programme regroupe les crédits de différents ministères mobilisés pour des plans d'intervention territorialisés. Comme l'an passé, le programme regroupe quatre actions, correspondant chacune à un plan d'intervention.

La première action correspond au plan qualité des eaux en Bretagne, qui dispose de 5 millions d'euros en CP et en AE, soit une baisse respectivement de 39 % et de 27 % par rapport à 2015. La priorité en 2016 est la mise en œuvre des engagements individuels des agriculteurs dans les huit baies identifiées pour renforcer le volet préventif du plan « algues vertes ». Je rappelle quand même qu'un très gros travail a été fait en Bretagne notamment par les agriculteurs et les éleveurs afin d'améliorer la qualité des eaux et c'est peut-être aussi la raison pour laquelle les crédits de paiement sont en diminution constante.

La deuxième action finance le programme exceptionnel d'investissements en Corse, qui dispose en 2016 de 17 millions d'euros en CP et 13 millions en AE, soit une baisse de 9 % et de 16 % par rapport à 2015. Les crédits sont affectés prioritairement à la mise à niveau des équipements structurants de l'île, à savoir les stations d'épuration et les infrastructures de transport.

Je voudrais ajouter que, pour la Corse, dans le cadre de l'aménagement du territoire, il y a également environ 300 millions d'euros de dépenses d'exonération fiscale.

La troisième action correspond au plan gouvernemental pour le marais Poitevin. Les CP diminuent de 50 % et sont fixés à 1,8 million d'euros, tandis que les AE baissent de 63 % et sont ramenées à 1,4 million d'euros.

Depuis le rétablissement du statut de parc naturel régional en 2014, les crédits diminuent car les objectifs du programme ont été en grande partie atteints. Il est encore nécessaire d'accompagner les agriculteurs pour pérenniser un modèle favorable à l'environnement.

La quatrième action prévoit les crédits du plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe. Il dispose pour 2016 de 2,1 millions d'euros en CP et en AE, soit une baisse de 20 % par rapport à 2015. Les priorités, pour lutter contre la persistance du chlordécone, sont la surveillance des denrées, l'accompagnement des professionnels impactés par cette pollution et le développement d'un modèle économique et social plus durable dans les territoires.

Je rappelle, pour information, que cette action est pérenne depuis 2008, cela fait sept ans que nous la reconduisons, ce ne sont plus pratiquement que des crédits de fonctionnement, il n'y a plus de crédits d'investissement – c'est regrettable – on ne traite pas le problème au fond puisque le chlordécone est toujours présent, il aurait fallu certainement des dépenses d'investissements plus importantes au départ pour essayer de traiter le problème au fond.

Le rééchelonnement du plan en Bretagne et du PEI pour la Corse amplifient la diminution des crédits du programme 162. Cette évolution me semble toutefois contraire à l'esprit du programme, qui est de concentrer des moyens interministériels sur des problématiques régionales afin de les résoudre rapidement, en quelques années. La dilution des crédits dans le temps nuit à l'efficacité des actions.

Je regrette également que de nouvelles actions n'aient pas été inscrites dans le programme 162. Je reste convaincu de l'utilité de cet outil original, mais l'évolution récente m'inquiète sur son avenir car plusieurs ministères contributeurs semblent prêts à la suppression de ce dispositif.

Je rappelle que nous avons, voilà deux ans, prévu une opération sur la filière bois en Auvergne qui n'a pas eu de suite ainsi que sur la sécurité à Marseille.

J'en viens au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

Relèvent notamment de ce programme l'animation des pôles de compétitivité, l'accompagnement des restructurations du ministère de la défense, les aides aux entreprises *via* la prime d'aménagement du territoire, une partie du financement des contrats de plan État-région, l'amélioration de l'accès aux services publics et à la santé, et les moyens de fonctionnement du Commissariat général à l'égalité des territoires.

C'est beaucoup pour un programme dont les ressources se limitent à 244 millions d'euros en CP et à 204 millions d'euros en AE. Par rapport à 2015, les CP diminuent de 7,2 % et les AE baissent de 4,7 %.

J'observais l'an passé une tendance générale à l'affaiblissement de la politique des pôles. Elle se confirme cette année puisque le programme ne finance plus l'animation des grappes d'entreprises, le soutien aux pôles d'excellence rurale s'éteint avec la fin du second cycle, et le financement des pôles de compétitivité diminue également. Autant d'évolutions qui fragilisent le pilotage de ces dispositifs, pourtant utiles pour le développement économique local et donc la croissance tant attendue.

La prime d'aménagement du territoire, autre instrument de soutien à l'attractivité économique, est également en repli. Le Gouvernement justifiait la contraction des crédits l'an passé par la réforme de la prime. Mais son dimensionnement continue de reculer, en passant de 30 millions d'euros en 2015 à 25 millions dans le PLF 2016.

Je regrette cette évolution, pour un des derniers outils mobilisables afin d'agir directement sur l'implantation des entreprises dans les territoires car la prime d'aménagement du territoire joue un rôle important lors du choix final de localisation d'un investissement.

Autre outil de soutien à l'activité locale, les zones de revitalisation rurale, qui vont être réformées par la loi de finances rectificative pour 2015. Le Sénat aura très bientôt à examiner cette réforme, et notamment les effets exacts des nouveaux critères et de la modification des mesures associées pour les bénéficiaires. Aujourd'hui 14 691 communes bénéficient de ce zonage. Face à la mobilisation des élus locaux, le Gouvernement a eu le bon sens de reporter au 30 juin 2017 l'entrée en vigueur de cette réforme, pour tenir compte de la révision en cours de la carte intercommunale. On repousse à une date ultérieure cette réforme qui est difficile à mener.

Le programme 112 apporte également par le FNADT une partie des financements de l'État aux contrats de plan État-région (CPER). L'enveloppe totale de crédits de l'État s'élève à 12,7 milliards d'euros pour la génération 2015-2020, auxquels s'ajoutent 15 milliards apportés par les régions. Afin de remédier à la dispersion des actions lors de la génération 2007-2013, les CPER ont été recentrés sur six thématiques prioritaires : la mobilité multimodale, l'enseignement supérieur et la recherche, la transition écologique et énergétique, l'innovation et les filières d'avenir, le numérique, et enfin l'emploi. S'ajoute un volet territorial auquel sont rattachés des contrats infrarégionaux.

L'élaboration de ces contrats a duré près de deux ans. Les derniers CPER devraient être signés d'ici la fin de l'année. La mise en place des nouvelles régions risque toutefois de perturber l'exécution des CPER, Mme Bonnet Galzy nous a assuré que les CPER seraient fondus dans le cadre de fusion des régions mais j'ai peur que cela prenne du retard car il faudra se mettre à niveau entre régions pour des contrats de plans qui ne seront pas forcément validés par les nouveaux exécutifs régionaux. Une révision de l'ensemble des contrats sera nécessaire, pour ajuster le périmètre, sans toutefois remettre en cause les enveloppes négociées.

Le programme 112 participe au financement du volet territorial et du volet numérique des CPER, pour un total de 735 millions d'euros d'ici 2020.

En matière de soutien aux centres-bourgs et aux petites villes, qui a été une très bonne initiative puisque nous constatons malheureusement dans les départements ruraux des centres bourgs qui se meurent, des commerces qui ferment, il y avait donc besoin d'une expérimentation de revitalisation qui s'est faite en 2014 et en 2015. Sur 300 communes éligibles, 54 ont été sélectionnées. De l'avis même du CGET, cette procédure a exclu nombre

de collectivités territoriales qui avaient pourtant grand besoin d'une telle aide. La procédure d'appel à projets met en concurrence les collectivités territoriales, alors même que nombre d'entre elles peinent à disposer de l'ingénierie nécessaire pour y candidater, suite notamment à la suppression de l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, l'ATESAT, qui est en train de se terminer pour les communes de moins de 2000 habitants au 30 juin 2016. Il n'y a plus de politique et de financement spécifiques aux centres bourgs puisque c'est la DETR qui va financer ces opérations. On nous a annoncé une augmentation de la DETR qui va financer des opérations qui ne sont plus financées dans le cas de politiques spécifiques, et qui servira donc à financer les centres bourgs, les maisons de santé pluridisciplinaires, l'immobilier de gendarmerie. La bonne chose pour les centres bourgs, c'est que l'ingénierie devrait pouvoir être financée par le biais de la DETR. Il aurait fallu aussi, dans le cadre de l'expérimentation, financer l'aide aux commerces, mais c'est le FISAC qui finance... Il faut continuer ce soutien aux centres bourgs parce que c'est non seulement nécessaire mais indispensable.

Par ailleurs, tout utile qu'il soit, ce programme est essentiellement doté de crédits de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), et ne comporte pas de volet spécifique pour la redynamisation économique et pour les commerces.

Le Gouvernement annonce une enveloppe de 300 millions d'euros pour étendre ces initiatives afin de soutenir les bourgs-centres, en diversifiant les actions financées, au-delà de la seule réhabilitation de l'habitat. J'y suis favorable sur le principe mais il faudra voir quelles collectivités en bénéficieront dès lors que toutes les communes de moins de 50 000 habitants pourront candidater, il y aura très peu de centres bourgs qui pourront en bénéficier. Notons aussi que lorsque le Gouvernement annonce cette mesure, au sein d'un fonds d'aide à l'investissement local de 1 milliard d'euros, dont seulement 150 millions de crédits de paiement pour 2016, il soustrait dans le même temps 2,1 milliards d'euros au bloc communal via la DGF, pour la même année 2016.

En matière d'accès aux soins, la création de maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP) se poursuit, dans la lignée du comité interministériel de mai 2010. On dénombre 708 MSP en septembre 2015. Le Gouvernement a annoncé la création de 200 maisons supplémentaires d'ici fin 2015. Cette mutualisation du lieu d'exercice des médecins libéraux répond partiellement à l'ampleur de la désertification médicale. Nous avons vu, lors de l'examen du projet de loi santé, les difficultés à intégrer des objectifs d'aménagement du territoire pour préserver l'accès aux soins. Je note par ailleurs que les crédits du programme 112 dédiés aux MSP diminuent en 2016 puisqu'ils sont financés par la DETR.

Le développement des maisons de services aux publics est une orientation qui me semble positive pour nos territoires. On en recense 365 en activité à ce jour. Le Gouvernement a rapproché de fin 2017 à fin 2016 l'objectif de 1 000 maisons créées, dont la moitié en s'appuyant sur le réseau postal. Notre commission a évoqué ce sujet lorsque nous avons entendu Philippe Wahl, président directeur-général du groupe La Poste. Si ce groupe s'engage réellement auprès des territoires, n'oublions pas cependant que cette évolution vise à suppléer la disparition des services publics. Malgré l'intelligence de cette mutualisation entre opérateurs, et l'investivité du groupe La Poste pour faire évoluer ses prestations, nos concitoyens constatent malgré tout un repli du service public.

Un mot sur l'aménagement numérique du territoire. Alors même que l'accès aux réseaux fixes et mobiles est une préoccupation très forte de nos concitoyens, nous ne voyons

pas les fractures numériques se résorber. Sur le mobile la couverture de centaines de communes reste limitée en 2G, et inexistante en 3G et en 4G. Sur le fixe, le déploiement du très haut débit reste très inégalement réparti dans les territoires. L'attribution des aides de l'État dans le cadre du plan France très haut débit présente des dysfonctionnements qui fragilisent la mobilisation des collectivités territoriales. J'ajoute que les opérateurs privés, qui sont les mêmes sur le fixe et sur le mobile, me paraissent très insuffisamment contrôlés, alors même que le marché devrait assurer l'essentiel du déploiement des réseaux. Je crains que sur le très haut débit, comme pour les autres réseaux télécoms, on assiste à une nouvelle fracture territoriale.

J'évoquerai enfin la politique de la montagne. Un récent rapport parlementaire souligne la nécessité de relancer ce volet de l'aménagement du territoire. Si la montagne partage certaines problématiques avec la ruralité, elle est confrontée à des difficultés particulières qui appellent des réponses dédiées. J'espère que l'engagement pris par le Gouvernement de rénover cette politique et de présenter au Parlement un projet de loi spécifique en 2016 sera respecté.

Malgré les annonces, nous ne pouvons que constater le recul du soutien aux territoires. Plusieurs dispositifs mis en place par la précédente majorité et qui ont objectivement fait leurs preuves sont fragilisés par les budgets successifs, je pense notamment aux pôles de compétitivité, aux pôles d'excellence rurale ou encore aux grappes d'entreprises.

Par ailleurs, le Gouvernement a beau prétendre faire de la ruralité une priorité de son action, je note que les ressources de la mission « Politique des territoires », pourtant au cœur de l'aménagement du territoire, continuent de diminuer fortement, année après année.

Pour ces différentes raisons, je vous proposerai un avis défavorable sur ces crédits.

Avant de laisser la parole à tous ceux qui veulent la prendre, je voudrais proposer à notre commission de l'aménagement du territoire que l'on puisse examiner, à l'avenir, l'ensemble de la politique de l'aménagement du territoire, à savoir les 5,4 milliards d'euros qui sont attribués à cette politique. Et je souhaite que le président de notre commission en fasse la demande officielle au président du Sénat. Je trouve regrettable que nous n'étudions qu'un huitième des crédits de l'aménagement du territoire, à travers les crédits de cette mission.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie Monsieur le rapporteur. L'aménagement du territoire est essentiel pour notre commission, et c'est pour cette raison que nous avons souhaité que cette compétence figure en premier dans l'intitulé de notre commission. Mais nous sommes dépendants de la structure budgétaire de l'État, qui conduit aujourd'hui à l'éclatement de l'aménagement du territoire sur de très nombreuses missions. Cela ne dépend malheureusement pas du président du Sénat.

J'ajouterai à vos propos qu'au-delà de la baisse des crédits, on ne sent pas, et cela ne date pas de 2012 de véritable volonté politique en faveur des territoires. On fait des constats bien connus et des effets d'annonce, par des assises et des comités interministériels, mais sur des sujets très concrets comme l'accès aux soins, les mesures ne sont pas au rendez-vous. Sur le numérique, nous y reviendrons après l'examen du présent avis, en présentant les conclusions du groupe de travail mis en place sur ce sujet.

M. Jean-Claude Leroy. – Je voudrais féliciter le rapporteur, bien que je ne sois pas d'accord avec certaines de ses affirmations. Je partagerai toutefois sa conclusion sur l'importance d'être mieux associé à l'examen de tous les crédits mobilisés pour l'aménagement du territoire, car c'est la vocation de notre commission. Les programmes 112 et 162 ne représentent que 5 % du montant global des crédits d'aménagement du territoire, qui représentent 5,7 milliards d'euros, contre 5,67 milliards l'an passé, soit une relative stabilité des crédits mobilisés.

Je souhaiterais revenir sur les comités interministériels, car je ne peux être d'accord avec l'expression « effets d'annonce ». Certaines dispositions ont déjà trouvé des applications concrètes, notamment avec les maisons de services au public. C'est un bel exemple de mutualisation avec La Poste. Lorsque les moyens sont limités, on optimise. C'est une politique intelligente, et le fonds inter-opérateurs a été doté de 21 millions d'euros. Le très haut débit a été doté de 3 milliards, ce n'est pas rien. Le volet territorial des CPER bénéficie lui de 3,9 milliards, c'est également un effort important. Quant au prêt à taux zéro, il est étendu à 30 000 communes. Autant de mesures qui vont dans le bon sens. Ces comités interministériels établissent un bon diagnostic et proposent des actions à mettre en œuvre pour y répondre.

Lorsque l'on parle de transversalité, il faut avoir à l'esprit que l'État n'est pas seul à mener des actions pour l'aménagement du territoire. Les régions gèreront demain les fonds européens par le biais du programme LEADER. Les départements ont par ailleurs officiellement hérité de la solidarité territoriale, dans le cadre de la loi NOTRe. Il y a donc un fort potentiel de mutualisation et de transversalité, à tous les niveaux.

Le rapporteur a évoqué la réforme des zones de revitalisation rurale. En effet, il fallait la mener, tout le monde en parlait depuis bien longtemps. Nous allons mener cette réforme avec des critères beaucoup plus pertinents : la faiblesse de densité de population et de revenu par habitant. S'agissant de la DGF, les premiers éléments portent à penser que ce sont les territoires ruraux qui vont être les principaux bénéficiaires.

Vous avez par ailleurs eu des mots agréables pour la politique des bourgs, dont je suis depuis longtemps un ardent défenseur. Le soutien au bourg est un élément central pour l'aménagement du territoire. Je rappelle cette loi : quand le bourg va bien, l'arrière-pays va bien, et quand le bourg va mal, c'est tout l'arrière-pays qui souffre. 54 sites ont été retenus. On peut effectivement juger que c'est insuffisant. Je le sais d'autant plus que ma commune a candidaté, mais n'a finalement pas été retenue. Ma déception est toutefois atténuée par les propos de la ministre, lors de son audition devant notre commission, qui a indiqué que toutes les communes non retenues seront priorisées dans le cadre de l'attribution de la DETR. Cette expérimentation a été dotée de 230 millions d'euros sur 6 ans. Les crédits inscrits cette année sont certes de 6 millions, mais il s'agit d'ingénierie, pour mettre en œuvre le programme et accompagner son lancement. Je pense que les années suivantes conduiront à une accentuation de cette trajectoire.

L'aide à la voirie a également été évoquée. C'est un point important pour les communes rurales qui ont un linéaire de voirie étendu. Mais la réforme de la DGF devrait permettre de prendre en compte ces charges. J'ai le sentiment que les choses vont dans le bon sens.

Nous considérons en tout cas que ces crédits sont une première réponse aux orientations qui découlent des comités interministériels. Sans surprise, nous voterons donc en faveur de l'adoption de ces crédits.

M. Hervé Maurey, président. – Sans surprise en effet... Merci monsieur Leroy pour ces propos qui permettent de voir la situation avec des lunettes roses, cela fait du bien. S'agissant du numérique, nous aurons l'occasion d'en reparler, mais en réalité plusieurs éléments avancés par le Gouvernement sont en trompe-l'œil.

Mme Nelly Tocqueville. – Comme notre collègue Jean-Claude Leroy, je pense que les chiffres peuvent être lus de manière très différente. Je souhaite également faire valoir les 3 milliards mobilisés pour le très haut débit, les 200 maisons de santé supplémentaires en 2015, les 1 000 maisons de services au public d'ici la fin 2016 dont 400 en fonctionnement. Je pense que l'attention accordée à la ruralité n'a jamais été aussi importante. Nous avons eu les Assises de la ruralité qui ont eu un fort succès, les deux comités interministériels, c'est un signal fort envoyé pour éviter la fracture territoriale.

Concernant la redynamisation des centres-bourgs je travaille aussi à la réintroduction d'un commerce, je n'ai pas candidaté mais il y a un certain nombre d'aides qui nous sont apportées par la région via le FISAC et nous avons été fort bien aidés.

Sur la disparition des services publics, vos propos m'ont intéressée, en particulier sur la disparition de La Poste. Il y a quelques années nous avons manifesté dans nos villages, je me souviens d'urnes déposées devant les mairies. Il ne faut pas avoir la mémoire trop courte.

M. Alain Fouché. – Sur les maisons des services publics, tout le monde se souvient des péripéties il y a quelques années sur les maisons de l'emploi. Pour les maisons des services publics, il existe des co-financements (collectivités, département, région, État). Je trouve pour ma part que c'est une bonne idée. Il faut se souvenir que c'est sous le gouvernement Raffarin que La Banque Postale a été mise en place et qu'en contrepartie La Poste s'est engagée à garder le maximum de bureaux. Le courrier est en diminution énorme et vous savez que le Président de La Poste essaye d'éviter le maximum de licenciements de postiers. J'ai créé une maison des services publics chez moi, il n'y a pas que La Poste, il y a Pôle Emploi, une mission rurale, une structure de soutien aux salariés.

Deuxièmement, sur le FACE, on marche sur la tête, sous tous les gouvernements depuis des années. On met des crédits très importants pour l'enfouissement des lignes pour des raisons essentiellement esthétiques. Cela coûte cher aux communes. Mais on n'a pas de crédits pour l'assainissement, pour la lutte contre la fracture numérique.

M. Gérard Cornu. – Je félicite notre rapporteur pour l'excellence de ce rapport. L'aménagement du territoire, c'est l'équilibre entre l'urbain et le rural. On voit bien que les territoires ruraux sont délaissés, et c'est vraiment dommage, d'autant plus qu'on dit parfois qu'on va s'occuper du monde rural, et on voit à travers ces crédits qu'on ne s'en occupe pas beaucoup.

Je voudrais revenir sur le programme 112. La prime d'aménagement du territoire et le FNADT souffrent financièrement. J'ai compris qu'il n'y avait pas d'aides spécifiques sur les projets de revitalisation des centres-bourgs, pour le commerce et l'artisanat. On nous dit que le commerce et l'artisanat c'est le FISAC. Mais avec le FISAC on se retrouve avec des

baisses de crédits d'année en année, quel que soit le gouvernement. Non seulement on n'a plus la taxe sur les grandes surfaces, affectée au départ au FISAC et qui est maintenant dans le budget global, mais, pire, on affecte les crédits FISAC sur les stations-service en milieu rural. L'objectif du FISAC était la défense des commerces de bouche en milieu rural.

Par ailleurs, on nous dit que les régions vont s'occuper d'aménagement du territoire. S'il y a un transfert de charges vers les régions, les régions n'obtiendront pas pour autant les crédits pour ce transfert de charges. Les régions vont se substituer à l'État pour l'aménagement du territoire, mais les crédits suivront-ils ?

M. Claude Bérit-Débat. – Je félicite le rapporteur ... surtout pour les points positifs qu'il a su déceler dans la politique qui est menée.

Cela a déjà été dit, l'aménagement du territoire est avant tout une politique transversale qu'il faut regarder à travers des chiffres globaux. Je constate qu'on n'a pas les mêmes chiffres : il y a un problème d'optique à ce sujet.

Sur les stations-service, j'ai en tête il y a quelques années, les interventions récurrentes de Jean-Claude Lenoir qui avait attiré notre attention pour dire que rien n'est fait pour les stations-service en milieu rural, et que c'était un vrai problème d'aménagement du territoire. Je me félicite que ce soit inscrit et que ça puisse être financé et devienne une priorité.

Sur le programme d'intervention territoriale, vous avez montré la baisse de certains crédits, mais vous avez aussi dit que cette baisse de crédit pouvait intervenir en fin d'opération. Il faut être réaliste, on peut souhaiter que des mesures nouvelles soient inscrites.

Sur les ZRR, je me félicite que nous revoyions le dispositif avec deux critères qui font consensus. Ces deux critères sont incontestables et pourront mettre fin à un certain nombre de critiques. Je voudrais terminer en faisant également échos aux propos tenus par notre collègue Michel Raison, je crois qu'il faut se méfier des postures, des chiffres, etc. ; nous sommes dans une période de difficultés qui n'est pas nouvelle, il faut faire avec. Je me félicite des mesures qui ont été prises, qui ne sont pas simplement des mesures annoncées, mais avec de vraies réalités en matière de politique pour nos territoires ruraux, ce qui n'était pas toujours le cas par le passé.

M. Louis Nègre. – Je trouve que le rapport qui a été fait par notre collègue est un rapport qui met l'accent sur les difficultés que nous rencontrons. Il met en exergue une situation, qui est celle de l'aménagement du territoire, et je reprendrai, M. le président, sa proposition, qui même si ça ne dépend pas directement de nous, permettrait de disposer d'une vision plus globale de l'aménagement du territoire, qui est une des politiques principales si nous voulons conserver un équilibre entre les zones urbaines et les zones rurales. Nous sommes là pour le défendre – je suis moi-même premier vice-président d'une métropole, avec une densité sur la côte d'Azur, qui est extrêmement élevée, et une majorité des communes qui sont des communes rurales. J'ai noté contraction, érosion, recul, baisse des crédits, et je constate que quand nous étions en charge, nous avions 7 milliards, et aujourd'hui 5,4 milliards, on a perdu, qu'on le veuille ou non, que vous le preniez dans un sens ou dans un autre, on a perdu 25 % des crédits. Et donc comme Caton l'ancien, je répèterai à longueur des réunions de cette commission qu'il faut faire des réformes de structure. Nous avons aujourd'hui une politique de partage de la pauvreté. J'ai trois questions. Pourquoi un tel recul des financements sur les pôles de compétitivité et sur les pôles d'excellence ruraux ?

La réforme des ZRR est, vous l'avez dit, repoussée à 2017. Pourquoi ? Que se passe-t-il ?

Sur le chlordécone, vous avez dit que l'essentiel des crédits sont des crédits de fonctionnement et que l'on ne traite pas au fond le sujet, qui est un sujet de santé publique majeur, me semble-t-il. Qu'aurait-il fallu faire, dans ce domaine, pour améliorer la situation de nos concitoyens ?

M. Gérard Miquel. – Moi je veux à mon tour féliciter M. Pointereau, qui nous a fait un excellent rapport, et qui a démontré par là qu'il avait une connaissance approfondie des problématiques du monde rural – on ne les connaît aussi bien que quand on y vit ! Je voudrais aborder quelques points. La DETR a été augmentée, de manière extrêmement sensible. Et il faut reconnaître que dans nos départements ruraux, c'est particulièrement intéressant. Cela permet d'abonder les crédits sur certaines actions. La politique des centres-bourgs est une politique essentielle. J'ai le privilège d'être élu d'un département rural depuis 44 ans. J'ai vu l'évolution, surtout depuis les lois de décentralisation, qui avaient à l'époque été beaucoup combattues, mais qui nous ont permis d'aménager nos territoires, de les équiper.

L'ATESAT, je ne me suis jamais battu pour garder ce dispositif. Nous ne pouvons pas demander à l'État de faire tout à notre place, après 30 ans de décentralisation ou plus. C'est à nous à assumer, ce n'est pas à l'État de mettre à disposition des techniciens. Les départements se sont quasiment tous organisés avec des structures qui amènent l'ingénierie publique à disposition des collectivités et c'est très bien ainsi. Un beau succès : les maisons médicales et les maisons de service public. Les maisons médicales permettent d'avoir, dans une même maison, tous les services médicaux regroupés – du médecin au dentiste, au podologue – et c'est une bonne réponse pour les patients et les professionnels qui peuvent travailler en équipe et assurer les relais dans de bonnes conditions.

À la Poste, mes chers collègues, nous sommes devant des évolutions considérables. La Poste voit son courrier diminuer tous les ans. Je préfère avoir une agence postale communale à la mairie, qui a une amplitude d'ouverture beaucoup plus intéressante, qu'un petit bureau de poste avec des heures d'ouverture très faibles et qui n'est pas fréquenté. Et ça marche très bien ! On n'est pas dans un système figé, on est dans une évolution considérable. Des évolutions d'habitude de vie, des services qui doivent immanquablement s'adapter. Nous devons faire évoluer nos systèmes d'intervention.

Le FACÉ est très bonne chose ; nos prédécesseurs ont eu beaucoup d'imagination sur ce sujet, et ont inventé un système qui a permis de desservir nos campagnes dans de bonnes conditions. J'aurais aimé qu'on fasse la même chose pour l'eau. Mais on ne l'a pas fait. Nous avons beaucoup de syndicats départementaux d'électrification qui ont des réserves, parce que la réalisation des travaux n'avance pas assez vite. Nous avons des agences de l'eau qui ont des réserves financières.

M. Hervé Maurey, président. – Qui avaient, M. Miquel !

M. Gérard Miquel. – J'ai bien en tête la ponction.

M. Hervé Maurey, président. – Les ponctions...

M. Gérard Miquel. – Mais là-aussi, nous devrions être beaucoup plus réactifs que nous ne le sommes pour financer des projets qui sont prêts et en attente de financements.

M. Benoît Huré. – Je voudrais féliciter le rapporteur pour la qualité de son travail. C'est vrai, M. Miquel a eu raison de le dire, depuis 40 ans, les choses ont bien changé dans nos territoires ruraux, mais urbains aussi. Je crois que c'est peut-être la façon de présenter l'aménagement du territoire qui nous met toujours en difficulté. L'aménagement du territoire, avant d'être une question de solidarité et d'équité territoriale, ce qui est légitime, c'est un atout pour notre pays : il y a des réserves de croissance dans des territoires bien aménagés. Donc c'est utile, il faut aussi le présenter sous cet angle. Il faut qu'on soit modestes, les uns et les autres. Depuis quelques décennies, on n'est pas très bons là-dessus. Il y a deux ans, vous nous tacliez parce que les crédits n'étaient pas à la hauteur, maintenant c'est nous qui vous taclons. Je crois qu'on est co-responsables de cette affaire. Ce qui est certain, c'est que, en dépit d'une politique d'aménagement du territoire qui n'est pas à la hauteur de nos ambitions, les écarts de richesse entre les territoires se sont considérablement accrus et continuent de s'accroître. Cela suppose derrière un vrai courage politique au niveau de la péréquation. Or, il faut reconnaître que la péréquation horizontale est illusoire. Nous sommes dans un État décentralisé, je suis un partisan de la décentralisation, mais pour les territoires fragiles, j'aime bien la centralisation. Quand on regarde, c'est la péréquation verticale qui a le mieux fonctionné et qu'il faut privilégier. L'État est plus en capacité d'aller prélever, là où il y a des rentes de situation territoriale, pour alimenter un fonds de péréquation verticale au niveau national.

Je voterai dans le sens du rapporteur. Toutefois chers collègues, nous avons une réalité qui nous rattrape de manière dramatique. Dans des situations d'urgence inédites, les priorités changent. Le Président de la République a annoncé qu'il souhaitait privilégier le pacte de sécurité au pacte de stabilité, tout le monde ne peut qu'être d'accord. Toutefois, les obligations du pacte de stabilité vont rapidement nous rattraper. Donc nous allons devoir gérer ce double défi.

J'ai par ailleurs entendu nos collègues dire que l'État n'est pas seul pour accompagner les territoires. C'est vrai, mais permettez-moi de douter de la capacité de ces nouvelles grandes régions à être opérationnelles rapidement. Quant aux départements, qui ont hérité de cette belle mission des solidarités territoriales, ils n'ont pas les moyens de le faire. Treize conseils départementaux ne peuvent pas finir l'année 2015, et quarante-deux ne pourront pas équilibrer leur budget 2016. Car le reste à charge des dépenses sociales n'est pas compensé par l'État à un niveau raisonnable. En 2014, ce sont sept milliards qu'il n'a pas remboursé aux départements. En 2015, ce sont huit milliards ! Les départements tentent d'assurer la solidarité territoriale, en se substituant à l'ATESAT.

Nous devons regarder la politique d'aménagement du territoire et les moyens qui y sont consacrés comme étant un investissement utile pour la croissance de notre pays.

M. Charles Revet. – Je félicite également Rémy Pointereau pour son rapport très complet. Il faut aller au fond des choses et bien sûr nous le suivrons quant à son avis.

Je pense que l'aide à la redynamisation des centres-bourgs est une très bonne chose, il faut le dire. Mais je crains que l'efficacité ne soit pas au rendez-vous, tout simplement car la situation des communes en matière de financement est problématique. Les difficultés rencontrées par d'autres collectivités, en particulier certains départements, risquent de limiter l'investissement local et donc l'ambition de ces dispositifs.

Je ne partage pas ce qu'a dit notre collègue Gérard Miquel sur les agences de l'eau, car il oublie qu'il y a de nouveaux prélèvements très importants de l'État. La création

des maisons de services au public est une bonne chose. Dans ma commune, j'ai décidé de créer une agence postale face à l'augmentation de la population mais son coût était trop élevé. J'ai alors proposé à La Poste que la mairie assure l'accueil du service et c'est une formule gagnant-gagnant. C'est une formule qui devrait être développée davantage dans les petites communes.

M. Jean-François Longeot. – Je félicite également le rapporteur. Je souhaiterai revenir sur les stations-service et le FISAC. Initialement, 12,5 millions de crédits étaient prévus pour résorber les 2 200 dossiers en souffrance. Ces crédits ont été ramenés à 3,12 millions d'euros à l'Assemblée nationale. Qu'on ne vienne donc pas nous dire que la promesse du Président de la République est tenue. Pourtant, les stations-service participent fortement à l'aménagement des territoires ruraux.

À propos des syndicats d'électricité, je pense qu'il faut distinguer entre les différentes structures. Les syndicats d'énergie urbains n'ont pas les mêmes fonds, ni les mêmes activités que les syndicats ruraux. Quant à l'enfouissement des réseaux, c'est important à la fois pour l'esthétique mais également pour la sécurisation. Nous avons évoqué la prévention des risques lors de l'avis précédent. Or le nombre d'interventions nécessaires est réduit lorsque les réseaux sont enfouis, car les intempéries ont un impact plus faible.

M. Ronan Dantec. – Ayant eu ce rapport à faire dans le passé, je tiens d'abord à souligner que c'est un rapport impossible à faire. Car on tente d'analyser quelques lignes de crédit, mais sans pouvoir les adosser à une vision globale d'aménagement du territoire. En écoutant les uns et les autres, je pense vraiment que notre pays n'a plus de doctrine d'aménagement du territoire, ni au niveau de l'État, ni au niveau de sa représentation parlementaire. On entend encore des choses dépassées, comme l'opposition urbain-rural, qui ne correspond plus à rien dans ce pays aujourd'hui. Nous devons nous doter d'une vraie doctrine d'aménagement. Certains territoires ruraux s'en sortent bien, souvent en lien avec une grande agglomération. La vision du film *Regain* de Marcel Pagnol est encore très présente chez certains, alors même que Pagnol serait très surpris s'il revenait près de la métropole Nice Côte d'Azur en voyant tout le travail accompli !

Quid de ces grandes régions qui pour la plupart d'entre elles sont adossées à une métropole ? *Quid* des dynamiques entre centres urbains qui permettent à des villes moyennes de se développer ? Si on n'a pas cette vision globale on en reste à des discours schématiques. Je voterai contre le rapport car il n'est pas adossé à cette vision globale d'aménagement du territoire dont on manque cruellement aujourd'hui.

M. Hervé Maurey, président. – Je souscris tout à fait à ce que dit Ronan Dantec, mises à part les réserves qu'il a exprimées sur les conclusions du rapporteur. Nous avons effectivement un vrai problème aujourd'hui pour avoir une doctrine sur l'aménagement du territoire et une vision actualisée des choses. Nous avons organisé début 2015 une table-ronde sur ce sujet pour essayer de définir cette doctrine, avec pour objectif d'élaborer un texte sur l'aménagement du territoire. Cela fait partie des travaux sur lesquels nous avons insuffisamment progressé à mon goût au cours de cette année. J'espère que nous pourrons le faire en 2016.

Par rapport à la mise en place des futures intercommunalités, j'ai évolué sur le sujet et je pense aujourd'hui que les trop petites intercommunalités ne peuvent pas fonctionner et qu'il faut effectivement des intercommunalités d'une certaine taille. C'est le rôle de notre

commission de travailler sur cette doctrine d'aménagement du territoire. C'est un chantier important de 2016.

Deux remarques : d'une part, l'aménagement du territoire est une compétence essentiellement régaliennne. D'autre part, l'aménagement du territoire n'est pas seulement une question de crédits, mais avant tout une question de volonté politique et un état d'esprit. J'ai souvent dit qu'il faudrait que les projets de loi quand on les examine soient aussi passés au tamis de l'aménagement du territoire et qu'on mesure l'impact des lois dans ce domaine.

M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis. – Je partage l'avis de notre collègue Ronan Dantec : il n'y a plus d'aménagement du territoire dans notre pays depuis Olivier Guichard, notamment du temps de la DATAR, quand il y avait une vraie prospective d'avenir, une vision à long terme, y compris dans les années 80 avec Monsieur Guigou, on parlait encore d'aménagement du territoire. Aujourd'hui, on partage plutôt la pénurie que la richesse dans notre politique des territoires, ce qui est regrettable.

Monsieur Leroy, vous avez rappelé que l'État n'était pas seul pour faire l'aménagement du territoire. C'est aussi la région, pour ce qui concerne les fonds européens qui sont des moyens constants, c'est une gestion rapprochée. Quant aux départements, compte tenu de leur situation financière, je ne vois pas comment ils pourraient apporter un plus à l'aménagement du territoire. La réforme de la DGF n'apportait pratiquement pas de plus aux communes, tout le monde était perdant dans la réforme qui était proposée. À part faire de la péréquation verticale sur la DGF entre communes rurales et urbaines ...

236 millions d'euros attribués pour les centres-bourgs, je rappelle que ces fonds proviennent de l'ANAH pour financer uniquement de l'habitat. Pour le FISAC, qui était une très bonne mesure pour aider les commerces, on est passé de 87 millions d'euros en 2007 à 10 millions d'euros en 2016 : ce sont des chiffres qui parlent !

Monsieur Bérít-Débat m'a reproché de donner des chiffres inexacts : j'ai pris les chiffres sortis de l'Assemblée nationale.

Madame Tocqueville, vous avez parlé des 200 maisons de santé pluridisciplinaires. Je redis qu'il n'y a plus de financement. Il doit rester 15 millions d'euros pour financer le solde des MSP. Il n'y a plus de politique dédiée aux maisons de santé.

Quant aux crédits décidés en comité interministériel en avril, je rappelle que le milliard d'euros de crédits annoncés ne sont pas des crédits nouveaux mais du recyclage, en redéploiement sur des dossiers nouveaux. Le deuxième comité interministériel a annoncé 580 millions d'euros supplémentaires. J'ai interrogé Mme Bonnet-Galzy : j'attends encore la réponse de savoir d'où viennent ces 580 millions d'euros, je n'ai pas eu de réponse claire.

Monsieur Fouché, les agences postales ont été mises en place depuis plusieurs années et c'est une bonne chose, cela permet d'avoir des horaires d'ouverture beaucoup plus larges qu'auparavant, c'est un plus. Concernant les maisons de service public, c'est sous le gouvernement Fillon, avec M. Michel Mercier, ministre de l'aménagement du territoire, qui a mis en place ces maisons de service public en milieu rural. Quant au FACE, il est vrai qu'on pourrait se poser la question de l'enterrement des réseaux, mais c'est aussi une sécurité : on a beaucoup de lignes en milieu rural qui sont au milieu des champs ou au milieu des bois, quand il y a une tempête on est parfois deux jours sans électricité car on ne peut pas accéder à ces réseaux. Je vous rejoins quand vous dites qu'on ne fait pas assez pour l'assainissement. Là

aussi, les agences de l'eau, si on ne leur prélevait pas leurs réserves au profit du budget de l'État, auraient peut-être plus de moyens pour nous aider.

Gérard Cornu a parlé du déséquilibre urbain et rural. C'est vrai que la DGF est un exemple concret puisque les dotations vont de 1 à 3 ou 4 selon la ruralité ou l'urbanité. Pas d'aides pour le commerce effectivement dans les centres-bourgs, ce qui est dommageable car les opérations centres-bourgs ne sont valables que s'il y a une vision globale : de l'habitat, du logement, du commerce, de l'artisanat. Il faudrait qu'à travers l'aide à l'ingénierie on puisse faire appel à un cabinet d'experts qui puisse faire un projet global avec des financements pour aider l'ensemble des acteurs ; avec un FISAC en nette diminution cela paraît difficile. Quant aux régions qui doivent pallier l'État, avec toutes les charges qu'elles auront, je ne vois pas ce qui va rester pour l'aménagement du territoire.

Monsieur Bérit-Débat, sur la baisse des crédits pour le programme PITE, il y a effectivement une diminution de crédits pour les programmes qui ont atteint leurs objectifs, mais seul le marais poitevin a atteint les objectifs, ni le chlordécone en Martinique ni le programme d'assainissement en Corse. Pour les zones de revitalisation rurale, on repasse le dossier au successeur de 2017 : si la réforme est vraiment nécessaire, pourquoi ne pas la faire maintenant ? La carte d'intercommunalité doit être terminée pour pouvoir faire les nouvelles zones. Cette carte est en principe terminée le 31 décembre 2016. Le nouveau programme ZRR pourrait être mis en œuvre au 1^{er} janvier 2017.

Louis Nègre met en exergue le partage de la pauvreté et non de la richesse, malheureusement. Concernant le recul des pôles de compétitivité et des pôles d'excellence rurale, nous sommes à -9,8 %.

Gérard Miquel a parlé de l'augmentation de 200 millions d'euros de la DETR.

Sur les réserves financières des syndicats d'électrification, il convient de faire attention de n'avoir pas trop de réserves et de dépenser les fonds avant que l'État vienne se servir.

Benoît Huré a parlé de l'aménagement du territoire utile pour la Nation et a dit qu'une péréquation horizontale était illusoire. C'est vrai que ce sera très difficile à mettre en œuvre. L'investissement local a diminué d'environ 10 % en 2014 et j'ai l'impression que ce sera plus important en 2015.

Charles Revet, je souscris à vos propos : moins il y aura d'autofinancement moins il y aura d'investissement et c'est la spirale infernale de la décroissance pour nos collectivités.

Encore une fois, il faut que la politique de l'aménagement du territoire soit plus innovante, qu'on expérimente davantage et qu'on ait des fonds dédiés qui soient plus lisibles car il n'y a pas de lisibilité et pas de cohérence dans cette politique aujourd'hui.

M. Hervé Maurey, président. – Nous mettons aux voix le rapport de M. Rémy Pointereau.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

Groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire – Examen du rapport

M. Hervé Maurey, président. – L'ordre du jour appelle l'examen du rapport du groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire.

Je devais présenter ce rapport avec Patrick Chaize. Nous en sommes en effet les co-rapporteurs. Toutefois, Patrick Chaize étant absent à la suite d'un deuil dans sa famille, je le présenterai seul.

Je remercie les membres du groupe de travail, qui comprend Mmes Bouchart, Didier, Billon, MM. Chaize, Camani également vice-président – Roux, de Nicolaÿ, Bignon, Longeot et Pointereau, pour leur participation à nos travaux.

Le groupe de travail a été mis en place en mars 2015 afin de faire un point d'étape sur la feuille de route du Gouvernement sur le numérique de février 2013 et sur le plan « France très haut débit ».

Nous avons procédé à une bonne vingtaine d'auditions et nous sommes déplacés dans la Manche. Nous avons dressé un constat et formulé des propositions.

L'objectif du Gouvernement est que la totalité de la population française soit couverte en très haut débit en 2022, et que 80 % de cette population le soit par la fibre optique de bout en bout (FttH).

Le Gouvernement a également fixé pour objectif intermédiaire un taux de couverture de la population de 50 % à l'horizon 2017.

Autre objectif : toute la population doit être couverte en haut débit de qualité en 2017, à un niveau de 3 mégabits par seconde, qui constitue le minimum pour bénéficier de connexions correctes, sans pour autant accéder à la télévision.

Je vous rappelle que le déploiement repose d'une part sur une zone d'initiative privée – choix du Gouvernement Fillon, confirmé par l'actuel Gouvernement – qui représente 53 % de la population et seulement 10 % du territoire, d'autre part sur une zone d'initiative publique (RIP) regroupant 47 % de la population et 90 % du territoire.

Le coût global de ce chantier est estimé par le Gouvernement à 20 milliards d'euros, dont 6 milliards d'euros pour la partie privée et 14 milliards d'euros pour le déploiement public, pour lequel l'État a prévu d'apporter 3,3 milliards d'euros.

Aujourd'hui, on observe que le déploiement progresse. 44 % des logements sont éligibles au très haut débit – ce qui ne veut pas dire qu'ils sont connectés.

C'est une situation en trompe-l'œil pour deux raisons. En premier lieu, le Gouvernement a considéré que le très haut débit commençait à partir de connexions de 30 mégabits par seconde, alors que, jusqu'à présent, on considérait plutôt que le très haut débit débutait à 100 mégabits par seconde. Il est certain que si l'on baisse le seuil, les résultats sont différents.

Par ailleurs, la plupart de ces connexions se font aujourd'hui sur une technologie autre que la fibre, grâce à la rénovation du réseau en cuivre d'Orange, ou la modernisation du réseau câblé, avec l'alliance SFR-Numéricable.

En matière de fibre optique, seuls 11,3 % de la population sont éligibles. En 2012, et même avant, sous le Gouvernement Fillon, on considérait que très haut débit et fibre étaient synonymes. Dans les faits, les choses ont évolué.

Aujourd'hui, seuls 12,5 % des logements sont abonnés au très haut débit, quelle que soit la technologie. On observe en outre que le déploiement du très haut débit se fait essentiellement en zones très denses, dans les villes, là où les opérateurs peuvent trouver une certaine rentabilité.

On peut penser que l'objectif de 50 % de la population en 2017 a des chances d'être atteint, mais on est en revanche plus inquiet et plus dubitatif – pour rester modéré dans mes propos – sur le fait de tenir l'objectif de 100 % en 2022. Même si l'on parvient à 50 % en 2017, le reste se situera dans les zones rurales et périurbaines. Or, on sait que ce sera beaucoup plus difficile et plus coûteux.

Comme sous la précédente majorité, l'État se contente d'apporter son financement dans des conditions qui ne sont pas aussi satisfaisantes qu'on le prétend. On affiche que 3,3 milliards d'euros ont été inscrits au budget. Pour l'instant, il s'agit de 900 millions de crédits, et les dossiers s'amoncellent au Fonds national pour la société numérique (FSN).

Le document que j'ai en main a été rendu public par l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (AVICCA), sur lequel est indiqué que soixante-seize projets ont été déposés, pour un investissement total de 11 milliards d'euros. Or, à ce jour, l'État a décaissé 18 millions d'euros !

Il est donc parfois agaçant d'entendre le Gouvernement faire de l'autosatisfaction, alors que si peu de dossiers ont obtenu des financements.

Par ailleurs, l'État n'accompagne pas comme on le souhaiterait les porteurs de projets, des réseaux d'initiatives publiques (RIP). En particulier, il ne leur apporte aucune aide à la décision en matière de choix technologiques. Or, ceux-ci sont souvent très complexes, et peuvent conduire les collectivités à ne pas faire forcément les bons arbitrages.

Quant aux opérateurs, on est à peu près dans la même situation qu'il y a quelques années, ceux-ci étant peu ou pas contrôlés par l'État. Même lorsqu'ils ont déclaré des intentions de déploiement, rien ne garantit qu'ils le fassent. Or le seul fait qu'ils envisagent de déployer dans certaines zones empêche les RIP de le faire. Cette sorte de préemption ne lie pas les opérateurs privés, mais bloque la puissance publique.

Enfin – et c'est un vrai scandale – les RIP sont obligés de déployer des réseaux qui coûtent très cher, où les opérateurs ne viennent pas.

Face à cela, les RIP sont confrontés à des choix complexes, à des investissements importants, qu'ils doivent assumer compte tenu de la forte baisse des dotations, et à des financements à venir, longs et incertains.

Pour l'instant, je rappelle que seulement 900 millions d'euros sont inscrits par rapport aux 3 milliards d'euros qui ont été promis. Or, le FSN ne court que jusqu'en 2020.

Enfin, les RIP sont aussi confrontés à des attentes très fortes des élus locaux et des citoyens.

La question du haut débit n'est donc pas réglée ; aujourd'hui, plus d'un Français sur dix ne dispose pas d'un débit supérieur à 3 mégabits par seconde. Dans la feuille de route du Gouvernement, il était prévu que cette couverture serait assurée en 2017, comme le Sénat l'avait d'ailleurs voté dans une proposition de loi en 2012. Force est de constater que les choses ont peu évolué.

Quant à la couverture en téléphonie mobile, les chiffres officiels, qui sont selon moi très en deçà de la réalité, signalent plusieurs centaines de communes privées de 2G et encore plus de 3G, les opérateurs n'ayant pas tenu leurs engagements. Pour ce qui est du déploiement de la 4G, il exclut près de 70 % du territoire.

Je me réjouis que le Gouvernement, dans la loi Macron, ait ouvert à nouveau le dossier – mais j'y reviendrai dans les propositions. Il faut vraiment que ce qui est inscrit dans la loi Macron puisse être mis en œuvre. Je n'insiste pas plus à ce stade.

Il est vrai que, par rapport au réseau fixe, la qualité varie d'un à cent. Certains bénéficient déjà de 100 mégabits par seconde, alors que d'autres n'ont même pas 1 mégabit par seconde. Pour ce qui est de la téléphonie mobile, certains territoires et certains citoyens n'ont même aucune connexion quand d'autres bénéficient aujourd'hui de la 4G + et demain de la 5G.

Face à ce constat, nous avons souhaité faire des propositions qui, sans remettre en cause tout ce qui a été décidé, ce qui serait contre-productif, améliorent le dispositif et fassent en sorte que les engagements soient respectés afin d'éviter de nouvelles désillusions, comme le souligne le titre de ce rapport. Rien n'est pire, en matière d'action publique, que d'annoncer des choses et de ne pas tenir les promesses. L'objectif est donc de tenir vraiment les engagements qui ont été pris par les uns et les autres – État, opérateurs, collectivités.

Nous souhaitons tout d'abord que le Parlement soit davantage associé aux choix structurants en matière de couverture numérique. Toutes les décisions qui ont été prises par les gouvernements successifs ces dernières années concernant le déploiement du très haut débit l'ont été sans que le Parlement soit associé. Pire, la loi Pintat, votée en 2009, est restée inappliquée, le Gouvernement n'ayant pas pris les décrets d'application concernant la mise en place du Fonds d'aménagement numérique des territoires.

L'engagement de créer une agence publique dédiée au pilotage et composée de l'État, des collectivités et des opérateurs, comme cela avait été annoncé par l'actuel Gouvernement, n'a pas été non plus respecté, l'Agence du numérique étant une structure purement administrative rattachée à Bercy.

Nous avons orienté nos propositions autour de cinq axes.

Le premier a trait au respect des engagements pris par les opérateurs qui, aujourd'hui, ne les lient en rien. Nous demandons en conséquence que, dès 2016, on écrive aux opérateurs pour demander s'ils confirment ou non leurs engagements. Si c'est le cas, nous demandons une véritable contractualisation, avec un échéancier, des pénalités et des sanctions en cas de non-respect.

M. Jean-Jacques Filleul. – La loi Macron prévoit des pénalités !

M. Hervé Maurey, président. – Non, la loi Macron ne prévoit rien en matière de très haut débit fixe, mais uniquement en matière de téléphonie mobile.

La seconde proposition de cet axe consiste à veiller au principe de complétude dans les zones moins denses, et de renforcer le suivi de l'État et du régulateur sur cette couverture, afin d'éviter toute hétérogénéité et tout mitage.

Deuxième axe : renforcer le soutien aux collectivités territoriales et à leurs délégataires. Nous demandons que soit pérennisé et renforcé le subventionnement de l'État par la mise en place du Fonds d'aménagement numérique des territoires créé par la loi de 2009. J'avais été nommé parlementaire en mission en 2010. Nous avons fait des propositions pour alimenter ce fonds.

La création d'une contribution de solidarité numérique a été plusieurs fois proposée dans les débats budgétaires, aussi bien par la droite que par la gauche, avant qu'on ne nous oppose l'article 40.

Cinquième proposition : permettre de fédérer les RIP en matière de commercialisation. S'ils pouvaient se regrouper avec les opérateurs publics, ils seraient alors plus forts. Aujourd'hui, un opérateur peut se désintéresser d'un département, mais ce sera beaucoup plus difficile d'adopter la même attitude vis-à-vis d'une région et, *a fortiori*, d'une grande région.

Nous proposons également de garantir aux collectivités la possibilité d'adapter la commercialisation et la tarification afin de rendre les réseaux attractifs. Dans la loi Macron, on a approuvé des lignes directrices adoptées par l'ARCEP qui cadrent la commercialisation. Nous souhaitons que ces lignes ne soient pas trop rigides, dans l'intérêt des RIP : pourquoi pas, sur une période de démarrage du réseau, ne pas recourir à des tarifs attractifs ?

La dernière proposition en ce domaine ne plaira pas aux opérateurs – mais je ne pense pas que l'on soit là pour leur faire plaisir. Il faut faire en sorte que les opérateurs utilisent les réseaux déployés par les collectivités, dès lors que leur qualité technique aura été certifiée. L'argument des opérateurs est actuellement de dire que le réseau est de mauvaise qualité technique. Ce n'est pas compliqué d'avoir un organisme indépendant certifiant le réseau, pour demander ensuite aux opérateurs de l'utiliser !

Troisième axe : rendre l'environnement technologique et technique plus favorable au déploiement de la fibre. Il faut d'abord que l'on réaffirme que l'objectif final reste la fibre ; on sait très bien que c'est elle qui permettra le plus de débit. Je ne suis pas opposé à une montée en débit qui permette, dans un premier temps, d'apporter des solutions aux territoires, mais on sait que ces solutions, qui sont aujourd'hui satisfaisantes, ne le seront pas demain. Il faut donc rappeler – et le Gouvernement est sur cette position – que la montée en débit n'est qu'une étape et qu'il convient de vérifier dans le financement que c'est bien le cas, sauf situation technologiquement ou financièrement déraisonnable, voire dans laquelle il est impossible de recourir au FttH.

La proposition suivante consiste à sécuriser les opérations de montée en débit sur cuivre. Il s'agit de problèmes juridiques que l'on connaît bien, notamment en matière de droit européen. Il faut essayer de s'occuper de ces choses-là très en amont. Aujourd'hui, le financement de la montée en débit est en effet largement bloqué par un recours devant les

institutions européennes. Ce sont des questions qu'il conviendrait de traiter en amont, avant l'achèvement de certains déploiements.

La proposition suivante a pour but de faciliter l'accès des collectivités territoriales aux infrastructures existantes. Aujourd'hui, l'État demande que les RIP, en matière de collecte, utilisent les réseaux existants et n'en créent pas de nouveaux. Il est très compliqué pour les collectivités qui déploient leur réseau d'avoir accès au réseau d'Orange. Soit ils n'ont pas d'information, soit ils n'ont aucune garantie sur la tarification qui leur sera appliquée, et qui n'est pas réglementée.

Il convient donc de faciliter l'accès technique, ainsi que l'information sur la tarification présente et surtout future.

Nous proposons également de basculer la zone cuivre sur la fibre optique. Tout le monde est d'accord pour estimer qu'il ne peut y avoir, à terme, un réseau cuivre et un réseau fibre.

Nous partageons, Patrick Chaize et moi, la même position et estimons que les propositions du rapport Champsaur sont très modestes. Nous pensons qu'il conviendrait de mener l'expérimentation en zone rurale. L'expérimentation qui a été menée jusqu'à présent l'a été à Palaiseau, qui ne constitue pas vraiment une zone rurale.

Cette expérimentation permettrait de dégager d'autres problématiques et de mettre en place un dispositif plus volontariste, qui ne laisse pas la main à l'opérateur historique. Celui-ci bénéficiant de la rente cuivre, l'idée ne nous paraît en effet pas la meilleure qui soit.

Quatrième axe : je crois qu'il faut que nous allions rapidement vers le haut débit, qui a été promis par le Gouvernement, et qu'on peut y contribuer, notamment avec le dispositif de financement mis à disposition des RIP. Peut-être pourrait-on inciter à apporter en priorité un minimum de débit aux zones qui n'en ont pas du tout.

Autre proposition : accélérer le raccordement des sites stratégiques pour les territoires par un meilleur subventionnement.

J'en viens au cinquième et dernier axe qui traite de la téléphonie mobile.

La première proposition a déjà été formulée dans cette maison et a même été votée dans le cadre de la proposition de loi du Sénat ; elle consiste à modifier les critères et les mesures de la couverture qui, aujourd'hui, ne correspondent plus aux usages, et à réduire le délai de couverture de la population en 4G, fixé en 2027. La 4G peut également apporter des solutions en matière d'accès fixe. Il faut donc l'accélérer.

Dernière proposition en matière de téléphone mobile : il faut vraiment, je le dis sans aucun esprit polémique, faire en sorte que ce qui est dans la loi Macron puisse s'appliquer, sans quoi nous allons encore avoir de grandes déceptions. Or, j'ai déjà des inquiétudes quand je vois, dans le département dont je suis élu, la manière dont on recense les communes qui ont des problèmes de couverture.

Dans mon département, le secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) a sorti une liste sans consulter personne ; il arrive à sept sites qui n'ont pas de 2G, alors que le département en comptabilise cent et en dénombre deux fois plus en ce qui concerne la 3 G.

La vérité est peut-être entre les deux, mais si on se contente de dire qu'on a fait un recensement exhaustif et que ce n'est pas la réalité, on créera encore des frustrations.

Il faut réaliser ce recensement et être capable de mettre une vraie pression sur les opérateurs. Emmanuel Macron a l'air d'accord et j'espère qu'il le fera.

Dernière proposition : aborder, dans une approche intégrée, la question des réseaux fixes et mobiles. On sait que la 4G est faite pour la téléphonie mobile, mais cela peut aussi apporter une solution à l'Internet fixe.

On a souvent, dans nos collectivités, une structure qui s'occupe de l'Internet fixe tandis qu'une autre traite de la téléphonie mobile. Il faut que tous travaillent en bonne cohérence.

En conclusion, notre rapport n'est pas un rapport à charge. Il correspond à la réalité. Nous avons opté pour une approche pragmatique en examinant l'état de la couverture numérique sans œillères. Pierre Camani, qui participait à la réunion conclusive du groupe de travail, s'est reconnu dans beaucoup de choses que nous avons dites.

Beaucoup de dispositions figuraient déjà dans la proposition de loi que le Sénat, et notamment l'opposition socialiste et communiste de l'époque, a votée.

Nous sommes tous d'accord pour dire que le numérique est un élément essentiel pour l'aménagement du territoire. Il faut qu'il soit considéré comme une priorité et tout faire pour que ce qui a été promis par le Gouvernement soit réalisé ; dans le cas contraire, non seulement nous assisterons à de nouvelles désillusions, mais ceci ne facilitera pas le développement de nos territoires ruraux, au contraire.

M. Pierre Camani. – Merci pour cette présentation. C'est un travail très intéressant qui a été réalisé, et nous pouvons nous retrouver sur la plupart des propositions.

Je ne suis toutefois pas d'accord avec le constat, point sur lequel nous avons déjà échangé avec le président.

On peut considérer que la bouteille est à moitié vide ou à moitié pleine. Moi, je la vois plutôt à moitié pleine.

Dans le plan très haut débit, contrairement à ce qu'a dit le président, une agence a été créée pour soutenir les collectivités qui investissent. Un référentiel national se met en place pour éviter tous ces problèmes techniques. Le très haut débit est une technologie extrêmement complexe, mais essentielle. C'est pour moi un enjeu majeur en termes d'aménagement du territoire.

Les territoires ne peuvent vivre que s'ils sont bien irrigués par les routes, par le ferroviaire et par le très haut débit. Celui-ci risque même de passer devant les autres infrastructures. Dans certains territoires ruraux éloignés des grandes infrastructures de communication, disposer du très haut débit permet le développement et l'accueil d'entreprises travaillant dans le secteur des nouvelles technologies.

S'agissant des crédits, le Gouvernement a mis en place, dans le cadre du plan très haut débit, un modèle de financement. Certes, ces crédits ne sont pas consommés car nous connaissons quelques retards dans l'instruction des dossiers.

Quatre-vingts dossiers sont déposés et instruits. Dans notre pays – ce n'est pas nouveau – les choses mettent malheureusement toujours bien plus de temps à avancer que ce que l'on souhaiterait. Un problème avec la Commission européenne concernant le financement de la montée en débit sur cuivre a freiné ces dossiers. Selon Bercy, avec qui j'en ai discuté il y a peu, les autorisations sont accordées. On ne peut comparer les 3 milliards d'euros d'engagements de l'État aux 18 millions d'euros décaissés. Vous savez bien que les collectivités n'attendent pas que les crédits soient décaissés pour investir.

La position de l'Union européenne doit donc nous rassurer, certains plans de déploiement reposant sur la montée en débit sur cuivre. Il faut y rester attentif et disposer de solutions rapides.

Le choix du *mix* technologique est un choix de bon sens. Il s'agit d'un double choix associant le déploiement décentralisé et le *mix* technologique car, même si l'objectif reste la fibre dans chaque foyer, c'est quasiment impossible dans un délai tenable.

Il est donc important que les citoyens disposent du haut débit et que les entreprises puissent compter sur le très haut débit. Il faut arriver à offrir le haut débit très rapidement aux territoires, même les plus reculés, de manière à pouvoir déployer la fibre optique plus sereinement.

Dans mon département, on a à la fois la malchance et la chance de bénéficier d'un réseau WiMAX. C'était une malchance hier, c'est devenu une chance aujourd'hui, car on va pouvoir faire de la montée en débit hertzienne en bas débit, et offrir 6 mégabits par seconde, 10 mégabits par seconde et 20 mégabits par seconde pour un coût très modique, en utilisant les infrastructures existantes. Cela va nous permettre de déployer la fibre optique plus posément, le plan national étant un plan à dix ans, tout comme les plans départementaux.

L'État organise et structure. L'objectif de la ministre est de faire en sorte que tous les départements aient déposé un dossier cette année. Dès lors, on peut penser que les choses vont se faire.

Quant aux propositions, je suis globalement assez d'accord sur le respect des engagements pris par les opérateurs. Il faudra que le Gouvernement et nous-mêmes soyons plus précis sur ce point, et que l'on y associe davantage les départements.

Veiller au principe de complétude dans les territoires est important par rapport aux opérateurs. Nous sommes nombreux à partager l'idée d'un soutien aux collectivités, d'une mise en place d'une contribution de solidarité numérique et d'une taxe sur l'abonnement, même si elle a été rejetée hier soir en séance, après que Patrick Chaize a proposé un amendement instituant une taxe de 75 centimes sur les abonnements pour permettre de financer le déploiement du très haut débit.

Il est vrai que le contexte ne s'y prête pas trop mais, sur le fond, il faut avoir une véritable réflexion. Le financement de l'électrification, dans notre pays, a reposé sur une taxe, et cela a très bien fonctionné. À terme, il faudra trouver une solution de ce type, d'autant qu'il s'agit d'un service dont le coût diminue de manière extraordinaire depuis des années.

Ajouter une taxe à un service onéreux est toujours compliqué, mais dans ce cas, la concurrence faisant baisser le prix des abonnements, on pourrait avoir un débat.

Il est très important que les opérateurs utilisent les réseaux des collectivités. Il faut arriver à l'imposer, mais il convient également que les collectivités puissent utiliser les réseaux des opérateurs. Dans mon département – ce qui contredit la position du président – on a réduit la taille des réseaux de collecte à la demande de l'agence de très haut débit, un réseau de collecte Orange existant et l'État ne subventionnant pas les endroits où il en existe déjà un. Le problème vient du fait qu'Orange ne met pas celui-ci facilement à disposition.

M. Hervé Maurey, président. – Je n'ai pas dit le contraire !

M. Pierre Camani. – Il faut donc encadrer cet aspect des choses, sécuriser les opérations de montée en débit sur cuivre. Il va falloir que nous soyons très précis. Beaucoup de collectivités les financent, tout en n'étant pas propriétaires. C'est un investissement qui est perdu pour une part.

Sécuriser les opérations de montée en débit sur cuivre signifie pouvoir utiliser ce dernier pour aller à terme vers le FttH, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Quant à la téléphonie mobile, je vous remercie d'avoir salué les mesures prises dans la loi Macron. Il faudra veiller à ce qu'elles s'appliquent, mais c'est une belle avancée !

Mme Évelyne Didier. – On est ici typiquement dans une politique d'aménagement du territoire, et qui dit aménagement du territoire, notion définie il y a bien longtemps, dit le même service pour tous ou, en tout cas, l'accès au même service pour tous sur tout le territoire.

Cela nécessite obligatoirement des objectifs nationaux, afin qu'il y ait égalité des citoyens.

Cela signifie également un réseau. On a déjà évoqué le réseau EDF, le réseau ferroviaire ; aujourd'hui, le réseau est nécessaire pour amener ce débit un peu partout.

Les objectifs nationaux n'empêchent pas une mise en œuvre locale. On est pour ou on est contre, mais notre pays est maintenant géré dans le cadre de la décentralisation. Toute la question est de trouver le bon niveau. En tout état de cause, réseau veut dire maillage, et un maillage suffisamment fin pour irriguer l'ensemble du territoire.

Imaginez votre réseau sanguin, censé irriguer tout votre corps, auquel on aurait retiré peu à peu les capillaires ! C'est exactement ce qui risque d'arriver. C'est une comparaison qu'il faut avoir à l'esprit.

Maillage et réseaux vont, quoi qu'il en soit, avec service public et intérêt général. Si on n'est pas capable de lier toutes ces notions à celle d'aménagement du territoire, on n'a pas vraiment compris ce que cela signifie.

Aujourd'hui, nous sommes davantage dans la délégation de service public, où l'on a fixé également des objectifs aux opérateurs privés. Toutefois, ceux-ci ne jouent pas le jeu. On l'a vu avec SFR-Numéricable, qui avait pris des engagements et signé un conventionnement, et qui n'a pas honoré cette convention. Qu'est-ce que cela veut dire ? On ne peut pas appuyer une politique de service public sur des opérateurs malhonnêtes ou qui, lorsqu'ils changent de propriétaire, changent d'avis !

Il faut arriver à garantir le conventionnement au-delà du changement de propriétaire ou d'actionnaires. Dans le cas contraire, on ne peut confier une mission de service public à des opérateurs privés : ils auront toujours des intérêts supérieurs qui ne sont pas les nôtres. Un des défis sera donc celui-là.

Vous connaissez mon point de vue : je souhaiterais que l'on revienne au service public et à l'opérateur public mais, si ce n'est pas la volonté de la majorité, on doit s'interroger, en tant que parlementaire et défenseur de l'intérêt général, sur notre capacité à imposer des missions de service public aux opérateurs.

Cela me semble être l'enjeu, et je souhaiterais, si c'est possible, que ce soit intégré davantage dans le rapport, si les rapporteurs en sont d'accord. Nous sommes là pour défendre l'intérêt général, il ne faut jamais l'oublier.

M. Gérard Miquel. – Je me réjouis des dernières évolutions qui nous permettent aujourd'hui d'avoir une vision plus nationale et une meilleure coordination. L'exemple qu'a donné Pierre Camani est intéressant. Nous n'avons pas toujours maîtrisé les évolutions technologiques, qui ont été très rapides. Nous avons créé des réseaux dans nos collectivités. On y mettait de la fibre. Orange en avait un à côté, mais on ne pouvait pas l'utiliser. C'était redondant. Orange nous a longtemps expliqué que ce n'était pas la peine de réaliser ces réseaux, qu'ils le faisaient eux-mêmes très bien. En fait, Orange désirait conserver une situation de monopole.

Aujourd'hui, les choses sont mises à plat et on dispose d'un cadre. Les dossiers remontent ; ils vont être instruits le plus rapidement possible je l'espère, et tous les départements de France, dans quelque temps, verront leurs dossiers bien ficelés.

Il ne faut toutefois pas oublier qu'il existe un lien fort entre haut débit, très haut débit et téléphonie mobile, certains territoires n'étant toujours pas couverts, surtout dans des configurations accidentées, comme dans certains départements de France. On doit donc à présent travailler sur ce point de façon plus efficace.

Certes, il faudra des moyens, mais on a au moins un cadre qui nous permet d'avancer dans cette direction. Vous l'avez fort bien dit : la mise en place du très haut débit est nécessaire dans une politique d'aménagement du territoire bien comprise. C'est le défi devant lequel nous sommes placés : les territoires qui en seraient exclus seraient en perdition.

On doit œuvrer tous ensemble dans cette direction, afin de desservir nos territoires dans leur totalité.

Mme Annick Billon. – Je pense qu'il ne faut pas manquer le développement numérique, nécessaire au développement économique des territoires, comme peuvent l'être les réseaux routier ou ferroviaire.

Les nouvelles technologies avancent très vite, et les élus n'ont pas tous le même degré de connaissance par rapport à ce sujet. Les techniciens sont des opérateurs privés qui placent leurs produits.

On est donc confronté à des difficultés. Les opérateurs privés engagent les collectivités à enfouir des fourreaux dès que des voies publiques sont refaites, et finissent par réaliser une installation aérienne. On n'a pas assez de communication institutionnelle dans ce

domaine. Je ne suis personnellement pas ingénieure et on aurait besoin de disposer de bonnes informations, qui ne viennent pas uniquement des opérateurs privés.

M. Hervé Maurey, président. – En bon spécialiste du sujet, Pierre Camani a dit beaucoup de choses. Je le remercie pour le soutien qu’il apporte globalement aux propositions émises par le groupe de travail.

Pour ce qui est du constat, j’essaie d’être, comme toujours, le plus objectif possible. Sur ce sujet, mes positions n’ont jamais changé. Je n’ai pas prétendu que ce qu’avait fait le gouvernement Fillon en la matière était très bien, pas plus que je ne dis que ce qui est fait aujourd’hui est très bien – ni même très mal.

Vous disiez que le déploiement du très haut débit était essentiellement dû au rôle de l’État ; pour l’instant, ce n’est pas le cas : les chiffres montrent en effet que les 13 millions de prises à très haut débit relèvent aujourd’hui à 79 % de l’initiative privée. C’est d’ailleurs logique, les projets des RIP étant plus longs à parvenir à maturité.

S’agissant de l’instruction des dossiers, je veux bien que l’on dise que c’est toujours un peu long en France, mais certains dossiers traînent depuis plus de deux ans !

M. Pierre Camani. – Ce n’est pas nouveau !

M. Hervé Maurey, président. – Je ne dis pas que c’est nouveau, mais c’est un fait, et des délais aussi longs sont assez rares.

Vous dites que les départements n’attendent pas pour engager le déploiement mais, en attendant, ce sont eux qui assurent la trésorerie – et ce ne sont pas de petites sommes. Je ne vais pas revenir sur les difficultés des collectivités locales, mais ce n’est pas évident s’agissant d’investissements de cette nature.

Vous avez par ailleurs évoqué le WiMAX. Cela démontre bien la difficulté pour les collectivités de faire les bons choix technologiques.

Je ne jette la pierre à personne, mais cela me permet de souligner que, quels que soient les gouvernements, l’État n’apporte malheureusement pas d’aide à la décision pour que les collectivités sachent quelles sont les bonnes technologies.

Vous n’êtes pas satisfait du WiMAX, mais vous êtes convaincu que ce sera mieux pour l’avenir. Certains départements disent l’inverse et n’en veulent pas pour le très haut débit !

Qui a raison sur le fond ? Cela montre bien la difficulté de savoir, lorsqu’on doit faire un *mix* technologique, jusqu’où placer le curseur. Quelles technologies alternatives mettre en œuvre ? J’aimerais qu’une structure d’État puisse apporter une expertise.

Concernant la contribution de solidarité numérique, il faudra y venir, d’autant qu’il existe en France des abonnements bien plus faibles qu’ailleurs. Cela pourrait donc être supportable.

L’objectif de la montée en débit, dès lors qu’elle est financée par la puissance publique, pose question, l’argent public venant financer un réseau privé, ce qui est contraire à toutes les règles de droit. Pour Orange, c’est déroger du droit commun.

Le minimum est que l'on puisse réutiliser une partie de la fibre qu'on apporte pour la montée en débit dans le déploiement du très haut débit par fibre. On espère des taux de 70 %.

S'agissant du travail de M. Macron, je salue bien volontiers celui-ci ; je l'ai fait dans l'hémicycle et je peux le refaire tout de suite, mais force est de constater qu'il a repris des choses que nous demandons depuis très longtemps. Celles-ci figuraient dans la proposition de loi que le Sénat a votée en février 2012, et qui a été rejetée par l'Assemblée nationale en octobre 2012, à la demande du Gouvernement. M. Macron ne faisait certes pas partie du gouvernement à l'époque, mais il s'agissait de la même majorité.

Mme Didier a estimé que les objectifs que l'on fixe aux opérateurs privés ne sont pas tenus. On ne leur en fixe même pas : ils font ce qu'ils veulent ! Le conventionnement n'est même pas général. En cas de convention, les engagements qui ne sont pas tenus devraient être sanctionnés, mais ce n'est pas le cas.

Vous aimeriez que l'on impose des missions de service public aux opérateurs : c'est ce que je demande depuis toujours. J'ai encore dit hier soir, lors de la défense d'un amendement sur la majoration de la taxe Copé, que je préférerais qu'on arrête de taxer les opérateurs et qu'on leur fixe des obligations. Je suis donc tout à fait en phase avec vous. Il est d'ailleurs précisé dans le rapport que la somme des intérêts commerciaux des opérateurs ne fait pas l'intérêt général.

Je partage, comme toujours, l'avis de M. Miquel.

Mme Billon évoque enfin des sujets très compliqués. Très souvent, même quand on croit connaître la question, on ne sait pas quoi faire. Quelle est aujourd'hui la bonne technologie pour compléter le déploiement de la fibre ? Même quand vous êtes aux responsabilités, il n'est pas évident de répondre. La preuve : toutes les collectivités n'opèrent pas les mêmes choix.

Quand on s'adresse à des publics un peu moins avertis, à commencer par nos maires, c'est très compliqué. Ils mélangent tout, entre fixe, mobile, réseau Orange, réseau RIP. Ils sont perdus, et il faut essayer, à nos niveaux, de faire de la pédagogie.

Voilà ce que je crois pouvoir répondre aux différentes interventions.

Il faut à présent que vous autorisiez la publication du rapport. Tout le monde est-il d'accord ? Il en est donc ainsi décidé.

La réunion est levée à 12 heures 15.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 18 novembre 2015****- Présidence de Mme Michèle André, présidente -****Loi de finances pour 2016 - « Égalité des territoires et logement » - Examen du rapport spécial**

Enfin, la commission procède 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.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – S'il avait fallu trouver un titre à la séquence budgétaire de cette mission, j'aurais choisi « Rebudgétisation, débudgétisation ». Nous assistons à un double mouvement contraire qui conduit à une forte augmentation des crédits de la mission sans pour autant que cela suffise pour faire face à la situation en matière de logement et d'hébergement d'urgence. La mission voit ses crédits augmenter considérablement, avec + 32,26 % en autorisations d'engagement et + 33,46 % en crédits de paiement, pour atteindre 18,15 milliards d'euros et 17,89 milliards d'euros dans le projet de loi de finances initiale.

Cette hausse s'explique principalement par le transfert à l'État, dans le cadre de la montée en charge du pacte de responsabilité et de solidarité, de 4,7 milliards d'euros correspondant au financement de l'allocation de logement familiale (ALF), jusqu'à présent financée par le Fonds national des prestations familiales (FNPF), lui-même alimenté par la branche famille de la sécurité sociale. Une rebudgétisation du financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL) avait déjà été réalisée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2015, à hauteur de 5,7 milliards d'euros : elle visait alors la partie des aides personnalisées au logement (APL) jusqu'à présent financée par la branche famille de la sécurité sociale. Le FNAL finance désormais les trois aides personnelles au logement, ALF, APL et ALS (allocation de logement sociale), ce qui a le mérite de la clarification et devrait - j'emploie le conditionnel volontairement - améliorer l'évaluation de la dépense.

Deux abondements de crédits ont été opérés à l'Assemblée nationale. D'abord, 96 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, pour couvrir les besoins liés à l'engagement de la France d'accueillir plus de 30 000 réfugiés d'ici 2017. Ensuite, 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 150 millions d'euros en crédits de paiement sont inscrits sur le programme 135 au titre du financement des aides à la pierre par l'État, conformément aux engagements du président de la République devant l'Union sociale pour l'habitat (USH). En seconde délibération, 10 millions d'euros ont été ajoutés en conséquence d'un amendement réduisant le champ d'application d'une mesure d'économie. La mission atteint ainsi 18,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 18,1 milliards d'euros en crédits de paiement.

Les crédits couvrent pour l'essentiel des dépenses inéluctables ou de guichet pour l'hébergement d'urgence et la veille sociale ou pour les aides personnelles au logement. Malgré ces crédits supplémentaires, la mission devrait encore être sous tension en 2016, comme depuis plusieurs années. Les crédits risquent de manquer pour la veille sociale et l'hébergement d'urgence mais aussi pour le financement des aides personnelles au logement.

Quant aux dépenses fiscales, elles s'élèvent à 12 milliards d'euros pour 2016, en baisse de 3,6 % par rapport à 2015, soit 500 millions d'euros. Si certains dispositifs éteints - dispositif d'incitation fiscale « Robien », déductibilité des intérêts d'emprunt - commencent à réduire leur impact sur la dépense annuelle, d'autres montent en charge, comme le dispositif d'incitation fiscale « Duflot », devenu « Pinel », qui passe de 85 millions d'euros à 240 millions d'euros entre 2015 et 2016. La réforme du prêt à taux zéro devrait également avoir un impact pour l'avenir.

Le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » bénéficie de 74,5 millions d'euros de crédits supplémentaires par rapport à 2015, avec 1,44 milliard d'euros inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. En outre, un abondement de 69,85 millions d'euros a été opéré à l'Assemblée nationale au titre de l'accueil de réfugiés. On peut s'en féliciter. Pour autant, ces crédits sont systématiquement sous-évalués, et 2016 ne devrait pas échapper à la règle.

La prévision pour 2016 est d'ores et déjà inférieure de plus de 40 millions d'euros à l'exécution prévue fin 2015, si l'on tient compte du décret d'avance intervenu en octobre (pour 130 millions d'euros, dont 100 millions d'euros correspondant à l'écart entre l'exécution 2014 et le montant budgété pour 2015) et de l'inscription de 53,6 millions d'euros en projet de loi de finances rectificative. On nous annonce, ce matin, une ouverture de crédits de 40,1 millions d'euros à prendre sur les aides à la pierre dans le cadre d'un nouveau projet de décret d'avance. Soit ces aides à la pierre étaient inutiles en 2015, soit on fait traîner les dossiers. Financer ainsi l'hébergement d'urgence confirme que nous sommes en sous-budgétisation chronique. Je n'imaginai pas que la situation était aussi mauvaise.

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » couvre essentiellement les crédits consacrés au FNAL. La subvention d'équilibre de l'État s'élèverait à 15,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit plus de 85 % de l'enveloppe globale allouée à la mission. Les aides personnelles au logement n'ont cessé d'augmenter, de 25 % entre 2004 et 2013. Elles ont un fort effet redistributif et une bonne capacité à réduire le taux d'effort des ménages, comme l'a démontré l'enquête de la Cour des comptes que nous avons commandée en vertu de l'article 58-2 de la LOLF.

Cependant, le Gouvernement s'était fixé pour objectif de réduire ces aides personnelles au logement de 1 milliard d'euros en s'appuyant notamment sur les conclusions du groupe de travail de l'Assemblée nationale, présidé par François Pupponi. Les économies ne devraient finalement atteindre que 185 millions d'euros pour 2016. Si je suis favorable aux mesures retenues à l'Assemblée nationale, nous restons bien loin des ambitions affichées par le Gouvernement.

Quelles sont nos marges de manœuvre ? Je regrette que le Gouvernement ait reculé sur les aides personnelles au logement attribuées aux étudiants, même si le sujet est sensible. Ceux qui profitent le plus du cumul des aides accordées aux étudiants (bourses sur critères sociaux, aides personnelles au logement et dépenses fiscales) appartiennent aux premiers déciles et aussi aux deux derniers déciles. Une solution simple consisterait à faire obligation aux familles de choisir entre les deux dispositifs. Le Gouvernement n'a pas voulu aller jusque-là, et l'Assemblée nationale s'est contentée d'adopter un amendement qui prive d'allocations les étudiants dont les parents sont redevables de l'impôt annuel de solidarité sur la fortune (ISF). Ce n'est que de l'affichage politique, car chacun sait qu'il peut y avoir une nette différence entre patrimoine et revenus. Je vous proposerai de supprimer cette mesure, tout en réitérant la nécessité de traiter le problème.

Une autre source d'économies consisterait à introduire le principe d'un taux d'effort minimal des bénéficiaires. Dans le parc social, certaines familles ont un taux d'effort très faible, inférieur à 5 %. Le principe d'un taux minimal serait plus équitable. D'où l'amendement que je vous proposerai en ce sens.

Le Gouvernement a choisi de reprendre une proposition du groupe de travail présidé par François Pupponi pour tenir compte de la valeur en capital du patrimoine des allocataires de l'aide personnelle au logement. Des mesures identiques existant déjà pour le revenu de solidarité active (RSA), une uniformisation des règles serait souhaitable. Cependant, l'Assemblée nationale a cru bon de fixer un plancher à 30 000 euros pour prendre en compte ce patrimoine dans le calcul de l'aide. Je vous proposerai de supprimer ce seuil pour aligner le fonctionnement de l'aide personnelle au logement sur celui du RSA.

Je suis favorable au dispositif proposé de dégressivité des aides au-delà d'un plafond de loyer, déterminé par zones, qui ne pourrait être inférieur à 2,5 fois le loyer plafond servant pour le calcul de l'aide. Cette mesure devrait réduire l'effet inflationniste des aides personnelles au logement, car les propriétaires fixent parfois les loyers en tenant compte des aides. Dans celles présentes dans le projet de loi de finances, nous devrions faire quelques économies supplémentaires, avec à celles que je vous propose, sans remettre en cause les aides personnelles au logement et en favorisant l'équité.

Je souhaite également demander un rapport au Gouvernement sur les modalités d'établissement d'une base de données interministérielle sur les logements, commune aux caisses d'allocations familiales (CAF), au ministère du logement et à la direction générale des finances publiques (DGFIP). Une telle interconnexion des fichiers ne pose pas de problème technique – croyez-en l'informaticien que je suis. L'objectif est de mieux connaître les logements des bénéficiaires des aides et de détecter les anomalies. La surface du logement pourrait également être, à terme, un critère pour l'attribution des aides personnelles au logement, avec un système de dégressivité. En jouant sur ce paramètre, on gagnerait en équité.

Outre la subvention de l'État, le FNAL disposerait également du produit des cotisations employeurs, pour 2,657 milliards d'euros. En vertu de l'article 54 du projet de loi de finances, il disposerait aussi d'une participation exceptionnelle de 100 millions d'euros d'Action logement, laquelle aurait en principe dû s'achever en 2015. On nous dit chaque année que c'est la dernière année ; espérons-le. Va aussi au FNAL le produit de la surtaxe sur les plus-values de plus de 50 000 euros issues des cessions de terrains autres que les terrains à bâtir, à hauteur de 45 millions d'euros. Cette ressource était jusqu'à présent attribuée aux aides à la pierre, par le biais du fonds de péréquation de l'article L. 542-11 du code de la construction et de l'habitation. Ces deux ressources constituent toutefois des contributions très modestes : 145 millions d'euros, pour 18,2 milliards d'euros de dépenses prévues.

Difficile d'imaginer que, contrairement aux années précédentes, le programme 109 n'aura pas besoin de crédits supplémentaires. J'en prends le pari : il y aura certainement des ouvertures de crédits en cours d'année. On est manifestement dans la sous-budgétisation. Bercy peine à boucler les budgets. Quand cela devient chronique à ce point, il faut s'en inquiéter. Voilà pourquoi je serai conduit à vous proposer de ne pas adopter les crédits.

Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » était initialement marqué par une baisse des crédits de paiement au titre des aides à la pierre, avec

seulement 100 millions d'euros inscrits pour 2016 complété d'un fonds de concours de 270 millions d'euros, pour 400 millions d'euros en autorisations d'engagement. Cela s'inscrivait dans une tendance constatée depuis quelques années de réduction de l'engagement de l'État. Toutefois, un abondement de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 150 millions d'euros en crédits de paiement a été voté par l'Assemblée nationale, suite à l'annonce faite par le Président de la République au congrès de l'USH à Montpellier. Ces crédits supplémentaires sont bienvenus. Seront-ils pour autant consommés ?

Jusqu'à présent, les crédits budgétaires d'aide à la pierre s'amenuisent d'année en année : ils vont sans doute disparaître, comme le laisse augurer la création du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), qui remplacera le fonds de concours géré par la CGLLS sur lequel pesait une incertitude juridique. Parions que ce FNAP, dans quelques années, ne sera plus alimenté que par des ressources extrabudgétaires. Il prendra la forme d'un établissement public qui décidera du montant des aides à la pierre et de leur programmation sur le territoire. Il a été proposé à l'Assemblée nationale que, dans la gestion de ce fonds, les représentants de l'État soient à parité avec ceux des bailleurs sociaux. Les députés n'ont pas souhaité qu'y participent des personnalités qualifiées, comme le proposait le Gouvernement – à juste titre, car la parité affichée est distordue en faveur de l'État par la présence de personnalités qualifiées. Il est logique de responsabiliser les bailleurs sociaux : qui paie, gouverne. Des représentants des collectivités territoriales et leurs groupements seront également dans le conseil. En revanche, je vous proposerai de supprimer la présence des membres du Parlement, qui ne me semble pas opportune.

L'essentiel du financement doit être apporté par la fraction des cotisations versées par les bailleurs sociaux à la CGLLS, qui verrait son taux maximal augmenter de 1,5 % à 3 %. Les suppléments de loyer de solidarité seraient également intégrés parmi les sources de financement, à hauteur de 75 %. Ainsi, la fraction issue des cotisations de la CGLLS passerait de 120 millions à 270 millions d'euros en 2016. À mon sens, la création du FNAP est un signe du désengagement de l'État. Cette année, 250 millions d'euros de crédits de paiement seront prévus, contre 270 millions d'euros pour les bailleurs sociaux. Bercy visait plutôt 100 millions d'euros pour le premier chiffre : la tendance est claire. De plus, 100 millions d'euros sont pris sur la trésorerie de la CGLLS à l'article 14 du projet de loi de finances : c'est une parfaite opération de recyclage, à des fins d'affichage. On comprend que les bailleurs aient du mal à l'admettre.

La soutenabilité financière de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), qui aide les foyers modestes à régler leurs problèmes de précarité énergétique, est un sujet très délicat. En 2014, elle avait dû stopper l'examen des dossiers car il n'y avait plus d'argent dans les caisses. En effet, l'ANAH est financée par le produit de la mise aux enchères des quotas carbone, dont le cours s'est effondré, en particulier en 2014. Il s'est rétabli en 2015, mais le fonds de trésorerie ne s'élevait plus qu'à 47,4 millions d'euros à la fin de l'année dernière.

Nous avons longtemps hésité : que proposer sur ces crédits ? L'an dernier, nous les avons rejetés. Fallait-il tenir compte cette année des efforts effectués ? Hélas, nous sommes très loin du compte, surtout pour l'accueil des réfugiés. Si la rebudgétisation des APL est une bonne chose, nous sommes encore loin des sommes nécessaires pour boucler l'année en ce qui concerne cette dépense de guichet. Le niveau des crédits consacrés à l'aide à la pierre est satisfaisant, même si la formule retenue ne plaît pas aux bailleurs.

Tout compte fait, ce budget n'est pas suffisamment sincère. C'est pourtant la première qualité que l'on en attend, quels que soient les objectifs politiques. Je vous propose donc de ne pas adopter les crédits de la mission « Égalité des territoires et logement ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce budget est l'un des plus importants en termes de crédits. C'est aussi l'un des plus complexes, entre rebudgétisations et débudgétisations... Il n'y a jamais de sinistre à couvrir pour la CGLLS, mais le taux de cotisation augmente, des prélèvements sont opérés sur la trésorerie : bref, cette politique manque de lisibilité. Dans le cadre de notre groupe de travail sur les dépenses publiques en faveur du logement et la fiscalité immobilière, ce fut à la fois passionnant et effrayant, tant les mécanismes sont complexes et l'objectif initial parfois perdu de vue.

Ainsi, l'aide personnelle au logement peut avoir comme effet pervers de maintenir des loyers très élevés. Nous peinons à obtenir des statistiques fiables sur le logement, alors que les montants en jeu sont considérables. Quel est le taux d'effort réel des locataires ? On verse des aides personnelles au logement sans connaître la superficie des appartements : étonnant ! Il suffirait de croiser les fichiers pour s'apercevoir que les loyers au mètre carré sont parfois scandaleux. Peut-être faudrait-il plafonner l'aide personnelle au logement au mètre carré ? Bref, cette dépense publique, peu efficace, entraîne des effets pervers.

L'histoire, hélas, se répète : la sous-budgétisation chronique des crédits dédiés à l'hébergement d'urgence n'est pas une surprise. Votre préconisation de ne pas adopter ces crédits est donc particulièrement justifiée.

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Notre commission des affaires sociales a discuté de cette mission ce matin. Ses lignes budgétaires ne sont jamais stabilisées. Les réactualisations de la loi de finances initiale pour 2015 par l'ouverture de crédits supplémentaires, à hauteur de 130 millions d'euros puis de 54 millions d'euros, ont fait évoluer son périmètre de 13 % et j'apprends encore les 40 millions d'euros supplémentaires... Pour 2016, un amendement de 69,8 millions d'euros a été adopté à l'Assemblée nationale. Cette sous-budgétisation chronique est l'une des raisons pour lesquelles la commission des affaires sociales a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission.

Les autres difficultés viennent des objectifs fixés. Diminuer le nombre de nuitées hôtelières, qui a augmenté de 130 % en cinq ans pour atteindre 35 000, est un objectif louable mais le plan retenu par le Gouvernement pour l'atteindre ne nous paraît pas réaliste. Répondre au défi des migrations est difficile, car il n'est pas aisé de les quantifier. Sur 65 000 demandeurs d'asile chaque année, 50 000 sont déboutés et basculent dans le droit commun. Des crédits sont transférés en permanence du logement adapté vers l'hébergement d'urgence. Enfin, alors que ce programme a pour mission d'accompagner un public en difficulté, nous diminuons les crédits d'accompagnement. Alors que 17 millions d'euros de crédits ont été supprimés, nos associations ne récupéreront que 5 millions d'euros pour le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement. Les crédits du programme 177 irriguent-ils vraiment les territoires ? En Poitou-Charentes, leur montant était de 19,4 millions d'euros en 2008. En 2015, ce montant n'a pas changé...

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Je partage les avis exprimés. La commission des affaires économiques examinera cette mission le 24 novembre prochain. Son budget est plus sincère que l'an dernier grâce aux rallonges votées à l'Assemblée nationale mais la

sous-budgétisation perdue, surtout pour les aides personnelles au logement et l'hébergement d'urgence. Le maintien de l'APL « accession » nous rassure et je salue l'élargissement tout récent du PTZ. Les ressources de l'ANAH se stabilisent aussi, grâce à la remontée du cours des cessions de quotas carbone. La création du FNAP soulève des questions : de quelles ressources disposera-t-il exactement ? La part des bailleurs sociaux est loin d'être acquise. Elle est bien plus élevée que prévue.

M. Michel Bouvard. – Je félicite notre rapporteur de s'y retrouver dans ce maquis budgétaire. Je suis favorable à l'amendement supprimant la mesure relative au logement étudiant adoptée à l'Assemblée nationale mais ayons le courage de proposer une option aux bénéficiaires : soit la demi-part, soit l'aide personnelle au logement ! La décote « Duflo » pour les cessions de foncier public constitue une débudgétisation. Le zonage applicable au logement est-il pertinent ? J'en doute.

Le rapport indique que les dépenses fiscales constituent toujours un axe prépondérant de la politique du logement. Je constate toutefois que plusieurs d'entre elles sont peu ou mal renseignées dans les documents budgétaires. Pis : leurs montants ne sont pas les mêmes dans les rapports annuels de performances (RAP) des années précédentes et dans le projet annuel de performances (PAP) de cette année ! Par exemple : la déduction des revenus fonciers des travaux de grosses réparations supportés par les propriétaires qui atteignent le milliard d'euros. Le montant de la dépense fiscale n'est pas renseigné, ni pour 2015 ni pour 2016, le dernier chiffre certifié remontant au RAP de 2013 s'élève à 900 millions d'euros. Dans le PAP de cette année figure le chiffre de 960 millions d'euros, qui correspond à l'année 2014. 60 millions d'euros de plus, excusez du peu ! Il y a un vrai problème de fiabilité des documents qui nous sont remis pour évaluer la dépense fiscale.

M. Jean-Claude Boulard. – Merci pour ces éléments intéressants, surtout dans le débat sur le financement de l'aide à la pierre. La débudgétisation de l'aide à la pierre est réelle : elle ne sera plus financée par la solidarité nationale, ce qui est grave. Avec une contribution de 270 millions d'euros, la CGLLS apportera l'essentiel du financement du FNAP. On nous a dit qu'on prenait sur les fonds de roulement et les économies : faux ! La cotisation CGLLS pourra être doublée, alors qu'elle est acquittée par les locataires : scandaleux ! Est-il normal de faire financer par les locataires l'aide à la pierre ? Je m'abstiendrai donc. Pour un vieux social-démocrate comme moi, la méconnaissance de certains principes est inacceptable.

M. Gérard Longuet. – Merci à notre rapporteur, aussi passionnant que passionné, pour sa présentation pédagogique de ce sujet difficile. Je partage son point de vue sur le plafonnement de l'aide personnelle au logement aux étudiants. Il s'agit d'une demande ancienne, qui a été paralysée, les constructeurs n'étant pas les derniers à s'y opposer. L'amendement qu'il conviendrait de présenter sera nécessairement complexe : aux critères objectifs s'ajoutent les situations des familles elles-mêmes, plus ou moins proches d'une ville universitaire, et qui ont un nombre variable d'enfants – ou de jeunes adultes, plutôt – à prendre en charge, parfois dans des villes universitaires différentes. Il faut tenir compte de la diversité des situations pour éviter toute injustice envers les familles nombreuses.

Malgré l'une des plus faibles densités d'Europe, la France est le pays où le coût du logement est le plus élevé. Cela résulte du coût du foncier et de l'accumulation des normes techniques, inspirées certainement par les meilleures intentions. Les toilettes deviennent plus spacieuses que les cuisines, pour des raisons – valables par ailleurs – d'adaptation pour les personnes handicapées. Cela pèse sur les investissements et contribue à accroître les prix.

M. Francis Delattre. – En effet, le logement est 50 % plus cher en France qu'en Allemagne : c'est autant de moins consacré à la consommation ou à l'épargne, ce qui ne peut manquer d'avoir des conséquences sur notre croissance. Le financement des projets de logements sociaux est toujours trop complexe et préjuge ensuite des attributions, problème central dans les communes. Les montages financiers doivent donc être plus transparents, surtout qu'ils sont garantis par les collectivités territoriales sans qu'elles aient leur mot à dire. La volonté de construire ne manque pas.

Plus globalement, il faut faire attention à l'équilibre du tissu urbain, l'aide à la pierre devrait, à terme, être réservée à l'accession sociale. Nous avons récemment défini de nouveaux quartiers sociaux dégradés qui bénéficient d'un taux de TVA réduit. Bien sûr, les promoteurs se sont précipités, la distorsion de concurrence est massive : du coup, d'autres projets sont interrompus et le PLU est dégradé. Les grands constructeurs de la région parisienne sont de moins en moins favorables à ce type d'aide à la pierre et réclament une simplification des normes. Il suffirait, par exemple, de prévoir que seuls 20 % des logements soient aux normes pour les personnes handicapées pour faire des économies considérables.

La dépense fiscale est très élevée, et je doute de son efficacité. Sur certains programmes, les investisseurs représentent jusqu'à 70 % alors que la cible pour l'accession à la propriété serait plutôt les jeunes ménages.

L'ANAH ne s'intéresse guère aux copropriétés dégradées. Que faire ?

M. Marc Laménie. – Ce rapport est important, la mission porte sur des milliards d'euros. Plus qu'un maquis, c'est un véritable marécage budgétaire... Les 12 500 équivalents temps plein travaillés sont répartis essentiellement entre deux ministères. Quelle part est consacrée à l'administration centrale ? Les problématiques urbaines sont une chose, mais le monde rural a aussi besoin d'effectifs. Le programme 135 relance le secteur du bâtiment et des travaux publics. L'action n° 1 « construction locative et amélioration du parc » voyait initialement ses crédits de paiement diminuer de 28 %, ce qui aurait été regrettable.

M. Maurice Vincent. – Merci pour ce travail précis et de qualité. La budgétisation de l'ensemble des aides personnelles au logement est une bonne chose. Oui, il faut améliorer la justice sociale dans l'attribution de l'aide au logement étudiant, mais ce n'est pas simple ni politiquement, ni techniquement. Les dépenses fiscales sont élevées, et le dispositif « Pinel » les augmente encore : c'est l'un des problèmes de fond de ce budget. L'objectif est de relancer la construction, mais c'est un système à la fois assez inflationniste et, à vrai dire, pas très juste non plus. Le Gouvernement a arbitré en faveur du soutien immédiat à l'activité de la construction. Le financement de l'ANAH par la mise aux enchères des quotas carbone est un peu acrobatique. Un système alternatif est-il envisagé ? Je ne crois pas que ce budget puisse être dit insincère, même s'il est possible que des dépassements se produisent, notamment au titre de l'hébergement d'urgence, où existe un aléa, mais ce n'est pas un argument suffisant. En ce qui nous concerne, nous approuverons ce budget.

M. Daniel Raoul. – Je regrette toujours que le périmètre de cette mission sépare désormais la politique du logement de la politique de la ville. Du coup, le rapporteur n'a pas évoqué les enjeux de la rénovation urbaine.

M. Philippe Dallier. – Avec regret !

M. Daniel Raoul. – Vous n’y êtes pour rien. Merci d’avoir eu l’honnêteté intellectuelle de reprendre certaines idées retenues par le groupe de travail constitué par la commission. La demande de rapport concernant la base partagée sur les logements me paraît acceptable – et c’est rare pour une demande de rapport – si c’est le seul moyen d’obtenir des éléments et de faire avancer les choses. Je suis favorable à l’introduction d’un principe de taux d’effort minimal des ménages et à la dégressivité des aides au-delà d’un certain plafond. Transférer l’aide à la pierre vers l’aide à la personne pose aussi problème. L’aide à la pierre doit relever de la solidarité nationale, ce qui risque de disparaître avec le FNAP.

Le financement de l’ANAH, cher à notre regretté collègue Claude Dilain, est lié aux cessions de quotas carbone... Espérons que, dans le contexte de la COP 21, cette ressource soit stabilisée, car les besoins sont importants. Les copropriétés dégradées le préoccupaient aussi beaucoup. La pérennité des ressources de l’ANAH est fondamentale. Je ne vous suivrai pas dans vos préconisations de rejet des crédits, car l’argument de l’insincérité chronique me paraît un peu léger comparé aux nombreuses avancées de ce budget.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pour évaluer la dépense fiscale ou le produit des taxes, je me réfère généralement à la loi de règlement. Mais celle-ci comporte des chiffres erronés ! La DGFIP nous en informe parfois, avec une invraisemblable légèreté. J’apprends ainsi que le produit de la taxe sur le « trading haute fréquence » est... nul ! Il y a un vrai problème de fiabilité des documents budgétaires qui nous sont transmis. Qui renseigne ces tableaux ? À l’heure de l’informatique, cette situation est incompréhensible. Nous devons enquêter sur cette question.

Mme Michèle André, présidente. – Nous pourrions prévoir des auditions lors de l’examen de la loi de règlement, et en profiter pour alerter sur cet état de choses.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – L’aide personnelle au logement des étudiants est un sujet délicat car il faut prendre en compte des situations très diverses. Pour autant, nous devons passer à l’acte et régler ce problème, avec audace. Le prélèvement sur la CGLLS est un maximum. Il est vrai que le taux est multiplié par deux... Le groupe de travail sur les dépenses publiques en faveur du logement et la fiscalité immobilière en faveur du logement a été surpris de constater que le coût de construction n’est pas supérieur en France à ce qu’il est en Allemagne. Le coût du foncier peut faire la différence. En outre, la tension du marché est plus forte en France pour des raisons démographiques. La directrice générale de l’Anah m’a indiqué se satisfaire du financement par les cessions de quotas carbone, d’autant que leur cours remonte, alors qu’une dotation budgétaire risquerait d’être remise en cause chaque année. Ne soyons pas plus royalistes que le roi ! Cela dit, un brusque effondrement des cours poserait problème... L’Anah s’était fixée pour objectif de traiter 14 000 logements dégradés entre 2013 et 2017. C’est peu. Pour sortir les copropriétés dégradées de leur état, il faut beaucoup d’argent – Claude Dilain le savait mieux que personne.

Sur 12 500 ETP, 816 sont affectés à l’administration centrale, 2 299 aux régions et 9 168 aux départements : la majorité des moyens humains sont donc déployés sur le territoire. La rebudgétisation des aides personnelles au logement est bienvenue, en effet. Il est effectivement regrettable que le périmètre de la mission n’inclue plus la politique de la ville. Espérons qu’on y reviendra.

À l’issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Égalité des territoires et logement ».

Article 54

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 54 sans modification.

Article 55

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – L'amendement n° 1 supprime le seuil de 30 000 euros dans la prise en compte du patrimoine des allocataires, pour aligner le régime des aides personnelles au logement sur celui du RSA. C'est une question de cohérence.

L'amendement n° FINC.1 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° FINC.2.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – L'amendement n° 3 prévoit la recherche d'un taux d'effort minimal pour les bénéficiaires, net de l'aide versée et tenant compte de la situation de famille, des revenus et des loyers.

L'amendement n° FINC.3 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 55 tel que modifié par ses amendements et d'adopter les articles 55 bis et 55 ter sans modification.

Article 55 quater

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – L'amendement n° 4 revient sur la mesure adoptée par l'Assemblée nationale supprimant l'aide personnelle au logement pour les étudiants dont les parents sont soumis à l'ISF et demande au Gouvernement, avant le 1^{er} juillet 2016, un rapport comportant une évaluation de pistes de réforme possibles.

M. Gérard Longuet. – Je vous propose de compléter son deuxième paragraphe par les mots : « sans méconnaître leur lieu de résidence au regard d'un centre universitaire et le nombre d'enfants concernés dans le foyer. »

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – D'accord.

L'amendement n° FINC.4 ainsi rectifié est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 55 quater tel que modifié par ses amendements.

Article additionnel après l'article 55 quater

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – L'amendement n° 5 demande également un rapport, sur la création d'une base interministérielle relative au logement.

L'amendement n° FINC.5 est adopté.

Article 56

L'amendement rédactionnel n° FINC.6 est adopté.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Il a été proposé que le produit de la majoration du prélèvement payée par des communes « carencées » au titre de la loi SRU, puisse être orienté non vers l'aide à la pierre mais vers l'intermédiation locative. J'y suis défavorable : l'amendement n° 7 supprime donc cette possibilité. L'aide à la pierre doit être réservée à la construction du logement très social.

L'amendement n° FINC.7 est adopté.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – L'amendement n° 8 supprime la présence de parlementaires au conseil d'administration du FNAP.

M. Daniel Raoul. – Il y a longtemps que je souhaite que les parlementaires ne siègent plus dans les différentes instances qu'ils ont pour mission de contrôler.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Bonne remarque.

Mme Michèle André, présidente. – Ce matin, nous sommes au complet, au point de manquer de chaises : je ne vois pas quel parlementaire aurait le temps de siéger dans ces organismes...

M. Daniel Raoul. – Il y en a 109 !

L'amendement n° FINC.8 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 56 tel que modifié par ses amendements.

L'article 56 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Elle décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 56 bis sans modification.

La séance est levée à 12 h 05.

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

La séance est ouverte à 14 h 30.

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.

Mme Michèle André, présidente. – Je salue la présence de nos collègues Alain Gournac et Michel Boutant, rapporteurs pour avis de la commission des affaires étrangères. Nous examinons à présent le rapport de Philippe Dominati, rapporteur spécial des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ».

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial des programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale ». – Vendredi dernier, la France a été une nouvelle fois frappée par de sanglantes attaques terroristes. Ma première pensée va aux blessés et aux familles des trop nombreuses victimes. Je salue également le courage et l'efficacité des forces de l'ordre, unanimement reconnus. Ces attaques terroristes bouleversent la hiérarchie des préoccupations de nos concitoyens. Une récente étude de l'Insee a montré que le terrorisme a remplacé la pauvreté à la deuxième place du classement des problèmes qui préoccupent les Français, juste devant la délinquance. Il ne fait aucun doute que les attentats du 13 novembre vont placer le terrorisme à la première place.

Pour les policiers et les gendarmes, cette année 2015 restera exceptionnelle à double titre. La hausse sans précédent de la menace terroriste se traduit par un surcroît d'activité important, d'autant que la France est l'un des pays les plus touchés en Europe par le phénomène des « combattants étrangers » partis en Syrie et en Irak. Les forces de sécurité intérieure sont également confrontées à une crise migratoire de grande ampleur. Si la situation de la France n'a rien de comparable avec celle des pays de première entrée, la sécurisation de certains points de passage et le démantèlement des filières nécessitent une mobilisation exceptionnelle. Pour ne donner qu'un chiffre, 1 125 effectifs mobiles supplémentaires ont été déployés à Calais, en complément des forces locales. Or avant les attaques de vendredi dernier, le Gouvernement n'avait pas tiré toutes les conséquences de ce changement de paradigme.

En effet, le budget que nous examinons est en hausse de seulement 0,9 %, contre 3,5 % en 2009, 2,6 % en 2011 et 2 % en 2013... et alors que le budget de la culture augmente de 4,4 %. Depuis 2012, le Gouvernement a fait le choix idéologique de concentrer l'effort budgétaire sur les créations d'emplois. Le projet de loi de finances prévoit pour l'heure la création de 1 632 postes de policiers et gendarmes, à comparer aux 10 850 postes qui seront créés dans l'enseignement scolaire. Les comparaisons internationales ne témoignent pas d'une sous-dotation des forces de sécurité intérieure de notre pays, bien au contraire. Parmi nos principaux voisins européens, seule l'Italie a des effectifs supérieurs aux nôtres.

Si la menace terroriste, qui pèse de manière asymétrique sur notre pays, justifie un renforcement des effectifs, ces créations de postes masquent une « paupérisation » de nos forces, qui ne disposent plus des moyens en fonctionnement et en investissement nécessaires pour assurer leurs missions. Les moyens de fonctionnement et d'investissement seront en 2016 inférieurs de plus de 330 millions d'euros à ce qu'ils étaient en 2009, pour les mêmes effectifs. La part des dépenses de personnel au sein des deux programmes atteint un niveau critique, 88 %, qui met en danger la capacité opérationnelle des policiers et des gendarmes. Pour maintenir en l'état le parc automobile, il faudrait acheter plus de 6 600 véhicules par an entre 2015 et 2017. Or, le montant alloué à l'achat de véhicules est de 40 millions d'euros, ce qui permettra d'en acquérir seulement 4 000 en 2016. On est loin des mesures d'exception qui avaient été prises en 2009, pour l'achat de 9 000 véhicules. Je regrette que le Gouvernement ne fasse pas preuve de la même réactivité face à la crise sécuritaire que son prédécesseur en 2009 face à la crise financière.

Par conséquent, pour dégager des marges de manœuvre sur le plan budgétaire, je préconise une rationalisation des tâches et la mutualisation des moyens. Poursuivons la dynamique engagée en 2009 avec le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur.

À titre d'exemple, le traitement des procurations a mobilisé 737 policiers et gendarmes en équivalent temps plein travaillé en 2012. La dématérialisation soulagerait de cette tâche les forces de sécurité. Pourtant, l'inspection générale de l'administration (IGA) indique dans un rapport d'octobre 2014 que le projet de dématérialisation totale lancé en 2013 « paraît enlisé » et même « à l'arrêt ». Depuis 2012, certaines décisions ont aggravé la situation. L'abandon du jour de carence a conduit à une multiplication par 2,5 des congés maladie d'une journée. La réforme du renseignement intérieur a abouti à la création d'un service dédié au sein de la gendarmerie, portant de trois à quatre le nombre total de services.

L'heure, toutefois, n'est pas à la polémique.

Les décisions annoncées après la manifestation de policiers, place Vendôme, témoignent d'une prise de conscience tardive des enjeux liés à la rationalisation et à la mutualisation, avec par exemple un plan interne de simplification des tâches. J'ai bien évidemment pris note des mesures significatives annoncées par le Président de la République après les attentats de vendredi, avec la création de 5 000 postes dans la police et la gendarmerie et la promesse de moyens d'équipement et d'investissement supplémentaires.

Toutefois, nous ne pouvons pas encore nous prononcer sur l'amendement gouvernemental mettant en œuvre ces annonces, qui sera sans doute déposé pour la séance.

En l'état, je vous propose donc de réserver notre vote sur la mission « Sécurités ».

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial du programme « Sécurité civile ». – Je rends moi aussi hommage aux forces de secours – et en particulier à la brigade de sapeurs-pompiers de Paris – dont la mobilisation exceptionnelle a sauvé de nombreuses vies, vendredi dernier comme ce matin.

Le programme « Sécurité civile » ne représente qu'une part minoritaire des moyens consacrés à cette politique publique. Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement sont en hausse de respectivement 1,9 % et 0,8 %. S'agissant du titre 2, la volonté de maîtriser les dépenses de personnel est évidente. Sur la période 2012-2016, la baisse cumulée des effectifs devrait ainsi atteindre 4 %. Si ces efforts sont bienvenus, il faut réaffirmer la nécessité de garantir l'adéquation entre les effectifs de la direction générale de la sécurité civile et le périmètre de ses missions. En effet, des inquiétudes ont été exprimées au sujet d'une paupérisation de l'administration centrale, qui ne parviendrait plus à assumer l'ensemble de ses missions. En septembre 2015, les sapeurs-pompiers volontaires ne pouvaient toujours pas bénéficier de l'accès à la formation professionnelle continue, le manque de personnel à la direction générale ayant empêché de formaliser à temps les documents nécessaires.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, je m'interroge sur le niveau des dotations prévues pour les produits retardants, les colonnes de renfort et les secours d'extrême urgence. Les crédits prévus diffèrent des consommations réalisées au cours des cinq derniers exercices, ce qui pourrait être le signe d'une sous budgétisation. Un phénomène similaire avait été observé pour le carburant, dont la dotation avait finalement été augmentée de 2 millions d'euros.

Toutefois, ma principale inquiétude concerne les dépenses d'investissement. Leur évolution est inférieure de 4 millions d'euros en crédits de paiement à ce qui était prévu dans la programmation annuelle – et cela avant même que l'Assemblée nationale ne vote en

seconde délibération une baisse de 5 millions d'euros des dépenses de fonctionnement et d'investissement du programme. Après analyse, la moitié de cet écart traduit un report de certains projets d'investissement, du fait de la contrainte budgétaire.

Or, ces retards se traduiront à moyen terme par des surcoûts pour la sécurité civile. Le projet de remplacement du réseau national d'alerte (RNA) par le système d'alerte et d'information des populations (SAIP) ne sera achevé dans son premier volet qu'en 2019, ce qui implique de souscrire une prestation d'assistance au déploiement complémentaire, qui s'ajoutera à d'autres surcoûts potentiels liés aux intérêts moratoires et à l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Compte tenu de ces difficultés, il est aujourd'hui indispensable de s'engager dans une nouvelle dynamique de mutualisation afin de dégager des marges de manœuvre budgétaires pour l'ensemble des forces de secours. Les enjeux budgétaires sont estimés à 200 millions d'euros, tant la situation actuelle est sous-optimale. Aujourd'hui, chaque autorité d'emploi dispose de ses propres bases, règles de formation, centres de maintenance et outils de formation ; les appareils sont différents selon les forces. Si des efforts de mutualisation entre la sécurité civile et la gendarmerie ont déjà porté leurs fruits, des obstacles culturels empêchent de tirer pleinement parti des possibilités techniques ouvertes. Surtout, une rationalisation plus ambitieuse impliquerait nécessairement un traitement interministériel de ce dossier.

Un deuxième chantier consisterait à mener une politique ambitieuse de réduction du nombre de centres de traitement des appels d'urgence. Nous n'avons plus les moyens de conserver 500 centres d'appels et 11 numéros d'urgence. De nombreux pays se sont déjà engagés dans cette voie avec succès : la Finlande a réussi entre 2009 et 2015 à diviser par trois le nombre de ses centres d'appels et à faire du 112 le numéro de téléphone unique en cas d'urgence. On ne compte plus en Finlande qu'1,1 centre d'appel pour un million d'habitants, soit huit fois moins qu'en France.

Si le ministère de l'intérieur a récemment affirmé sa volonté d'aller vers une plus grande mutualisation, le ministère de la santé semble pour le moment faire « bande à part » en privilégiant la modernisation de son système d'information. Par ailleurs, il faudra être particulièrement vigilant à ce que les regroupements de plates-formes n'aboutissent pas à des transferts de charges pour les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), comme c'est malheureusement le cas en matière de transport sanitaire. Une rationalisation ambitieuse impliquera nécessairement un traitement interministériel et une forte volonté politique.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial du programme « Sécurité et éducation routières » et du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». – Je vais vous parler non pas du terrorisme, mais d'un autre fléau, la mortalité routière. Durant les huit premiers mois de l'année 2015, 2 253 personnes ont été tuées en France métropolitaine, soit une hausse de 4,6 % par rapport à la même période en 2014. Une hausse notable de la mortalité avait déjà été enregistrée sur l'année 2014, soit une augmentation de 3,8 %, par rapport à 2013. Ces résultats sont inquiétants et font douter de l'efficacité de nos dispositifs de sécurité routière. Ils sont d'autant plus inquiétants que le Gouvernement s'est fixé pour objectif de réduire à moins de 2 000 le nombre de personnes tuées sur les routes en 2020.

En 2016, les dépenses inscrites sur le programme « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités » diminuent de 4,8 % par rapport à 2015 pour s'établir à 39,45 millions d'euros. La charge financière du « permis à un euro par jour » restera stable à 5,1 millions d'euros, grâce aux faibles taux d'intérêt. L'effort sera accentué avec la création d'un prêt complémentaire de 300 euros, éventuellement cumulable avec les montants des quatre tranches existantes (soit, respectivement, 600, 800, 1 000 et 1 200 euros). L'opération est un succès : 810 758 prêts depuis la mise en œuvre en septembre 2010. Le montant total des intérêts payés par l'État aux établissements de crédits s'élève à 51,58 millions d'euros.

Par ailleurs, le produit total des amendes de la circulation et du stationnement devrait atteindre 1,68 milliard d'euros en 2016, soit 0,58 % de plus qu'en 2015. Sur cette somme, 1,37 milliard d'euros sont inscrits en dépenses sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », dit « CAS Radars », soit une baisse de 0,32 % par rapport à 2015. Le Gouvernement prévoit de commander 454 nouveaux radars en 2016. Il s'agit le plus souvent de remplacements, puisque le nombre de dispositifs de contrôle automatisé en service, quant à lui, ne progressera que de 42 unités, soit 4 122 au lieu de 4 080. Le coût total du déploiement est estimé à 28 millions d'euros. Je conduis actuellement un contrôle budgétaire sur la politique d'implantation des radars, et j'émetts quelques réserves quant à ces déploiements, en particulier pour les radars vitesses moyennes et les radars chantiers, dont les coûts d'investissement et de fonctionnement sont élevés. Je propose donc un amendement réduisant les dépenses d'investissement de 5,25 millions d'euros, ce qui financera l'installation de 53 nouveaux radars vitesses moyennes au lieu de 107 et de 11 radars chantiers au lieu de 22. Ni les documents budgétaires ni les réponses au questionnaire budgétaire ne permettent en effet de mesurer leur efficacité et termes de sécurité routière.

S'agissant de la gestion du permis à points, j'avais déjà proposé par amendement la suppression des lettres simples pour les retraits ou les restitutions de points. En 2016, il est prévu d'adresser plus de 15,3 millions de ces courriers aux automobilistes, ce qui coûtera 13,1 millions d'euros. Cette dépense est-elle opportune sachant que le ministère de l'intérieur a ouvert le site Internet *Télépoints* offrant à tout conducteur de consulter le solde de ses points en ligne ? De plus, une ordonnance du 7 octobre 2015 a également prévu la possibilité pour l'intéressé, sur sa demande, d'être informé du retrait de points par voie électronique. Nous devrions pousser le ministère à faire cette économie, qui pourrait être affectée au désendettement de l'État – tandis que mon amendement précédent sur le nombre de radars déployés produirait un gain destiné aux collectivités territoriales pour financer les équipements de sécurité des axes routiers.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En ce moment difficile, le soutien nécessaire à nos forces de sécurité exclut toute polémique. Il n'est pas pour autant interdit de se poser quelque questions. Il y a en France un policier ou un gendarme pour 248 habitants, ce qui est supérieur au niveau constaté chez tous nos principaux voisins, à l'exception de l'Italie. Cela pose le problème de l'organisation du travail mais surtout de l'équipement des forces. Par exemple, les 1 300 véhicules les plus anciens du parc de la police affichent une moyenne d'âge de 16,9 ans, certaines mairies ont dû fournir des fax à leur brigade de gendarmerie, etc. Bref, il y a un vrai problème d'équipement. On semble considérer qu'un véhicule coûte plus cher qu'un policier ou un gendarme ! Cela pose aussi la question, récurrente, des tâches qui ne relèvent pas, en principe, des forces de sécurité. Le transfert des prisonniers, à présent, est en partie pris en charge par l'administration pénitentiaire, mais de nombreuses autres tâches administratives continuent à occuper la police et la gendarmerie. Est-il prévu de réduire leur part dans l'emploi des forces ?

Je soutiendrai l'amendement du Gouvernement sur les effectifs supplémentaires, mais combien de temps faudra-t-il pour qu'ils soient disponibles ? Entre le recrutement, la formation et l'affectation, cela peut être long. Ne vaudrait-il pas mieux puiser dans la réserve ? Celle-ci est-elle déjà pleinement utilisée ?

M. Alain Gournac, rapporteur pour avis. – Je me suis concentré sur les crédits de la gendarmerie. Ignorant pour le moment les incidences budgétaires des déclarations du Président de la République à Versailles, il m'est difficile de prendre position. La hausse limitée à 0,9 % dans la version actuelle m'inquiète...

M. Roger Karoutchi. – Le Président de la République a indiqué ce matin qu'il était favorable à l'armement des policiers municipaux. Quel retournement ! Il a précisé que les armes pourraient être prises dans les stocks de la police nationale. J'aimerais autant que notre police municipale soit équipée d'armes modernes... Quel en serait le coût, avec une aide de l'État ? Il y a une dizaine d'années, j'ai fait adopter des conventions entre la région Île-de-France et le ministère de l'intérieur, par lesquelles la région s'était engagée à financer certains équipements de police : véhicules, matériel informatique... Elles sont tombées en désuétude car le ministère de l'intérieur a préféré renoncer à cet apport financier des collectivités. Ne faudrait-il pas y revenir ?

M. Philippe Dallier. – Sur le site d'un grand quotidien national, un article détaillait hier les effectifs de la police et de la gendarmerie. Son titre était : « Depuis 2012, les effectifs des forces de l'ordre ont diminué. » Entre 2002 et 2014, les effectifs réels de la police seraient passés de 143 987 ETPT à 143 050 ETPT et ceux de la gendarmerie de 96 213 à 95 195 ; la hausse affichée du plafond d'emplois ne correspondrait pas à l'évolution de la masse salariale. Avez-vous une idée claire des effectifs réels ?

M. Éric Doligé. – Vous avez insisté à juste titre sur une nécessaire mutualisation de l'alerte. Les sapeurs-pompiers, lors de leur congrès récent, l'ont évoquée. Pour l'heure, personne n'en veut et il y a plus d'affichage que d'action. J'avais réuni ici le médecin urgentiste Patrick Pelloux, la direction des hôpitaux, celle des pompiers : ils en sont presque venus aux mains ! La mutualisation entre les Sdis et les départements commence à peine. Pourtant, elle serait très profitable. Quant au transport sanitaire, il est couvert à 80 % par les pompiers : c'est un vrai problème. Il faut un pilote dans l'avion !

M. Marc Laménie. – Ce contexte dramatique nous impose d'être réactifs et efficaces. Vous avez largement évoqué les moyens humains. De nombreux postes restent vacants dans les départements ruraux, jugés peut-être moins attractifs, et où certaines petites brigades sont fermées à l'occasion des restructurations – qui ont certes leur logique. Le renouvellement du parc automobile est une priorité : certaines motos ont plus de 200 000 kilomètres au compteur. L'esprit de corps ne doit pas faire obstacle au travail en commun. Enfin, certaines tâches indues font perdre trop de temps aux policiers et aux gendarmes.

M. Antoine Lefèvre. – Il n'est plus tolérable que les services de santé continuent à faire bande à part. Nous avons réussi à diviser par deux le nombre de régions : tout le monde est rentré dans le rang et la nouvelle organisation sera effective le 1^{er} janvier. Pour les centres d'alerte, nous n'y arrivons pas, en raison des susceptibilités que vous avez évoquées. La guerre entre les blancs et les rouges devient kafkaïenne : ils occupent parfois des locaux mitoyens... Le ministre de l'intérieur a-t-il fixé un calendrier pour résoudre ce problème ?

M. François Marc. – La mutualisation des moyens et la rationalisation des tâches sont nécessaires, tout comme le renouvellement du parc automobile. Commentant les crédits de la mission, le rapporteur a déclaré que le Gouvernement n'avait « pas pris pleinement la mesure de la gravité de la situation ». Depuis trois ans, dans un contexte d'assainissement des finances publiques, le Gouvernement a donné la priorité à trois missions : justice, sécurité et éducation. La prise de conscience est là depuis le début de la mandature. Les crédits de paiement sont en hausse de 0,9 %, alors que beaucoup d'autres missions voient leur budget diminuer. Qu'aurait-il fallu faire, selon vous ? Comment auriez-vous financé vos projets ?

M. Maurice Vincent. – Je regrette la tonalité polémique de plusieurs propos, y compris dans les observations du rapporteur spécial. Le contexte ne nous autorise pas, même en commission, ce type de débats, qui ne font pas avancer le problème. Vous semblez regretter que le Gouvernement ait choisi de concentrer l'effort budgétaire sur les créations d'emplois. Je ne peux partager ce point de vue. Le fait que seule l'Italie ait davantage de policiers ne me préoccupe guère.

La mutualisation des centres de traitement des appels d'urgence pose problème depuis des années déjà. Cette situation est préoccupante et engendre des gaspillages. Y a-t-il une solution en vue ? Leur nombre pourrait être réduit à condition, dites-vous, de prévenir tout transfert de charges au détriment des SDIS. Pourquoi faut-il protéger ces derniers ?

M. Michel Canevet. – Quel regard portez-vous sur l'évolution du produit des recettes du programme « Sécurité et éducation routière » ? Ce programme pourrait-il être enrichi ? Pour les programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale », les moyens de fonctionnement seront-ils suffisants ? Les brigades territoriales ont de plus en plus de mal à fonctionner. Le regroupement des bases aériennes ne doit pas conduire au délaissement de certains secteurs. Les Samu louent leurs appareils : quelle est la différence de coût ?

M. Gérard Longuet. – Philippe Dominati évoque l'augmentation du temps de travail, citant à juste titre le rapport que la Cour des comptes a réalisé en 2013 à ce sujet. Dans la police, en particulier parisienne, la durée de travail est-elle une durée réelle ou un simple seuil permettant de basculer plus rapidement dans le régime des heures supplémentaires ? Ce serait bien compréhensible, car cela permettrait d'échapper à la grille indiciaire de la fonction publique. Des réflexions sur ce point avaient été engagées par la majorité précédente.

M. Thierry Carcenac. – Le permis de conduire revêt désormais la forme d'une carte plastifiée. Depuis 2014, le paiement d'un timbre fiscal de 25 euros s'applique pour passer de la forme cartonnée au nouveau format mais, en cas de perte, le nouveau permis est gratuit ! On peut s'attendre à des déclarations de pertes par nos concitoyens...

M. Claude Raynal. – Vous indiquez que nos effectifs de sécurité sont plus nombreux que dans d'autres pays européens et en déduisez qu'ils pourraient être mieux utilisés. Est-ce à dire que la justice allemande, qui compte deux fois plus de fonctionnaires que la nôtre, est inefficace ? Il faut choisir ! Les comparaisons internationales ne doivent pas servir systématiquement à nous fustiger.

L'armement des policiers municipaux avec les stocks d'armes de la police nationale était déjà possible. C'est une solution d'urgence. Comme maire, j'espère que cette situation sera temporaire. Le financement par le conseil régional qu'a évoqué Roger Karoutchi remonte à une époque où la région avait une compétence générale ! Laissons l'État s'occuper de la sécurité.

M. Bernard Lalande. – J’ai été impressionné par la connaissance qu’a Jean Pierre Vogel de la sécurité civile. Président de Sdis, peut-être pourrait-il évoquer la situation du volontariat ? Ne pourrait-on proposer des crédits spéciaux pour dynamiser les équipes de sapeurs-pompiers volontaires, dont le faible coût est assumé par les conseils départementaux et les communes ?

M. Jean-Claude Requier. – Je me réjouis qu’un de vos amendements diminue le nombre de nouveaux radars. Les gendarmes ont mieux à faire !

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Nous avons des visions très différentes sur les effectifs. Ce budget serait un bon budget dans une année normale. Mais nous sommes frappés par une double crise, terroriste et migratoire, depuis le début de l’année. À plusieurs reprises, le Gouvernement a dû se mobiliser : plan d’urgence contre le terrorisme en janvier, plan migrants en septembre, accueil des syndicats de policiers par le Président de la République après la manifestation place Vendôme, déclaration du Premier ministre sur les caméras piétonnes... On pouvait imaginer, pour 2016, un budget d’exception. La hausse des crédits de paiement n’est pour l’instant que de 0,9 %.

L’augmentation des effectifs est bien nécessaire, mais elle doit être accompagnée de crédits de fonctionnement et d’investissement suffisants. Les frais de personnel atteignent 88 % du total. Les crédits de fonctionnement sont en baisse, ce qui se répercutera comme chaque année sur les budgets d’investissement.

S’agissant des effectifs, je vous confirme des créations d’emplois mentionnées dans la note de présentation. Il ne faut pas confondre schéma d’emplois et plafond d’emplois. La sous-exécution du plafond d’emplois dans la gendarmerie est ancienne mais on continue pourtant de l’augmenter artificiellement en parallèle du schéma d’emplois.

La différence entre le schéma d’emplois et les emplois exécutés résulte d’un dysfonctionnement, qui concerne surtout la gendarmerie, où l’écart atteint 2 %.

Les gendarmes sont régis par un statut militaire. Leur cycle de travail, très souple, devra vraisemblablement être adapté aux normes européennes. Dans la police, les rythmes sont différents. Par exemple, la Cour des comptes avait montré en 2013 que dans certains cycles de travail un rappel au service d’une durée de 5 heures effectué sur des repos légaux crédite le fonctionnaire concerné de 16 heures 20 minutes à récupérer, soit un coefficient multiplicateur qui s’élève de fait à 330 %. C’est pourquoi la masse salariale de nos forces de sécurité est si importante.

J’ai constaté une véritable paupérisation des moyens de nos forces. Sans essence pour les voitures, sans gilets pare-balles, comment nos hommes accompliront-ils leurs missions ? Pourtant, vendredi, le Gouvernement rabaissait à l’Assemblée nationale le budget de la police et de la gendarmerie de 20 millions d’euros... Lors d’un déplacement, j’ai vu 13 agents du renseignement territorial se partager une seule connexion Internet ! Sans parler du parc automobile, qui continue de vieillir. Du coup, les collectivités territoriales sont tentées d’investir pour conserver une brigade, ce qui peut contredire la logique de redéploiement. Les rapports avec la justice manquent par ailleurs de fluidité.

Les régions auront un rôle à jouer dans la sécurité, par exemple pour la vidéosurveillance, notamment dans les transports. L’équipement de la police municipale pose problème. Les armes non létales peuvent, dans certaines circonstances, mettre en danger les

fonctionnaires. Il est vrai que des stocks d'armes sont disponibles, souvent d'un calibre sous-dimensionné pour la police nationale. Dans le cadre du plan de lutte anti-terroriste, 20 millions d'euros ont été attribués au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), dont 2,4 millions d'euros doivent servir à équiper les polices municipales. Pour l'heure, l'armement de base n'est pas à la hauteur de la menace...

Élu d'un département qui a vécu un massacre, je crois avoir modéré mes propos, qui auraient pu être bien plus acides. Nous avons environ 100 000 gendarmes et 140 000 policiers, dont une partie dépend de la Préfecture de police de Paris. Peut-être pourrions-nous simplifier l'organisation de nos services ? Deux ministres de l'intérieur ont donné des impulsions en ce sens : Nicolas Sarkozy a placé la gendarmerie sous l'autorité du ministre de l'intérieur, et Manuel Valls a prolongé cette dynamique, qui me semble à présent interrompue. Il est anormal, par exemple, qu'un laboratoire scientifique soit créé pour la gendarmerie dans un département où il en existe déjà un pour la police nationale.

Mme Michèle André, présidente. – Lors de votre mission de contrôle, vous aviez souligné la qualité de l'action de nos services de renseignement.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – En effet, les fonctionnaires y font preuve d'un engagement admirable – ce qui n'empêche pas de s'interroger sur la complexité de l'organisation administrative !

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – La mutualisation de l'alerte a été abordée dans un rapport de la Cour des comptes de 2011, qui recommandait déjà de rendre obligatoire dans les meilleurs délais la mutualisation des centres de traitement de l'alerte (CTA), car celle-ci dégagerait des économies de plusieurs millions d'euros. À l'occasion du 122^e congrès national des sapeurs-pompiers, le colonel Éric Faure a rappelé que face aux enjeux technologiques, aux menaces et à la contrainte économique, notre pays n'a plus les moyens de conserver une centaine de CTA pour le 18, une centaine de CTA pour le 15 et près de 300 centres pour le 17. Certes, les obstacles culturels au rapprochement sont nombreux. Président d'un Sdis depuis dix-huit ans, j'avais tenté de mutualiser les moyens : impossible ! Cela réclame un traitement interministériel contraignant. Et le personnel craint des suppressions de postes à cette occasion. De fait, pouvons-nous continuer à payer la maintenance de matériels sous-utilisés ? Nous avons 500 CTA !

Toutefois, il faut veiller à ce qu'il n'y ait pas de transfert de charges de l'État vers les Sdis. Le budget de ceux-ci, qui s'élève à près de 4,5 milliards d'euros, repose déjà à 57 % sur les départements. Les litiges sur la refacturation des carences sanitaires montrent bien que cette tentation existe. Dans mon département, j'avais dû émettre un titre de recettes de 150 000 euros sur le Samu. Le préfet a finalement rendu un arbitrage qui a mis fin à la difficulté. Bref, les règles du jeu doivent être claires.

La démographie médicale influe aussi sur l'activité des Sdis, dont l'activité de secours à la personne augmente de façon continue. Une expérimentation devrait être lancée en 2016 dans quelques départements, sur le modèle de la plate-forme parisienne de la préfecture de police, qui regroupe les appels au 17 et au 18 de Paris et des départements 92, 93 et 94 dans la perspective de l'euro 2016. Étrangement, les appels au 15 ne sont pas concernés.

Pour la première fois depuis près d'une décennie, le nombre de volontaires est en hausse. Il faut s'en réjouir. Toutefois, le problème concernant les volontaires porte davantage

sur leur disponibilité que sur leur nombre. Le *turn over* est très important. En la matière, il faut regarder le quantitatif et le qualitatif.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Le débat porte davantage sur la sécurité que sur la sécurité routière. Nous reparlerons de manière plus détaillée de la politique de sécurité routière lorsque je vous présenterai mon rapport de contrôle budgétaire sur la politique d'implantation des radars. J'indique que les recettes de la sécurité routière sont constantes et que le permis de conduire plastifié, la simplification et le renouvellement des titres d'identité relèvent de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), dont les crédits émargent à la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Mme Michèle André, présidente. – A la création de l'ANTS, le sujet était très difficile : cela ne s'est pas arrangé depuis...

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Réserveons les crédits de la mission mais adoptons les amendements qui portent sur le compte spécial.

Mme Michèle André, présidente. – Demain, nous devrions recevoir le texte du projet de loi de finances de l'Assemblée nationale, et nous examinerons définitivement les missions lors de notre réunion de commission. Nous ne disposerons sans doute pas de tous les éléments concernant la mission « Sécurités », et devons reporter l'examen définitif des crédits de cette mission à la semaine prochaine. Le délai limite de dépôt d'amendements est fixé au vendredi 27 novembre à 11 heures.

Nous devons aussi examiner un décret d'avance qui sera présenté le 23 novembre.

Le vote sur les crédits de la mission « Sécurités » est réservé.

Mme Michèle André, présidente. – Nous en arrivons à l'examen des amendements relatifs au compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

Article additionnel après l'article 63

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – L'amendement n° 1 modifie le code de la route et supprime l'envoi de lettres simples pour informer du retrait et de la restitution des points. En effet, le nombre de points retiré figure déjà sur le procès-verbal de contravention et peut être consulté sur un site internet.

M. Claude Raynal. – Sur le principe je ne vois pas de difficultés, c'est un signal. Mais maintenons la lettre annonçant qu'il ne reste plus aucun point !

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – C'est prévu, je ne mets pas cette règle en cause.

M. Gérard Longuet. – Le rapporteur pourrait-il étudier la possibilité de fractionner le nombre de points perdus – utiliser par exemple des demi-points ? Une vitesse excessive d'un kilomètre heure coûte autant que dix kilomètres heure de plus ! Nous progresserions dans la voie de la sagesse et de la justice.

M. Daniel Raoul. – On pourrait augmenter à 24 le nombre de points, afin d'éviter les fractionnements tout en parvenant au résultat que vous recherchez.

M. Gérard Longuet. – C'est une autre solution.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Nous en débattons lors de la présentation de mon rapport sur l'implantation des radars, où je formulerai des propositions.

L'amendement n° 1 est adopté.

Article 26 (état D)

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – L'amendement n° 2 de conséquence supprime 13,1 millions d'euros du dispositif concerné qui seront réaffectés au désendettement de l'État.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – L'amendement n° 3 limite l'installation de nouveaux radars « vitesses moyennes » et « chantiers », dont le coût d'investissement et de fonctionnement est élevé, sans que leur efficacité soit réellement prouvée ; 5,25 millions d'euros seront affectés à la contribution des collectivités territoriales à la sécurité routière.

M. Maurice Vincent. – C'est un mauvais signal ! Voilà le laxisme !

L'amendement n° 3 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » ainsi modifiés.

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 ».

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Les chiffres vous sont donnés dans la note de présentation, je vais me concentrer sur quelques idées. Ce budget connaît tout d'abord une certaine stabilité, ce qui reflète la priorité donnée à la mission. On peut cependant s'interroger quant à la crédibilité des chiffres présentés, notamment au regard du décret d'avance transmis ce matin qui vise à annuler plus de 100 millions d'euros, dont 80 millions d'euros sur le programme 150. Certes, pour 2016, une rallonge de 100 millions d'euros a été votée par l'Assemblée nationale au profit de l'enseignement supérieur. Puis, 119 millions d'euros ont été supprimés sur les programmes de recherche au cours du débat parlementaire, ce qui est contraire à la sanctuarisation promise et un mauvais signal adressé au monde de la recherche.

Concernant les dépenses fiscales rattachées à la mission, le CIR progresse de 200 millions d'euros, pour atteindre concernant les dépenses fiscales rattachées à la mission, 5,5 milliards d'euros. Sur l'ensemble de la mission, avec 119 millions d'euros de moins et 100 millions d'euros de plus, il manque finalement 19 millions d'euros sur 27 milliards d'euros – pas grand-chose, l'épaisseur du trait.

S'agissant des crédits alloués à l'enseignement supérieur, il faut noter que la situation financière des universités est satisfaisante, avec un fonds de roulement de 1,5 milliard d'euros et une capacité d'autofinancement reconstituée à 438 millions d'euros en 2014. Autant de bons signes qui masquent des situations divergentes : 17 universités sont en déficit, quatre ont un fonds de roulement qui couvre moins de 15 jours de fonctionnement et 11 ont un fonds de roulement pouvant couvrir plus de 100 jours.

Pour mémoire, les établissements ont subi un prélèvement de 100 millions d'euros en 2015. Les 100 millions d'euros votés par l'Assemblée nationale ne sont donc pas tant un apport supplémentaire qu'une compensation du prélèvement sur les fonds de roulement de 47 établissements. Ils ne seront donc pas nécessairement reversés à ceux qui ont été prélevés mais à ceux qui ont le plus besoin de crédits supplémentaires. Attention à ne pas pénaliser les bons gestionnaires et à ne pas récompenser ceux qui ne préparent pas l'avenir

Je me réjouis de la création de 1 000 emplois dans le budget pour 2016 – cela honore ceux qui s'y étaient engagés – mais on peut s'interroger sur le nombre effectif de postes qui seront affectés à l'administration des communautés d'universités plutôt qu'à l'encadrement des étudiants. En outre, il est probable qu'un certain nombre d'emplois seront en fait gelés pour équilibrer les budgets. De nombreuses universités ont atteint ainsi l'équilibre budgétaire et souhaitent le préserver : il n'est donc pas certain que le taux d'encadrement des étudiants augmente comme espéré.

En ce qui concerne l'autonomie des universités, la gestion des ressources humaines devrait davantage relever de chaque établissement. Les universités sont actuellement trop dépendantes de l'État pour leur recrutement ou la gestion des carrières.

Par ailleurs, la dévolution du patrimoine actuellement expérimentée est une piste intéressante mais sa généralisation aurait un coût de 850 millions d'euros par an, ce qui, selon moi, n'est pas soutenable financièrement. Le ministre devrait cependant faire des propositions à ce sujet et je considère qu'il n'y a pas d'autonomie réelle si l'université n'est pas responsable de son patrimoine.

Je suis inquiet au sujet du volet « Enseignement supérieur » des contrats de plan État-région. L'État y consacre 990 millions d'euros. Il n'est pas certain que les collectivités territoriales pourront assumer leurs engagements dans ces contrats alors que leurs dotations sont réduites – notamment pour les conseils départementaux que je connais bien.

La nécessité d'augmenter les moyens de l'enseignement supérieur provient de la croissance du nombre d'étudiants : l'enseignement supérieur accueille 2,5 millions d'étudiants, en hausse de 40 000 cette année, sans compter les double inscriptions. Tôt ou tard, on devra bien revoir, quoiqu'il arrive, le système d'orientation des étudiants. Certains d'entre eux choisissent ce statut par défaut ou par opportunisme, notamment pour les aides au logement, sans savoir que faire d'autre.

Dans un contexte budgétaire très contraint qui empêche toute hausse significative des subventions de l'État, les universités ont également besoin de davantage de ressources propres. Or la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (Cdefi) évalue à 60 millions d'euros la réduction du produit de la taxe d'apprentissage, soit une baisse moyenne de 37 % pour les 120 écoles de leur enquête. Les universités sont également concernées, leurs présidents sont inquiets. Peut-être que les exécutifs régionaux, qui récupéreront cette manne financière, pourront apporter des réponses.

Autre sujet de réflexion : les droits d'inscription s'élèvent à environ 180 euros par étudiant – moins qu'une inscription à un club de sport ! – ce qui est insuffisant et ne permet pas de contribuer à l'accueil des étudiants. Ces droits devraient être plus proches de 800 euros ou 900 euros. Actuellement, leur faible montant va jusqu'à dévaloriser l'enseignement dispensé et constitue un mauvais signal pour les étudiants étrangers. Pourquoi leur appliquer les mêmes frais d'inscription qu'aux étudiants français ? Soyons innovants ! Je vous proposerai d'ailleurs un amendement visant à dégager de nouvelles ressources sans toucher à l'équilibre du budget de l'État.

L'enseignement supérieur privé doit également voir ses moyens rééquilibrés. De 1 200 euros par étudiant il y a quelques années, la dotation de l'État est descendue aujourd'hui à moins de 800 euros par étudiant, alors que plus de 80 000 étudiants fréquentent les établissements privés. C'est autant de moins à la charge de l'État, car un étudiant dans le public coûte beaucoup plus. Je propose d'augmenter cette dotation de 60 euros par étudiant afin d'attirer l'attention du Gouvernement sur ce sujet important.

Je regrette que la réforme du système de répartition des moyens à l'activité et à la performance (Sympa) n'ait pas abouti. Le modèle actuel ne répartit d'ailleurs qu'une faible part du budget des universités. Il a pour objectif de récompenser les établissements au mérite : devenir des étudiants, qualité de la formation, efforts de performance... La Conférence des présidents d'universités (CPU) s'est opposée au nouveau système Modal, uniquement mis en œuvre dans les écoles d'ingénieurs depuis le début de l'année. Elle considère qu'en l'absence de moyens supplémentaires, aucune université n'est surdotée et aucun rééquilibrage ne peut intervenir.

Les crédits du programme « Vie étudiante » augmentent de 40 millions d'euros pour atteindre 2,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, notamment en raison de l'augmentation du nombre de bénéficiaires des aides sociales, estimée à 666 000 pour le premier semestre 2016 (contre 593 000 étudiants boursiers en 2010). Le réseau des œuvres universitaires et scolaires subira un prélèvement de 50 millions d'euros sur un fonds de roulement de 400 millions d'euros. Interrogeons-nous sur son fonctionnement et ses missions. Selon moi, l'investissement dans le logement doit, par exemple, reposer sur les bailleurs sociaux.

Je regrette la réforme de l'aide au mérite, qui, je le rappelle, bénéficie aux étudiants déjà boursiers sur critères sociaux. La suppression décidée l'année dernière a été suspendue. Cette aide a été réduite par le Conseil d'État et depuis le Gouvernement l'a donc rétablie et réservée aux trois années de licence. Les deux années de master sont désormais exclues.

Des innovations pour augmenter les moyens malgré le contexte budgétaire contraint restent à trouver et c'est pourquoi je vous présenterai un amendement lors de l'examen des articles non rattachés concernant le CIR. En effet, lorsqu'une entreprise passe

des contrats de recherche avec des organismes publics, notamment des établissements universitaires, elle augmente la base de calcul du CIR car ces dépenses sont prises en compte pour le double de leur montant. On pourrait exiger des entreprises, autres que les petites et moyennes entreprises (PME) au sens du droit communautaire, que 10 % de leurs dépenses éligibles au CIR, soit environ 600 millions d'euros de CIR, soient réalisées dans le cadre de laboratoires universitaires. Outre l'accroissement des moyens des laboratoires universitaires, cela permettrait également de renforcer leurs liens avec les entreprises alors que celles-ci ignorent souvent leur potentiel. Je propose également une augmentation des dotations de l'enseignement privé à 5,9 millions d'euros. Pour le reste, je vous propose d'adopter les crédits de la mission

Mme Michèle André, présidente. – Nous transmettons nos meilleurs vœux de rétablissement à Michel Berson, rapporteur spécial. Je vous présente les crédits de la recherche en son nom.

Ils diminuent en 2016, à périmètre constant, de 3,3 % sur les autorisations d'engagement, à 10,6 milliards d'euros ; et de 1,1 % sur les crédits de paiement, 10,9 milliards d'euros. À périmètre courant, les crédits de paiement augmentent de 1,8 % en raison du rattachement au programme 190 de 321 millions d'euros destinés à financer une partie du démantèlement des installations nucléaires du Commissariat à l'énergie atomique (CEA). Le financement de ces opérations était jusqu'ici partiellement assuré par la revente de titres Areva par le CEA à l'État et transitait par le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

Selon Michel Berson, la préservation des crédits affichée par le Gouvernement doit être saluée et relativisée. La part des programmes « Recherche » dans le PIB a connu, hors PIA, une diminution de 6 % de 2011 à 2014. La dynamique des dépenses de fonctionnement et de personnel menace la capacité d'investissement de certains organismes, affectés en cours de gestion par les surgels. Les crédits alloués à la recherche dans les contrats de projet État-région diminuent.

La baisse de 119 millions d'euros du budget de la recherche, votée en seconde délibération, n'est selon Michel Berson acceptable ni sur le fond, si sur la forme. Elle porte essentiellement sur les programmes « Recherche » et plus particulièrement sur le programme 193 « Recherche spatiale » qui voit ses crédits réduits de près de 5 %. La contribution française à l'Agence spatiale européenne (ESA) va devoir être réduite, augmentant la dette de financement dont la France devra tôt ou tard s'acquitter. Ces diminutions sur les programmes « Recherche » s'accompagnent d'une augmentation de 100 millions d'euros sur les programmes « Enseignement supérieur ». Depuis plusieurs années, les crédits alloués à la recherche servent de variable d'ajustement aux augmentations décidées dans d'autres domaines. Ce « coup de rabot » remet en cause la sanctuarisation des crédits de la recherche. C'est pourquoi Michel Berson propose de rétablir les 119 millions d'euros supprimés.

La baisse des crédits et des taux de succès des appels à projet de l'Agence nationale de la recherche (ANR) se poursuit. En 2016, les crédits d'intervention de l'ANR devraient passer de 575,1 millions d'euros en 2015 à 555 millions d'euros en 2016, avec une érosion progressive du taux de projets financés, amplifiée par l'augmentation du nombre de projets soumis. Le taux de succès est tombé à 10 %, ce qui est peu incitatif pour les équipes de recherche. Une certaine résignation les gagne. Elles essuient des refus sans recevoir de critique claire sur le fond de leurs projets.

Le développement des ressources propres des organismes de recherche, qui passe en partie par des financements par projet, exige une facturation à coûts complets et des préciputs réalistes. Le préciput reste fixé à 11 %, loin du taux de 25 % des programmes européens « Horizon 2020 » qui devrait être la référence. Le préciput de l'ANR devait passer de 11 % à 15 % mais le règlement financier de l'agence ne prévoit aucune évolution sur ce point. De même, la règle demeure la facturation à coût marginal et non à coût complet ; le paiement de la prestation ne recouvre alors que l'exact surcoût lié au programme, sans quote-part pour les charges de personnel permanent. On le voit, les organismes de recherche ne trouveront pas dans ces ressources propres beaucoup de marges de manœuvre. Ce problème, grave pour certains opérateurs, n'a que deux solutions : ou bien l'État augmente le préciput et généralise la facturation à coûts complets, ou bien il renonce à promouvoir les ressources propres.

La situation de l'emploi scientifique est préoccupante et appelle des mesures fiscales ciblées. Dans le secteur public, face à la baisse des départs à la retraite, certains organismes de recherche ne disposent d'aucune marge de manœuvre. La baisse du nombre de départs réduit mécaniquement le nombre d'embauches de chercheurs, d'ingénieurs et techniciens. Les remplacements de ces départs se font du reste rarement à un taux de un pour un, en raison des contraintes budgétaires fortes qui pèsent sur les opérateurs.

Dans le secteur privé, la modulation actuelle de l'assiette du CIR en faveur de l'embauche de jeunes docteurs n'aplanit guère les difficultés. Le nombre de docteurs recrutés en entreprise reste faible. Michel Berson présentera un amendement au projet de loi de finances rectificative, afin de conditionner l'application du seuil de 5 % à l'embauche de docteurs ou à un effectif important de docteurs au sein du personnel de recherche salarié. Le taux de mise en réserve, d'une importance cruciale puisque la plus grande partie des crédits gelés sont annulés, diffère selon le ministère de rattachement de l'organisme de recherche. Ainsi, un même opérateur financé par plusieurs programmes relevant de ministères différents peut connaître plusieurs taux de mise en réserve pour ses différentes subventions. Le taux de mise en réserve devrait pourtant être modulé au regard des contraintes effectives des opérateurs et non selon un critère formel, qui dépend du hasard et de l'histoire de l'organisme de recherche. On touche là aux limites de la logique par mission prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001 : car les missions budgétaires, correspondant chacune à une politique publique de l'État, ne se sont pas imposées en matière d'arbitrages budgétaires, ceux-ci continuant d'être pris au niveau ministériel. Selon Michel Berson, des travaux devraient être engagés pour constituer un budget unifié de la recherche, sans pour autant rattacher l'ensemble des opérateurs au ministère de la recherche, afin d'autoriser des arbitrages globaux et équitables.

Sous le bénéfice de ces observations, il propose d'adopter les crédits de la mission tels que modifiés par l'amendement qui les rehausse de 119 millions d'euros.

Mme Dominique Gillot, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Comme Philippe Adnot, je m'interroge sur les chiffres que nous discutons car le ministre du budget dépose parfois en dernier ressort un amendement qui fait s'effondrer une victoire considérée comme acquise. Restons vigilant jusqu'à la fin ! Il manque effectivement 19 millions d'euros, l'épaisseur du trait compte tenu du montant total du budget. Dans le contexte budgétaire que nous connaissons, l'effort de l'État en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche est à souligner – même si je partage aussi les observations de Michel Berson. Sous l'effet de la contrainte budgétaire, les responsables d'établissements d'enseignement supérieur ont amélioré la maîtrise des

fonctions support et engagé une réflexion fructueuse sur l'utilisation optimale de leurs ressources.

L'enseignement supérieur et la recherche en France sont encore très réputés à l'international, malgré ce que l'on entend dire parfois. La moitié des doctorants français sont de nationalité étrangère, et nos étudiants sont accueillis avec empressement à l'étranger. Reste qu'il faut doter nos laboratoires de matériel performant. Sans exagérer, nous avons besoin d'un milliard d'euros, que le budget de l'État ne peut fournir. Le secteur devra modifier son modèle économique. Différentes pistes sont possibles : les partenariats, des services annexes, la formation continue, l'alternance, l'apprentissage... Cela prendra du temps mais le mouvement est lancé.

La loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et la recherche, avec les regroupements d'universités, et le Programme d'investissements d'avenir (PIA), avec la méthodologie des appels à projets – entretiens, évaluation... –, participent à améliorer la gouvernance et à favoriser les partenariats, donc les ressources supplémentaires.

Si j'ai partagé un temps l'idée d'augmenter les droits d'inscription, je l'ai abandonnée après avoir participé aux travaux du comité définissant la stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES). Tous les pays ayant engagé cette démarche y ont renoncé, car elle a un effet délétère, y compris aux États-Unis. Elle décourage de nombreux lycéens. Cette recette supplémentaire, en outre, ne serait pas suffisante pour modifier le modèle économique des universités, d'autant que l'État risquerait de réduire ses dotations à due proportion.

Autonomie en matière de ressources humaines, oui, mais il faudra voir comment modifier les statuts à cette fin. C'est une évolution culturelle qui prendra du temps.

Plusieurs organismes de recherche – dans les secteurs agricole ou industriel par exemple – ne dépendent pas du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur et voient leurs dotations réduites, en contradiction avec le principe de sanctuarisation. Il faudrait envisager de consolider toutes les dotations au niveau du ministère de la recherche. Revoyons également le fonctionnement des nombreux organismes de transfert de l'innovation, dont les périmètres se chevauchent, et évaluons leur valeur ajoutée réelle...

J'émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

M. André Gattolin. – Différencions ce qui relève de la recherche et ce qui relève de la formation universitaire. Nous attendons d'en savoir plus sur la proposition de Philippe Adnot, originale, pour aider les laboratoires des universités. Mais les universités ont aussi des besoins en matière de formation. Faut-il augmenter les droits d'inscription, qui ne représentent qu'une toute petite partie du coût des études ? Les établissements sont souvent implantés dans les grandes villes – notamment en région parisienne – où le coût de la vie et les loyers sont très élevés. Attention à cette solution facile, qui serait source de distorsions territoriales : voulons-nous que seuls les étudiants originaires de ces grandes villes, dont le niveau de vie est généralement plus élevé et qui ont un logement à disposition, puissent fréquenter les grandes universités ?

Je me bats depuis quatre ans pour une réaffectation du « 1 % formation » aux universités. Longtemps, il a été utilisé de façon plus ou moins douteuse par les entreprises, pour que leurs dirigeants suivent des formations très coûteuses à l'étranger, ou pour

externaliser le coût d'un employé – il crée son organisme de formation, on lui adresse des salariés à former... Les organismes de formation ont fleuri, sans être vraiment contrôlés. Les formations professionnalisantes se multiplient à l'université, mais la formation continue dispensée dans les universités est insuffisamment connue et les procédures sont trop lourdes. Un vrai travail reste à faire.

Fervent défenseur de l'apprentissage, je considère que le transfert d'une partie des sommes vers les régions peut être positif, à l'instar du programme Formasup en Île-de-France pour l'apprentissage en alternance. Mais il y a un risque de différenciation d'une région à l'autre. L'apprentissage doit rester une politique nationale.

M. Francis Delattre. – Le budget de la recherche diminue de 3,3 %, même si les grandes masses sont préservées. Il est devenu une variable d'ajustement ; nous dénonçons tous la faible lisibilité des crédits, notamment avec les gels et surgels. En ce qui concerne le projet de loi initiale pour 2016, les crédits ont été sanctuarisés, puis 119 millions ont été retirés ; l'Assemblée nationale a abondé le budget de 100 millions d'euros pour l'enseignement supérieur. La recherche spatiale est la plus touchée par la saisie des crédits, nos engagements internationaux sont remis en cause : le rapporteur spécial doit nous faire des propositions.

Nous avons mené une étude sérieuse sur le CIR dans le cadre de la commission d'enquête dont j'étais le président. Ce dispositif a fait faire un bond à la recherche-développement, complémentaire de la recherche fondamentale. La simplification intervenue en 2008-2009 était bienvenue ; aujourd'hui, ne compliquons pas le système !

Comment apprécier le périmètre d'une étude de R&D dans une entreprise ? Certes, le fiscaliste de la direction des impôts peut apprécier une partie du dossier présenté, mais ils ont besoin de l'aide d'agents du ministère de la recherche, qui ne sont souvent pas familiers de la recherche industrielle. Dès lors, la faiblesse du contrôle se situe sur le plan scientifique. Loin de s'élever à 9 milliards d'euros comme on nous l'avait annoncé, le CIR passe de 5,3 à 5,5 milliards, une augmentation tout juste normale.

Une instance de conciliation entre l'administration et l'entreprise est indispensable pour déterminer le périmètre de la recherche. Elle devrait associer fiscalistes et experts scientifiques. Il est quand même paradoxal que certaines entreprises ne déclarent pas leur R&D pour éviter des contrôles fiscaux et que l'on dénonce dans le même temps des contrôles « passoirs ». Pourquoi ne pas déposer un amendement en s'inspirant des instances de conciliation qui existent ?

Le CIR ne sert pas seulement aux entreprises privées mais aussi aux laboratoires des universités, *via* des associations et partenariats. Philippe Adnot propose une disposition intéressante, qu'il faudrait cependant encadrer. Le directeur des études du CNRS nous a dit que le Centre bénéficiait de 500 millions d'euros de retombées du CIR. Nous progressons, mais le dispositif doit encore être amélioré.

Pour les doctorants, chers à Michel Berson, il est évident que leur embauche dans des entreprises, particulièrement les ETI, apporte quelque chose à l'entreprise, outre la recherche proprement dite, car ils ont une approche différente de celle des gestionnaires. Le dispositif de Philippe Adnot, dans lequel les universités aident les doctorants à entrer dans les entreprises, me paraît préférable à celui de Michel Berson qui impose aux entreprises d'embaucher des doctorants à partir d'un certain seuil.

Nous nous abstiendrons donc – avec bienveillance – sur le vote des crédits de cette mission.

M. Daniel Raoul. – Il serait préférable que le dispositif CIR ne soit pas modifié. La stabilité importe.

M. Michel Canevet. – Absolument.

M. Daniel Raoul. – Ce qui n'interdit pas d'envisager une modulation plus forte des taux d'éligibilité au bénéfice des PME.

Notre rapporteur doute que les 1 000 postes soient créés. Ils le seront, mais ne seront pas forcément pourvus, selon ce que décident les universités.

Il existe une grande différence entre les CPER de province – dans lesquels d'énormes efforts ont été faits en matière universitaire – et l'Île-de-France où rien n'a été fait. Je m'interroge également sur le bien-fondé de certaines aides accordées par les régions, au regard de diverses opérations immobilières....

Notre rapporteur a raison de soulever la question de la taxe d'apprentissage, d'autant que l'on demande aux universités de se professionnaliser en se rapprochant des entreprises. Il est donc bien naturel qu'elles se voient reverser une partie de la taxe. Comment sinon développer ce dispositif ?

En France, les frais d'inscription sont faibles, 180 euros en licence, alors qu'ils se comptent en milliers d'euros dans certaines grandes écoles. Or, mieux vaut parfois être titulaire d'un diplôme à Dauphine en finances que d'une grande école. La qualité ne dépend pas du montant des droits d'inscription. Il serait également intéressant de comparer les coûts entre les classes préparatoires intégrées des écoles d'ingénieurs et celles des lycées. Ces dernières, parce qu'elles se sont multipliées, ne comptent parfois plus assez d'étudiants.

Pour le CIR, un rescrit en amont, donné à l'issue d'un examen conjoint par un expert du ministère de l'enseignement supérieur et un agent de l'administration fiscale ne serait-il pas préférable à une instance de conciliation ?

Je regrette l'abandon du système de répartition des crédits San Remo au profit du système Sympa : à présent c'est la Conférence des présidents d'universités, en cogestion avec le ministère, qui règle les problèmes au détriment des petites et moyennes universités ! Je crois savoir que la précédente ministre de l'enseignement supérieur en était consciente mais n'avait pas les moyens de faire évoluer les choses.

L'aide au mérite mériterait un long développement. Les mentions très bien au bac se sont tellement multipliées que certains établissements n'en tiennent eux-mêmes plus compte.

Comme le dit notre rapporteur, il convient de favoriser les opérations de construction immobilière menées par les bailleurs sociaux pour les Crous : cela fonctionne très bien !

M. Michel Canevet. – J'ai découvert avec étonnement le montant des réserves des Crous. Il est dommage qu'ils ne s'en servent pas davantage pour augmenter le nombre de logements étudiants, en se reposant sur les bailleurs sociaux le cas échéant.

La professionnalisation des universités est nécessaire et la réforme de la taxe d'apprentissage va les pénaliser. Pourquoi n'examinerions-nous pas la répartition de la taxe d'apprentissage entre les régions et les universités ?

Je me réjouis de l'augmentation du CIR dans la mesure où il profite également à la recherche publique : plus de 10 % des dépenses de recherche des entreprises vont aux laboratoires des universités et aux organismes publics. Nous sommes encore loin des objectifs fixés par l'agenda de Lisbonne en 2000 : 3 % du PIB, soit 60 milliards d'euros, consacrés à la recherche. Nous atteignons à peine 30 milliards d'euros pour les entreprises privées et 10 pour les instituts de recherche publique. Or la R&D est essentielle au développement économique. Évitions de changer sans cesse les règles du jeu, cela fragilise les dispositifs et décourage l'installation de centres de recherche en France.

Mme Michèle André, présidente. – Francis Delattre, la création d'une instance de conciliation concernant le CIR est prévue à l'article 19 du projet de loi de finances rectificative. Vous avez donc été entendu.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Dominique Gillot et moi-même avons déjà travaillé ensemble, ce qui explique nos convergences. Sur les droits d'inscription, comparons ce qui est comparable : la remise en cause aux États-Unis ne porte pas sur des montants de 180 euros, ni même de 400 euros ! En outre, cette recette serait directement utilisable par les universités qui pourraient ainsi améliorer la vie quotidienne des étudiants. Leurs budgets sont contraints et les marges de manœuvre très faibles. Les étudiants s'y retrouveraient et il serait toujours possible d'attribuer des bourses aux plus modestes.

Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis. – L'enseignement supérieur est un bien public, pas une marchandise.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Alors supprimons tous les frais d'inscription !

Concernant les transferts d'innovation, après le rapport sur le contrôle de l'assiduité des étudiants boursiers, je compte me pencher sur les sociétés d'accélération du transfert de technologies (Satt).

J'ai entendu les réserves d'André Gattolin sur l'augmentation des droits d'inscription : je ne pense pas néanmoins qu'un étudiant modifie son choix d'établissement et parte en province pour cette seule raison. Sa remarque démontre qu'il reconnaît l'existence d'une forme de sélection entre les étudiants à l'université...

M. André Gattolin. – Elle existe.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – L'affectation d'une partie du « 1 % formation » des entreprises aux universités ne serait envisageable que dans le cadre d'une contractualisation.

M. André Gattolin. – Aujourd'hui, ce 1 % est très mal affecté.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Nos universités doivent aussi se faire connaître, proposer des formations, des modules intéressants.

L'augmentation de notre endettement vis-à-vis de l'Agence spatiale européenne n'est pas un bon signal. Je pense donc qu'il faut voter l'amendement de rétablissement des crédits.

Le CIR ne profite pas uniquement aux organismes de recherche, mais aussi aux universités qui disposent de laboratoires de recherche de haut niveau. Les entreprises ne les connaissent pas nécessairement. Dans mon département, il existe d'excellents laboratoires et nous organisons des visites pour que les chefs d'entreprise les découvrent.

Daniel Raoul le dit comme moi : les 1 000 postes seront créés, mais pas forcément pourvus. Des recrutements sont gelés pour des raisons d'équilibre budgétaire. Effectivement, pourquoi ne pas comparer les coûts des classes préparatoires présentes dans les lycées et des classes préparatoires intégrées dans les écoles d'ingénieurs ? Sur le CIR, le rescrit reste une bonne formule.

Quant au système Sympa, les universités veulent bien envisager des rééquilibrages si les crédits augmentaient mais pas quand ils sont stables.

Selon vous, les mentions au baccalauréat n'ont plus de sens. Pour ma part, je reste attaché à l'élitisme républicain.

J'en arrive à mon amendement. Il relève de 5,6 millions d'euros le montant de l'enveloppe accordée aux établissements d'enseignement supérieur privés. Cette mesure est nécessaire car les crédits leur étant alloués ont beaucoup diminué ces dernières années et le nombre d'étudiants qu'ils accueillent augmente.

L'amendement n° 1 est adopté.

Mme Michèle André, présidente. – L'amendement n° 2 de Michel Berson rétablit les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » tels qu'ils étaient prévus avant seconde délibération à l'Assemblée nationale.

M. Daniel Raoul. – La précédente ministre de l'enseignement supérieur s'était engagée à rembourser la dette de la France à l'Agence spatiale européenne (ESA). Où en est-on ?

Mme Michèle André, présidente. – La dette liée au programme Ariane 5 a été soldée cette année, mais elle va croître à nouveau avec le lancement du programme Ariane 6.

M. Michel Bouvard. – Sommes-nous les seuls à avoir une dette à l'égard de l'ESA ?

Mme Michèle André, présidente. – Non, d'autres pays sont également endettés.

L'amendement n° 2 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » tels que modifiés par ses amendements.

La réunion est levée à 17 h 55.

Jeudi 19 novembre 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

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

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.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le projet de loi de finances pour 2015 a été définitivement adopté par l'Assemblée nationale mardi et transmis ce matin au Sénat. Nous pouvons désormais confronter les votes que nous avons émis, par anticipation, avec ceux de l'Assemblée nationale. En effet, au moment où nous nous prononçons, nous ne disposons pas du texte définitif adopté par l'Assemblée nationale et nous n'avons pas encore eu l'occasion de nous prononcer sur certaines modifications.

Je vais d'abord rappeler brièvement quelques éléments généraux. Le solde du budget de l'État s'établit désormais à - 72,3 milliards d'euros, soit une dégradation de 300 millions d'euros par rapport au projet initial. Le Gouvernement indique que « *cette dégradation du solde budgétaire est provisoire* » et que « *l'ensemble des dépenses nouvelles adoptées en cours de débat sera gagée par des économies complémentaires sur les dépenses des ministères et sur les dépenses de l'État* ».

L'évolution du solde s'explique par la baisse des recettes fiscales, à l'issue du vote de la première partie, d'environ 200 millions d'euros ; une hausse des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales – c'est-à-dire une moindre recette pour l'État – de 15 millions d'euros ; une dégradation de la norme de dépenses de 768 millions d'euros dont une augmentation des dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux de 362 millions d'euros. Ces chiffres ne prennent pas encore en compte les annonces du Président de la République intervenues après les attentats de Paris ; elles devraient donner lieu à des amendements ultérieurs.

À l'issue de l'examen de la première partie, les recettes fiscales et non fiscales de l'État ont été minorées de 240 millions d'euros. Les recettes fiscales diminuent de 202 millions nets, hors prélèvements sur recettes. Les deux évolutions les plus importantes concernent d'une part, les recettes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui sont majorées de 259 millions d'euros pour faire suite au rapprochement des tarifs entre le gazole et l'essence ; d'autre part, le relèvement de plusieurs plafonds de taxes affectées qui conduit à diminuer de 406 millions d'euros le niveau des ressources reversées au budget général. Une minoration de 59 millions d'euros des recettes nettes d'impôt sur le revenu est due principalement à l'abaissement de la limite d'âge, de 75 à 74 ans, pour bénéficier de la demi-part de quotient familial accordée aux anciens combattants. Le solde des comptes spéciaux est minoré de 28 millions d'euros, principalement en raison de la hausse des dépenses de 30 millions sur le solde du compte d'affectation spéciale « bonus-malus » liée à la réforme de la prime diesel. Enfin, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales sont majorés de 15 millions d'euros afin de tenir compte de

l'élargissement du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) à de nouvelles dépenses d'entretien de la voirie.

L'ensemble des amendements adoptés en première partie dégrade la norme de dépenses de 406 millions d'euros, en raison de la hausse du plafonnement de plusieurs taxes affectées, à hauteur de 138 millions d'euros, et de la compensation en dépenses de l'affectation de la fraction de 25 % de la taxe sur les transactions financières (TTF) à l'Agence française de développement (AFD), pour 268 millions d'euros.

Quant à la seconde partie, les dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux ont augmenté de 362 millions d'euros à la suite des votes de l'Assemblée nationale.

Elles ont été augmentées, en première délibération, de 887,3 millions d'euros : 250 millions d'euros pour l'accueil des migrants et des demandeurs d'asile, avec notamment la création de 900 postes supplémentaires au profit de la mission « Sécurités » ; 150 millions d'euros pour financer les aides à la pierre ; 100 millions d'euros pour les universités ; 50 millions d'euros pour l'aide publique au développement ; et 40 millions d'euros liés à l'abandon de la suppression des exonérations de cotisations patronales zonées. Deux mesures de périmètre, sans impact sur le solde budgétaire, représentent 322,5 millions d'euros, sur les missions « Recherche et enseignement supérieur » et « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

En seconde délibération, le Gouvernement a de nouveau ouvert des crédits supplémentaires, à hauteur de 181,7 millions d'euros, afin de tirer les conséquences des amendements adoptés, essentiellement sur le financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), pour 90 millions d'euros, et la mise en œuvre de « l'accord fonction publique », à hauteur de 60 millions d'euros.

L'Assemblée nationale a également adopté, en seconde délibération, des annulations de crédits pour 707 millions d'euros. D'une part, les crédits de la mission « Aide publique au développement » ont été minorés de 162 millions d'euros afin, selon le Gouvernement, de ramener les moyens supplémentaires « à un niveau soutenable par rapport à notre trajectoire budgétaire ». D'autre part, un « rabot » d'un montant de 545 millions d'euros a été appliqué sur les missions du budget général.

Au total, la norme de dépenses a été dégradée de 768 millions d'euros par les votes de l'Assemblée nationale et les recettes minorées de 240 millions d'euros.

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Article 48 A

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le 29 octobre, nous avons adopté les crédits de la mission tels que modifiés par nos amendements. En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel avant l'article 48. En seconde délibération, les crédits de la mission ont été minorés de 9 millions d'euros au titre des économies. Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, je vous propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission, tels que modifiés par nos amendements. Je vous propose d'adopter sans modification l'article additionnel 48 A.

Mme Marie-France Beaufile. – Abstention.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par ses amendements. Elle adopte sans modification l'article 48 A.

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous avons adopté sans modification les crédits de la mission. L'Assemblée nationale a « raboté » les crédits de la mission de 1,5 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, je vous propose de confirmer l'adoption sans modification de ces crédits.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

Compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous avons rejeté, le 5 novembre, les crédits de la mission et adopté ceux du compte spécial. En seconde délibération, l'Assemblée nationale les a minorés de 27 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, au titre des économies. Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, je vous propose de confirmer notre vote.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission et d'adopter sans modification les crédits du compte spécial.

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers »

Article 48

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous avons rejeté les crédits de la mission et du compte spécial et adopté sans modification l'article 48. Après avoir majoré les crédits de la mission de 50 millions d'euros en première délibération, l'Assemblée nationale les a diminués de 162 millions d'euros en seconde délibération.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Cette mission est celle dont les crédits ont connu la plus forte baisse dans le projet de loi initial : - 6,7 %. Après leur avoir affecté 25 % de la taxe sur les transactions financières (TTF), l'Assemblée nationale les a de nouveau rabotés, en seconde délibération. Au total, les moyens alloués seraient en légère hausse par rapport à 2015, au même niveau qu'en 2014, mais ils ne retrouveraient pas le niveau de 2013. Après trois années consécutives de baisse, l'aide publique au développement est à 0,37 % du RNB, ce qui ne suffira pas pour mettre en œuvre les annonces du Président de la République sur la COP 21 et sur le soutien au développement, indispensable pour alléger la

pression migratoire. Je vous propose de confirmer notre décision de rejeter les crédits de la mission.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le sujet des migrants pèse dans le contexte actuel. Je confirmerai mon vote de rejet.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission et du compte spécial et d'adopter sans modification l'article 48.

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Articles 49, 50, 51 et 51 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Réunie le 21 octobre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission ainsi que les articles 49, 50 et 51. En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel après l'article 51.

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – Je propose de supprimer l'article 51 *bis* qui est une disposition étrangère au domaine de la loi de finances, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel le 29 décembre 2013 à propos d'un article similaire sur l'action sociale de l'Onac-VG, ajouté en loi de finances pour 2014.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il s'agit donc de supprimer un « cavalier » que le Conseil constitutionnel ne manquerait pas de censurer. Je vous propose de confirmer l'adoption, sans modification, des crédits de la mission ainsi que des articles 49, 50 et 51, et de supprimer l'article 51 *bis*.

La commission adopte l'amendement de suppression présenté par Marc Laménie.

Elle confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission ainsi que des articles 49, 50 et 51, et la suppression de l'article 51 bis.

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous avons adopté sans modification les crédits de la mission. En seconde délibération, l'Assemblée nationale les a minorés de 58 000 euros au titre du « rabet ». Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, je vous propose de confirmer notre vote.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

CULTURE

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Réunie le 20 octobre, notre commission a adopté sans modification les crédits de la mission. En seconde délibération, l'Assemblée nationale les a minorés de 9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10 millions d'euros en crédits de paiement, au titre des économies.

M. André Gattolin, rapporteur spécial. – Après le passage à l'Assemblée nationale, les coupes budgétaires s'élèvent en moyenne à 0,17 %, pour les divers ministères, mais à 0,36 % pour la culture ! La question du patrimoine est centrale. Des travaux sont engagés dans nos territoires. On nous parle de prioriser les objectifs, sans préciser lesquels sont privilégiés. Une économie de 5 millions d'euros, pour revenir à la moyenne des réductions budgétaire, serait plus cohérente.

La commission adopte l'amendement de crédits présenté par André Gattolin.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, elle décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par son amendement.

DÉFENSE

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Réunie le 5 novembre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission. Heureusement, la mission « Défense » a été épargnée par le rabot et a obtenu des crédits supplémentaires de 3,6 millions d'euros au titre de « l'accord fonction publique ». Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, je vous propose de confirmer l'adoption de ces crédits.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

Budget annexe « Publications officielles et information administrative »

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous avons dans un premier temps réservé le vote sur les crédits de cette mission, puis levé la réserve au cours de notre réunion du 17 novembre. Je vous propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission, tels que modifiés par l'amendement que nous avons adopté, et de confirmer l'adoption, sans modification, des crédits du budget annexe.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par son amendement, ainsi que l'adoption, sans modification, des crédits du budget annexe.

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »

Compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »

Compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres »

Article 51 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le 4 novembre, nous avons rejeté les crédits de la mission « Écologie », ainsi que les crédits du compte spécial « Aides à l'acquisition de véhicules propres ». Nous avons adopté, sans modification, les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et ceux du compte spécial « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ». En première délibération, l'Assemblée nationale a augmenté les crédits de la mission de 1,4 million d'euros, afin de financer une subvention exceptionnelle à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) conformément à l'engagement pris par le Premier ministre dans le cadre du Comité interministériel de la mer du 22 octobre 2015. Elle a augmenté les crédits du budget annexe de 0,67 million d'euros au titre de « l'accord fonction publique ». Elle a également adopté un article additionnel 51 *ter* rattaché à la mission – une demande de rapport sur le financement des commissions locales d'information nucléaire. Elle a augmenté les crédits du compte spécial « Aides à l'acquisition de véhicules propres » de 30 millions d'euros pour financer la prime au remplacement de véhicules roulant au diesel, ce qui fait écho aux remarques de notre rapporteur spécial Jean-François Husson. En seconde délibération, l'Assemblée nationale a réduit les crédits de la mission « Écologie » de 34 millions d'euros au titre des économies.

Je vous propose de confirmer le rejet des crédits de la mission « Écologie » et, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, je vous propose d'adopter sans modification les crédits du compte spécial « Aides à l'acquisition de véhicules propres » puisque nos demandes ont été entendues ; de confirmer l'adoption, sans modification, des crédits du budget annexe et du compte spécial « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et enfin d'adopter, sans modification, l'article 51 *ter*.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Écologie » et, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, d'adopter, sans modification, les crédits du compte spécial « Aides à l'acquisition de véhicules propres », les crédits du budget annexe et du compte spécial « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ». Elle propose au Sénat d'adopter sans modification l'article 51 ter.

ÉCONOMIE***Compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »*****Articles 52, 53 et 53 bis**

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous avons adopté sans modification ces crédits le 27 octobre. En première délibération, l'Assemblée nationale les a augmentés de 3,6 millions d'euros dans le cadre du regroupement des crédits en lien avec le développement économique et de la création de l'Agence France Entrepreneur, avant de les minorer de 5 millions d'euros en seconde délibération. Elle a également modifié l'article 52 que nous avons amendé et l'article 53 – que nous avons également amendé avant de le rejeter. Enfin, elle a adopté un amendement portant article additionnel, devenu l'article 53 *bis*.

Je vous propose d'adopter les crédits de la mission tels que modifiés par l'amendement de crédit que va nous présenter Bernard Lalande.

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – Les aides aux stations-service de proximité ont été reprises par le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac). Il reste quelque 2 200 dossiers en suspens ; le Gouvernement s'est engagé à débloquer une enveloppe exceptionnelle de 12,5 millions d'euros, annonce confirmée par le Président de la République. Cependant, ces crédits ne figurent nulle part. L'amendement ouvre donc 12,5 millions d'euros sur les crédits du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme ».

La commission adopte l'amendement de crédits présenté par Bernard Lalande.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je propose la suppression de l'article 53 pour des raisons de principe. Le Gouvernement a annoncé la suppression de petites taxes pour un montant de 1 milliard d'euros. L'inspection des finances a soumis à un examen approfondi 177 d'entre elles. L'article 53, qui crée de nouvelles taxes, est en contradiction avec l'engagement du Gouvernement et avec la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, qui dispose qu'une nouvelle affectation s'accompagne de la suppression d'une ou de plusieurs taxes de rendement équivalent dans le même champ ministériel. Les trois nouvelles taxes ont une assiette extrêmement complexe : cela n'est pas opportun, à l'heure où la DGFIP réduit ses effectifs – encore 2 000 ETP de moins cette année. L'article 53 est illisible.

M. Richard Yung. – Quel montant représente l'ensemble des petites taxes ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Environ 3 millions d'euros. Elles produisent plus de paperasse que de recettes.

La commission adopte l'amendement de suppression de l'article 53 présenté par le rapporteur général.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, elle propose au Sénat d'adopter les crédits de la mission ainsi modifiés et propose l'adoption sans modification de l'article 52, de l'article 53 bis et des crédits du compte spécial. Elle propose la suppression de l'article 53.

ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT

Articles 54, 55, 55 bis, 55 ter, 55 quater, 56 et 56 bis

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission, d'adopter sans modification les articles 54, 55 bis, 55 ter et 56 bis, d'adopter les articles 55, 55 quater et 56 tels que modifiés par ses amendements, et d'adopter un amendement portant article additionnel après l'article 55 quater.

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce »

Compte de concours financier « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics »

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous avons adopté sans modification les crédits de la mission et des comptes spéciaux. En seconde délibération,

l'Assemblée nationale a minoré les crédits de la mission de 48 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, au titre des économies.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission et des comptes spéciaux.

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous avons adopté les crédits de la mission tels que modifiés par les amendements proposés par le rapporteur spécial Gérard Longuet. En première délibération, l'Assemblée nationale a réduit les crédits de 300 000 euros dans le cadre du transfert de compétences des centres de formation d'apprentis nationaux à la région Pays de La Loire, qui s'est portée volontaire. Elle les a encore réduits de 39 millions d'euros en seconde délibération. Je vous propose de confirmer notre vote.

Mme Marie-France Beaufile. – Nous nous abstenons.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission tels que modifiés par ses amendements.

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE » (FACÉ)

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du compte spécial.

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES

CRÉDITS NON RÉPARTIS

Compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

Articles 57, 57 bis, 57 ter et 57 quater

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », tels que modifiés par ses amendements ; l'adoption sans modification des crédits de la mission « Crédits non répartis » et des crédits du compte spécial ; l'adoption sans modification des articles 57 et 57 bis, la suppression des articles 57 ter et 57 quater, et l'adoption de trois amendements portant articles additionnels.

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Sur la proposition de Roger Karoutchi, nous avons réservé une partie des votes sur ces crédits, puis levé la réserve au cours de notre réunion du 17 novembre. Je vous propose de confirmer le rejet des crédits de la mission.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission.

JUSTICE

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES

Compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En seconde délibération, l'Assemblée nationale a minoré les crédits de la mission de 1 million d'euros au titre des économies. Je vous propose de confirmer notre vote de rejet des crédits de la mission et du compte spécial du 10 novembre.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission et du compte spécial.

OUTRE-MER

Article 57 quinquies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous avons adopté sans modification les crédits de la mission. En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté l'article 57 quinquies, qui fixe le montant pour 2016 de la dotation globale d'autonomie (DGA) de la Polynésie française et qui prévoit la fixation en loi de finances du montant de la dotation territoriale pour l'investissement des communes (DTIC). En seconde délibération, elle a minoré les crédits de la mission de 5 millions d'euros au titre des économies. Je vous propose de confirmer l'adoption, sans modification, des crédits de la mission, et d'adopter l'article 57 quinquies tel que modifié par l'amendement du rapporteur spécial.

M. Nuihau Laurey, rapporteur spécial. – Je propose de supprimer l'alinéa 4 de l'article 57 quinquies qui fixe le montant de la dotation globale d'autonomie (DGA) en faveur de la Polynésie française. Cette dotation a une importance financière mais aussi une très haute valeur symbolique, puisqu'elle a été créée pour compenser la perte de recettes résultant de l'arrêt des essais nucléaires.

La commission adopte l'amendement présenté par Nuihau Laurey.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission. Elle propose d'adopter l'article 57 quinquies tel que modifié par son amendement.

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT »

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous avons adopté sans modification les crédits de la mission. En première délibération, l'Assemblée nationale les a minorés de 321 millions d'euros afin de regrouper au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur » l'ensemble des financements relatifs aux coûts d'assainissement et

de démantèlement des installations nucléaires du Commissariat à l'énergie atomique (CEA). Il s'agit d'une mesure de périmètre, sans impact sur le solde budgétaire de l'État.

Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du compte spécial.

POLITIQUE DES TERRITOIRES

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous avons rejeté les crédits de la mission. En première délibération, l'Assemblée nationale les a minorés de 850 000 euros afin de financer l'Agence France Entrepreneur (AFE) dont les crédits sont rattachés à la mission « Économie ». À la suite de la seconde délibération, le rabot est passé, pour 13 millions d'euros. Je propose que nous confirmions notre vote.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission.

POUVOIRS PUBLICS

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par ses amendements.

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

Compte d'affectation spéciale « Pensions »

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et du compte spécial.

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »

Article 58, 58 bis, 58 ter, 58 quater, 58 quinquies, 58 sexies, 58 septies, 58 octies, 58 nonies, 59, 60, 60 bis, 61, 61 bis, 61 ter, 61 quater, 61 quinquies, 61 sexies, 62, 62 bis, 62 ter et 62 quater

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les crédits de la mission et du compte spécial que nous avons adoptés sans modification ont été minorés de 18 millions d'euros, en seconde délibération, par l'Assemblée nationale. Nos collègues députés ont également modifié l'article 58 pour exclure les budgets annexes des services publics autres que les services publics industriels et commerciaux des modalités de calcul à la contribution au redressement des finances publiques.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Je propose de revenir sur le vote de seconde délibération à l'Assemblée nationale et de rétablir les crédits de la mission en les rehaussant de 18,5 millions d'euros. Les collectivités locales ont assez donné.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avec l'abaissement de la DGF, elles ont effectivement beaucoup contribué.

La commission adopte l'amendement de crédits présenté par Charles Guené.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Je propose également une modification de l'article 61 concernant les bénéficiaires du FPIC. Actuellement, 60 % des ensembles intercommunaux classés en fonction d'un indice synthétique peuvent percevoir le FPIC. En sont exclus ceux dont l'effort fiscal est inférieur à un certain seuil, relevé progressivement, et qui passe cette année à 1. Ces exclusions n'ayant pas pour effet de permettre aux ensembles intercommunaux suivants dans la liste de recevoir du FPIC, le nombre des bénéficiaires est d'année en année plus faible. Le présent amendement fixe la part – 60 % – des ensembles intercommunaux percevant une attribution au titre du FPIC : les exclusions seront compensées par de nouveaux entrants, ayant un effort fiscal supérieur à 1 mais moins bien classés. On supprimerait également la disposition introduite à l'Assemblée nationale qui exclut du bénéfice du FPIC les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence pour non-respect des minima de logements sociaux.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Sur le fond, cet amendement ne me pose pas de problème. Cependant, il écrase, en corollaire, celui de l'Assemblée nationale sur les communes carencées. Pour cette raison, je n'en suis pas signataire, et je précise déjà que mon groupe s'abstiendra.

M. Francis Delattre. – Après trois exercices du FPIC, on constate que l'écart entre ceux qui donnent et ceux qui reçoivent a l'épaisseur du trait. On n'inclut jamais dans les critères le coût de la vie, des transports, etc. Globalement, ce sont les villes moyennes des régions parisienne et lyonnaise qui sont les principales contributrices. On vit pourtant très bien en Dordogne et à Périgueux. On nous propose cette année un énième bricolage...

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Cet amendement devrait vous satisfaire, car il fait entrer davantage de collectivités dans le système.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Eu égard aux effets pervers du FPIC qui n'ont pas été abordés dans le rapport sur la soutenabilité du système, la sagesse veut que nous gelions sa montée en puissance, dans l'attente de la réforme de la DGF.

M. Francis Delattre. – Je suis pour le gel.

La commission adopte l'amendement présenté par Charles Guené.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission propose au Sénat d'adopter les crédits de la mission tels que modifiés par ses amendements. Elle confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du compte spécial ; l'adoption, sans modification, des articles 58 ter, 58 sexies, 58 octies, 58 nonies, 59, 60, 60 bis, 61 ter, 61 quater, 61 quinquies, 62 bis, 62 ter et 62 quater ; et l'adoption des articles 58, 58 bis, 58 quater, 61 bis et 61 sexies tels que modifiés par ses amendements.

La commission propose au Sénat d'adopter l'article 61 tel que modifié par ses amendements précédemment adoptés, ainsi que par l'amendement présenté par Charles Guené. Elle confirme sa décision de proposer au Sénat le rétablissement de l'article 62 et la suppression des articles 58 quinquies et 58 septies.

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

Mme Marie-France Beaufils. – C'est un événement ! Nous avons toujours, habituellement, des modifications sur ces crédits.

SANTÉ

Article 62 quinquies

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission, tels que modifiés par son amendement, et l'adoption, sans modification, de l'article 62 quinquies.

SÉCURITÉS

Compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La situation exceptionnelle que nous vivons nous impose de réserver l'examen définitif des crédits de la mission, dans l'attente d'amendements du Gouvernement mettant en œuvre les décisions annoncées par le Président de la République après les attaques du 13 novembre 2015. Je vous propose en revanche de confirmer l'adoption des crédits du compte spécial, tels que modifiés par nos amendements, et de confirmer l'adoption d'un article additionnel rattaché au compte spécial.

Mme Michèle André, présidente. – Nous nous réunirons lorsque nous recevrons ces amendements.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat de réserver son examen définitif des crédits de la mission, d'adopter les crédits du compte spécial tels que modifiés par ses amendements et d'adopter un article additionnel rattaché au compte spécial.

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Article 63

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par son amendement et l'adoption sans modification de l'article 63.

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par son amendement.

TRAVAIL ET EMPLOI

Compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits tels que modifiés par son amendement et l'adoption sans modification des crédits du compte spécial.

Mme Michèle André, présidente. – Le programme de ce jour en séance publique commencera par la discussion générale, puis l'examen de l'article liminaire, et enfin le débat sur le prélèvement européen et le vote sur l'article 22 qui fixe le montant de ce prélèvement au titre de 2016. Nous sommes susceptibles de revenir en commission si une motion de procédure est déposée, comme par exemple une question préalable. Dans cette hypothèse, je demanderais une suspension de séance juste avant l'intervention des orateurs des groupes dans la discussion générale, puisque c'est à ce moment-là que notre règlement prévoit désormais que sont examinées les motions. Si des amendements à l'article liminaire et à l'article 22 sont déposés, nous les examinerons avec la motion, s'il y en a une, et, sinon lors d'une brève suspension de séance à l'issue de la discussion générale.

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

La réunion est ouverte à 9 h 35.

La commission procède à l'examen des amendements sur la première partie du projet de loi de finances pour 2016.

Mme Michèle André, présidente. – Nous examinons les amendements en vue de la séance publique : 410 ont été déposés sur la première partie, dont 45 par notre commission ; 19 ont été retirés avant la séance ; 19 ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, 29 au titre des dispositions de la LOLF, soit qu'ils ne relèvent pas du domaine de la loi de finances, soit qu'ils doivent être redéposés en deuxième partie. Il nous en reste donc 298 à examiner. Nous commençons par ceux du rapporteur.

Article 4

L'amendement rédactionnel n° FINC.1 est adopté.

Article 8

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La rectification à l'amendement n° I-41 est rédactionnelle.

L'amendement n° I-41 rectifié est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La rectification à l'amendement n° I-43 est également rédactionnelle. Cet amendement abroge la taxe sur les ordres annulés dans le cadre d'opérations de haute fréquence. Bercy nous confirme que son produit fiscal est nul – ce qui met en cause la fiabilité de la loi de règlement... Le produit de la taxe sur les CDS (*credit default swap*) est également nul.

L'amendement n° I-43 rectifié est adopté.

Article 11

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-54 rectifié étend la possibilité de bénéficier du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) pour les infrastructures de haut débit. Bercy nous demande de préciser qu'elle s'applique aux infrastructures « passives ».

M. Michel Bouvard. – Le Gouvernement a déposé le même amendement.

L'amendement n° I-54 rectifié est adopté.

Article 12

L'amendement rédactionnel n° FINC.5 est adopté.

Article 12 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° FINC.6 est de coordination.

L'amendement n° FINC.6 est adopté.

Article 14

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – *Idem* pour l'amendement n° I-59, rectifié à la demande de la direction de la séance.

L'amendement n° I-59 est adopté.

Mme Michèle André, présidente. – Nous suspendons quelques minutes pour permettre au rapporteur général d'examiner les amendements que le Gouvernement vient tout juste de nous transmettre.

La réunion, suspendue à 9 h 40, reprend à 9 h 50.

Article 10

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-416 du Gouvernement augmente de 113,3 millions d'euros la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour tenir compte de la création des métropoles de Paris et de Marseille et minore d'autant les variables d'ajustement, ce qui est incompatible avec la position de la commission. Avis défavorable.

M. Philippe Dallier. – C'est un marché de dupes. On sait bien où vont les allocations compensatrices, de même que les compensations d'exonération de taxe foncière

sur les propriétés bâties pour les bailleurs sociaux. L'argent est recyclé ! Comme l'enveloppe globale de la DGF est fermée, nous sommes coincés entre deux mauvaises solutions.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce sont des vases communicants. Avis défavorable, par cohérence.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-416.

Article 11

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Par le sous-amendement n° I-417 à l'amendement n° I-54 de la commission, le Gouvernement approuve l'extension de l'éligibilité au FCTVA des réseaux de communications électroniques, mais pour la période 2016-2022 et non 2015-2022 comme nous l'avions proposé. Cela pose problème pour les opérations en cours, le dispositif actuel prenant fin au 31 décembre 2014.

M. Michel Bouvard. – Ne pourrait-on pas régler la question de l'année 2015 dans le collectif budgétaire ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce n'est pas qu'une question de vecteur : les préfetures ne veulent pas reprendre toutes les opérations de FCTVA. Certaines préfetures ont remarqué que le dispositif prenait fin au 31 décembre 2014, tandis que d'autres ont continué à accepter les dossiers, d'où une inégalité de traitement. Il faut pouvoir prendre en compte les opérations de 2015.

M. Michel Bouvard. – Selon l'exposé des motifs, un dispositif rétroactif risquerait d'être censuré par le Conseil constitutionnel. Par prudence, mieux vaut séparer : à la loi de finances initiale le dispositif 2016-2022, au collectif l'année 2015.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le FCTVA intervenant sur l'année N + 1, cela n'a pas d'impact sur les comptes 2015...

Je vous propose, pour plus de rigueur, d'accepter l'amendement du Gouvernement et de déposer un amendement au projet de loi de finances rectificative.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-417.

Article 12

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis favorable à l'amendement n° I-415 qui ajuste la répartition de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), même si nous n'avons pas eu le temps de l'expertiser.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-415.

Mme Michèle André, présidente. – Nous passons à l'examen des amendements extérieurs.

Article 2

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En mémoire de Joseph Caillaux, l'amendement n° I-232 rétablit la tranche à 5,5 % de l'impôt sur le revenu. Ne me

tentez pas... Avis défavorable, à grand regret, pour éviter l'instabilité fiscale, même si l'universalité de l'impôt sur le revenu est une vraie question.

M. Jean-Claude Requier. – Nous sommes les héritiers de Joseph Caillaux. Quitte à être à contre-courant, nous maintenons notre position.

M. Daniel Raoul. – Elle est respectable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cela suscitera un vrai débat.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-232.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – *Idem* pour l'amendement n° I-373. Je partage l'objectif d'éviter une hyper-concentration de l'impôt – plusieurs mesures adoptées par la commission vont dans ce sens. Mais l'amendement n'est pas chiffré. Retrait ?

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-373.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-148 complexifie le barème de l'impôt sur le revenu, relève les taux marginaux et crée une tranche à 50 %. L'impôt est déjà suffisamment concentré. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-148.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis favorable à l'amendement n° I-389, identique à l'amendement n° I-22 de la commission des finances.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-389.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-149, qui accroît le taux d'imposition du dernier décile, va accélérer l'exil des contribuables ! Défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-149.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-155 pénaliserait les parents isolés élevant seuls leurs enfants. C'est inéquitable. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-155.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-267 va dans le bon sens... mais coûte 1 milliard d'euros ! Je propose à ses auteurs de se rallier à l'amendement de la commission, moins coûteux. Retrait ?

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-267 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Favorable à l'amendement n° I-390, identique à celui de la commission, qui renforce le pouvoir d'achat des familles.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-390.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-391 va dans le même sens que notre commission. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-391.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le mécanisme de décote est suffisamment complexe, n'en rajoutons pas. Avis défavorable à l'amendement n° I-156.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-156.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-152 accroît la fiscalité sur les plus-values de cession et décourage la détention longue – donc l'épargne – et les investissements risqués ; il accumule les inconvénients. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-152.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-150 augmente la fiscalité sur les dividendes en réduisant l'abattement, ce qui ne risque pas d'encourager l'épargne. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-150.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-151 rectifié répond à la situation des retraités confrontés à un retard de versement de leur pension entraînant une hausse de leur impôt. Le problème est réel, notamment dans le Nord-Pas de Calais. Sagesse.

M. Richard Yung. – Pourquoi ne pas émettre un avis favorable ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n'est pas encadré dans le temps. Nous pourrions y être favorables, sous réserve de rectification.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° I-151 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-154 crée un déséquilibre en faveur des personnes pacées ou mariées, et coûterait 1 milliard d'euros. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-154.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Défavorable à l'amendement n° I-157 car la situation est résolue par la proposition du Gouvernement en seconde partie.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-157.

Articles additionnels après l'article 2

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement n° I-394 relatif aux fonctionnaires internationaux : nous devons respecter les conventions fiscales internationales.

M. Richard Yung. – Il existe un impôt interne.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-394.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-386 est tentant... mais trop coûteux : 1,4 milliard d'euros. Demande de retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-386 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-237 rétablit la défiscalisation des heures supplémentaires. Cela représente 1,5 milliard d'euros de cotisation, et 1 milliard supplémentaire. Soit 2,5 milliards...

M. Michel Bouvard. – C'est Noël !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Plus largement, il renvoie à un autre débat, sur le temps de travail.

M. Roger Karoutchi. – S'il est déposé, je le voterai !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je préfère une augmentation du temps de travail à une exonération des heures supplémentaires. Retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-237 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-387 rétablit l'exonération fiscale de la participation de l'employeur aux contrats collectifs obligatoires de complémentaires santé, supprimée par la loi de finance initiale pour 2014. C'est encore une bonne idée, mais qui coûterait 1 milliard d'euros... Demande de retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-387 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-142 rectifié *bis* a déjà été débattu lors du projet de loi de finances pour 2015 et du collectif budgétaire de 2014. Demandons au gouvernement où il en est. Même chose pour l'amendement n° I-200 et pour l'amendement n° I-199.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-142 rectifié bis, sur l'amendement n° I-200 ainsi que sur l'amendement n° I-199.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La demi-part dite « demi part des veuves » coûte cher : plus de 1 milliard d'euros ! Avis défavorable à l'amendement n° I-238.

Mme Michèle André, présidente. – Il s'agit des personnes isolées ayant élevé des enfants.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-238.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-239, qui abaisse le plafond des dépenses éligibles à la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à

domicile, pénalise les personnes n'ayant d'autre choix que de recourir à une garde d'enfants. Avis défavorable. C'est une niche fiscale, certes, mais qui a le mérite de dissuader le travail au noir.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-239.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Demande de retrait de l'amendement n° I-268 rectifié : la loi d'adaptation de la société au vieillissement n'ayant pas encore été adoptée, il est trop tôt pour en tirer les conséquences fiscales.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-268 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-66 rectifié, sur les groupements fonciers agricoles, est assez technique. Demandons l'avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-66 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-383 est tentant car il exclut les services à la personne du plafond des niches. Souvent les familles atteignent déjà le plafond de 10 000 euros. Cependant, la rédaction de l'amendement rend difficile la mesure de ses effets. Demande de retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-383 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement n° I-313 rectifié, qui revient sur l'extension du régime d'exonération d'impôt des « impatriés » qui redonne un peu d'attractivité fiscale à la France.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-313 rectifié.

Article 2 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les indemnités de cessation de fonctions les plus élevées sont déjà taxées ; en abaissant le plafond à 38 000 euros, l'amendement n° I-158 vise les cadres intermédiaires. On est loin des parachutes dorés des hauts cadres dirigeants ! Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-158.

Articles additionnels après l'article 2 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En abaissant le plafond de déductibilité des cotisations et des primes de retraite, l'amendement n° I-162 pénaliserait les salariés affiliés à un régime obligatoire. Je vois mal quelle est l'intention de ses auteurs. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-162.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le groupe de travail a considéré que le régime des plus-values immobilières n'était plus adapté. L'amendement n° I-371 rectifié *bis*, extrêmement intéressant, substitue à l'abattement pour durée de détention un régime de taxe unique tenant compte de la seule érosion monétaire. Il s'agit d'accélérer la rotation des transactions, car le système actuel encourage la détention longue, jusqu'à trente ans. Le Conseil constitutionnel oblige à tenir compte de l'érosion monétaire. Sagesse, faute de chiffrage fiable de la Direction de la législation fiscale. Les statistiques montrent que l'on ne sait pas établir une corrélation entre les sur-taxations ou abattements exceptionnels et le nombre de transactions.

M. Vincent Delahaye. – L'amendement vise à simplifier le dispositif et à le rendre plus efficace économiquement. Nous avons du mal à obtenir de Bercy des simulations fiables. L'échantillon du premier semestre 2014 est difficile à interpréter, avec un taux d'imposition relativement bas – 15 % au total, 9 % pour l'impôt sur le revenu et 6 % pour la CSG. Sous réserve de vérification, ces dispositions permettraient d'obtenir une recette légèrement supérieure à la recette actuelle.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il faudrait prévoir une période transitoire, afin de finaliser les opérations en cours.

M. Vincent Delahaye. – Nous proposons une application au 1^{er} juillet 2016, mais elle peut être repoussée au 31 décembre 2016 pour faciliter la transition.

M. Michel Bouvard. – C'est un problème de fond. Nous avons fait beaucoup trop d'aller-retours sur l'imposition des plus-values sur les cessions immobilières. L'idée est séduisante, mais il faut prévoir une détention minimale, de deux à trois ans. On sait comment les choses se passent : dans certains endroits – je pense au Sud de la France – des gens achèteront à vil prix des terrains qui seront, comme par hasard, rendus constructibles, pour les revendre aussitôt en échappant à la quasi-totalité de l'imposition de la plus-value !

M. Jacques Chiron. – Tout à fait.

M. Michel Bouvard. – Attention aussi aux effets d'aubaine, quand certains sont au courant en amont de l'implantation d'une gare TGV ou d'une station de métro...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Dans l'ancien système, les plus-values courtes, inférieures à deux ans, étaient taxées. Vous pourriez sous-amender ?

M. Daniel Raoul. – Je pourrais soutenir cet amendement, par défaut. Tous les abattements favorisent la détention. Je suis plus favorable à la solution pratiquée dans les pays nordiques : taxer intégralement la plus-value, au-delà de l'érosion monétaire, et l'affecter à la construction de logements dans les collectivités. Cela éviterait ces manipulations.

M. Didier Guillaume. – Je suis sensible à l'amendement de M. Bouvard. Dans le sud de la région Rhône-Alpes ou le nord de Provence-Alpes-Côte d'Azur, le prix des terrains dépasse ceux des Alpilles, du Var ou des Alpes-Maritimes ! C'est un véritable pari sur la spéculation. Il faudrait prévoir une détention minimale de trois ou cinq ans, hors successions.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – À retravailler, donc, mais le problème soulevé est réel. Sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° I-371 rectifié bis.

Article 2 quater

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-129 rectifié étend le dispositif Malraux dans les quartiers anciens dégradés jusqu'à l'année suivant l'échéance de la convention prévue par le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés. L'Assemblée l'a déjà prolongé et le Gouvernement a émis un avis favorable. Sagesse : on ne sait pas combien cela coûte.

M. Michel Bouvard. – Pas grand-chose !

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° I-129 rectifié, ainsi que sur l'amendement identique n° I-345.

Articles additionnels après l'article 2 quater

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Favorable à l'amendement n° I-342.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-342.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis favorable à l'amendement n° I-401 rectifié, de repli, même si je préférerais un retrait au profit de l'amendement n° I-342. Même avis pour les amendements n^{os} I-343 rectifié et I-344.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-401 rectifié, de même qu'aux amendements n^{os} I-343 rectifié et I-344.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-320 rectifié est satisfait par l'amendement n° I-343 : retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-320 rectifié.

Articles additionnels après l'article 2 quinquies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis favorable à l'amendement n° I-356 relatif au plan d'épargne en actions destiné au financement des PME et ETI, qui ne rencontre pas le succès escompté. C'est une simple réorientation de l'épargne, qui ne coûte pas cher.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-356.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-357 n'est pas cher non plus.

M. Claude Raynal. – Ce n'est pas une raison suffisante !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il favorise la réorientation d'une partie de l'épargne vers les fonds propres des PME et des ETI. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-357.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Retrait de l'amendement n° I-102 rectifié *bis* : le dispositif ISF-PME sera refondu dans le cadre du collectif.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-102 rectifié bis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je demande l'avis du gouvernement sur l'amendement n° 274 et l'amendement n° I-405 rectifié. Nombreux sont ceux qui préfèrent investir dans les sociétés par actions simplifiées (SAS) – où le droit d'enregistrement n'est que de 0,1 % – que dans les sociétés à responsabilité limitée (SARL) ou d'entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée (EURL) – où ils s'élèvent à 3 %. Pourquoi une telle différence de traitement ?

M. Bernard Lalande. – Les détenteurs de parts de SARL les transforment en SAS pour éviter ces droits d'enregistrement.

La commission demandera l'avis du gouvernement sur l'amendement n° I-405 rectifié et sur l'amendement n° 274 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-104 rectifié *bis* coûte plusieurs milliards d'euros, or la base des droits de mutation à titre gratuit est de 11,6 milliards d'euros. Défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-104 rectifié bis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-166 supprime un dispositif facilitant la transmission d'entreprises dans un cadre familial. Mauvaise idée ! Nous proposons au contraire le renforcement du Dutreil.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-166.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-193 supprime l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Ne me tentez pas !

M. Didier Guillaume. – C'est un amendement à 6 milliards d'euros !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – 5,6 milliards d'euros. Nous sommes un des seuls pays à avoir encore un impôt de ce type. Lors d'un contrôle à Bercy en juillet, j'ai été effrayé d'apprendre que les départs à l'étranger s'étaient accélérés entre 2013 et 2014, en hausse de 40 %. La France ne peut pas se le permettre ! Retrait, au bénéfice d'un débat plus général sur notre fiscalité.

M. Michel Bouvard. – En outre, le gage n'est pas crédible.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-193 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-165 est encore plus grave : il en abaisse le seuil à 800 000 euros. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-165.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-170 inclut dans l'assiette de l'ISF les biens professionnels. Si on veut accélérer l'exil fiscal, il suffit de le voter. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-170.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-388 rectifié exonère d'ISF et de droits de mutation à titre gratuit des parts de sociétés, sous réserve d'une durée de conservation minimale de dix ans. Il coûterait 2 milliards d'euros. Retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-388 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-194 exonère d'ISF la résidence principale.

M. Roger Karoutchi. – Avis favorable, j'espère !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis défavorable à l'ISF.

M. Philippe Dominati. – Supprimons-le, alors !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous demanderons au Gouvernement un chiffrage précis. Retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-194 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-195 vise à augmenter le taux de l'abattement sur la résidence principale de 30 % à 50 % pour la détermination de l'assiette de l'ISF. Par définition la résidence principale ne rapporte pas, contrairement à d'autres actifs, ce qui justifie l'abattement.

M. Roger Karoutchi. – Nombre d'aides au logement sont sectorisées. L'évolution du prix des appartements à Paris peut rapidement vous conduire à acquitter l'ISF. La vie devient alors insupportable dans le cœur de l'agglomération. Je ne comprends pas que l'on ne fasse pas un effort sur cet abattement dans les secteurs tendus.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Sous-amendez !

M. Jacques Chiron. – L'APL est sectorisée, en effet. Cet amendement m'interpelle aussi ; il faut reconnaître qu'il y a un vrai problème en région parisienne.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Lors de la création de l'impôt sur les grandes fortunes en 1982, le taux marginal était de 1,5 % et celui de l'emprunt Mauroy de 14 %... Aujourd'hui, le taux marginal est toujours de 1,5 % mais les taux d'emprunt ont bien changé. L'immobilier ne procure aucun rendement mais représente une charge considérable en Île-de-France... Sagesse !

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° I-195.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-279 plafonne l'abattement d'ISF sur la résidence principale : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-279.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-167 supprime le dispositif ISF-PME : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-167.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Retrait de l'amendement n° I-98 : le dispositif ISF-PME sera modifié en profondeur par le collectif ; nous en débattons alors.

M. Francis Delattre. – Les problèmes de financement de notre économie dépassent la seule question de l'ISF. Nous devons impérativement retrouver des moyens autres que bancaires pour stimuler l'investissement et la prise de risque, c'est-à-dire envoyer les bons signaux à ceux qui peuvent le faire. En Allemagne, pays avec lequel on aime à se comparer, l'investissement dans les entreprises est à 40 % personnel et familial... Réfléchissons avant de rejeter tous ces amendements.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – À nouveau, nous en débattons dans le cadre du projet de loi de finances rectificative, qui refond le dispositif pour le conformer au droit européen.

M. Francis Delattre. – Vous me rassurez.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-98, ainsi que des amendements n°s I-103 et I-99.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Défavorable à l'amendement n° I-168 qui modifie la déductibilité au titre de l'ISF des dons aux organismes d'intérêt général comme les fondations.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-168.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je peine à voir l'intérêt de l'amendement n° I-209 rectifié. Ne risque-t-il pas d'introduire une rupture d'égalité ?

M. Michel Bouvard. – Les pensions alimentaires sont prises en compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu, mais pas dans celui de l'ISF.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Votre amendement ne vise qu'un type de pension alimentaire.

M. Michel Bouvard. – Soit, je le retravaillerai.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-209 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-312 rectifié revient sur l'assouplissement du dispositif de distribution d'actions gratuites mis en place par la loi Macron. Cela pénaliserait les PME, avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-312 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-302 rectifié crée un nouveau crédit d'impôt. Retrait, sinon rejet.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-302 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 2 sexies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-384 relève le plafond de chiffre d'affaires conditionnant l'application du dispositif jeune entreprise innovante. On peut penser qu'elles sont rares à dépasser le seuil de 50 millions d'euros... Le coût de cette mesure n'étant pas évalué, nous demanderons l'avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-384.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-359 est satisfait par l'article L. 3132-1 du code des transports. Retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-359.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis favorable aux amendements n°s I-212, I-340, I-352 et I-402, identiques à celui de la commission.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s I-212, I-340, I-352, et I-402.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-385 crée un nouveau crédit d'impôt en faveur du financement participatif. Son coût n'est en outre pas chiffré. Retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-385 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 3

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis favorable à l'amendement n° I-213, identique à celui de la commission.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-213.

Articles additionnels après l'article 3

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-372 surtaxe de 10 % les plus-values réalisées sur des biens situés dans un périmètre de 500 mètres autour des « gares construites » du réseau Grand Paris Express. Cette notion n'est pas claire...

M. Vincent Delahaye. – La construction d'une gare crée de la valeur. Il ne serait pas anormal que la collectivité en récupère une partie, comme je le fais à Massy, pour financer rapidement ce grand réseau de transport, fondamental pour la région capitale.

M. Michel Bouvard. – La loi Borloo de 2003 le permet déjà.

M. Claude Raynal. – Oui.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il s'agit d'une taxe facultative à faible rendement.

M. Michel Bouvard. – Il faudrait en évaluer les raisons.

M. Roger Karoutchi. – Il faudra, à un moment, lever le pied sur la fiscalité en Île-de-France ! Il y a déjà une taxe sur les bureaux, une sur les ménages, une autre sur les entreprises... L'État ne met pas un centime dans le Grand Paris Express : l'Île-de-France se le paye ! Si nous voulons préserver une Ile-de-France dynamique, arrêtons, par pitié.

M. Claude Raynal. – Il est déjà possible d'instaurer une taxe d'aménagement majorée pour prendre en compte la valorisation des terrains concernés par la construction d'un tramway, par exemple.

M. Vincent Capo-Canellas. – L'idée avait été lancée jadis par Christian Blanc, avant d'être finalement écartée. Le problème, c'est que les plus-values sont constatées bien après la construction des gares. De plus, si l'on en croit le Premier ministre, le financement du Grand Paris Express est déjà bouclé.

M. Vincent Delahaye. – Non...

M. Vincent Capo-Canellas. – C'est une mauvaise réponse à une vraie question.

M. Philippe Dominati. – Je rejoins Roger Karoutchi. Si ce nouveau prélèvement vient en déduction de la taxe spéciale d'équipement que paient tous les foyers franciliens, d'accord. Ou alors, instaurons une taxe nationale, car ces mêmes effets d'aubaine se retrouvent sur tout le territoire. Mais cessons de surtaxer l'Île-de-France !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis défavorable par principe à toute nouvelle taxe. Il faudrait diminuer d'autant les autres taxes supportées par les Franciliens, et surtout préciser la notion de « gare construite »... Retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-372.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-260 ouvre une série d'amendements relatifs aux taux de TVA... Avis défavorable à tout nouveau mitage de l'assiette, qu'il s'agisse des protections périodiques, des protections pour personnes incontinentes ou des couches pour nourrissons.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-260, ainsi qu'aux amendements identiques n°s I-3, I-85 rectifié, I-127 rectifié, I-177 rectifié, I-277 et I-323, aux amendements identiques n°s I-128 rectifié bis, I-207 rectifié et I-341, et à l'amendement n° I-208.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Défavorable à l'amendement n° I-84 rectifié, qui instaure un taux réduit de TVA sur certains livres électroniques.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-84 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La compatibilité des amendements identiques n°s I-220, I-115 et I-293 avec la directive TVA est douteuse. *Idem* pour l'amendement n° I-234.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s I-220, I-115 et I-293 et à l'amendement n° I-234.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Lorsqu'ils sont liés aux soins prodigués, les repas servis dans les établissements de santé sont déjà exonérés de TVA. Dans les Ehpad, le taux est de 5,5 % : avis défavorable à l'amendement n° I-231.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-231.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements identiques n°s I-247 et I-269 relatifs au taux de TVA applicable aux organismes de services à la personne anticipent sur le projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement. Retrait.

La commission émet une demande de retrait des amendements identiques n°s I-247 et I-269.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement n° I-108 rectifié *bis* qui accroît le mitage de l'assiette de la TVA, ainsi qu'aux amendements identiques n°s I-130 rectifié *ter*, I-241 rectifié, I-365 et I-366. Je doute que les prestataires de collecte et de traitement des déchets répercutent la baisse de TVA...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-108 rectifié bis ainsi qu'aux amendements identiques n°s I-130 rectifié ter, I-241 rectifié, I-365 et I-366.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements identiques n°s I-275 et I-398 abaissent à 5,5 % le taux de TVA dans les parcs zoologiques : pourquoi pas dans les parcs d'attraction ? Là aussi, je doute que la baisse se répercute sur le prix du billet.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s I-275 et I-398.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement n° I-233 : le bois de chauffage n'est déjà taxé qu'à 10 %.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-233.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – De même pour l'amendement n° I-242 relatif au transport scolaire et au transport à la demande.

M. Michel Bouvard. – Si les régions sont bien organisées, elles récupèrent la TVA !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-242.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-322 méconnaît le principe de neutralité de la TVA : retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-322 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements identiques n°s I-123 et I-334 abaissent le taux de TVA applicable à la presse en ligne à 2,1 %, or la décision de la Cour de justice de l'Union européenne du 3 mars 2015 a déjà fragilisé notre régime fiscal sur ce point : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} I-123 et I-334.

Articles additionnels après l'article 3 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-346, qui étend le taux de 5,5 % à certaines opérations immobilières, ne concernerait que 100 à 200 logements en France... Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-346.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n^{os} I-89 rectifié et I-289 rectifié visent des opérations d'investissement institutionnel déjà taxée à 10 %. Ils vont dans le sens de la mixité sociale, mais élargissent encore une niche : retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-89 rectifié et de l'amendement n° I-289 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Retrait de l'amendement n° I-143 rectifié *bis*, sagesse sur l'amendement de repli n° I-144 rectifié.

M. Philippe Dallier. – Merci.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-143 rectifié bis.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° I-144 rectifié.

Article 3 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-159 est contraire à la position de la commission, qui souhaite un dispositif dérogatoire pour favoriser la mixité sociale : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-159.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-90 rectifié étend le champ de l'article 3 *ter*, déjà très dérogatoire, abaissant le taux de logements sociaux permettant à une commune de bénéficier de la TVA à 10 % pour la construction de logements intermédiaires.

M. Vincent Delahaye. – Intéressant.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage l'objectif de mixité sociale, mais notre position est déjà fragile au regard du droit européen : nous demanderons l'avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-90 rectifié.

Articles additionnels après l'article 3 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements identiques n^{os} I-287 rectifié, I-355 rectifié et I-364 augmentent le montant – inchangé depuis 1979 – de l'amende infligée en cas de fabrication, détention, vente ou transport illicite de tabac. Favorable à cette hausse des recettes.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} I-287 rectifié, I-355 rectifié et I-364.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n^o I-240 rectifié crée une taxe nouvelle. Je vous renvoie au rapport Deroche-Daudigny. Avis défavorable.

M. Jean-Claude Requier. – C'est un amendement pour le goût, et pour la santé !

M. Michel Bouvard. – La fiscalité comportementale pose un véritable problème de fond : soit son taux est significatif et elle modifie effectivement les comportements ; soit il est dérisoire, et c'est une recette de poche sans effet sur les comportements. Cet amendement a le mérite de soulever le problème.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Augmenter de 1,5 euro par hectolitre la contribution sur les boissons sucrées ne permettrait même pas d'augmenter d'un centime le prix d'une canette...

Mme Michèle André, présidente. – Nous aurons un beau débat en séance.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o I-240 rectifié.

Article 4

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n^o I-160 supprime l'aménagement des effets de seuils fiscaux dans les PME, modifie le taux réduit d'impôt sur les sociétés et augmente l'imposition des plus-values. Avis défavorable à de nouvelles mesures pénalisant les PME.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o I-160.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n^o I-9 rectifié, identique à l'amendement n^o I-382, relève de 11 à 20 et de 50 à 60 les seuils d'effectifs de certains dispositifs fiscaux comme le versement transport. C'est une bonne idée, mais qui coûterait plusieurs centaines de millions d'euros aux collectivités territoriales. Et nous savons ce qu'il en est de la compensation par l'État... Retrait, ainsi que de l'amendement n^o I-404, analogue.

La commission émet une demande de retrait des amendements identiques n^o I-9 rectifié et I-382, ainsi que de l'amendement n^o I-404 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n^o I-376, qui pérennise la neutralisation des effets de seuil fiscaux dans les PME, est contraire aux dispositions que nous avons votées dans la loi de programmation des finances publiques limitant les niches fiscales à trois ans. Reparlons-en en 2018.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-376 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis favorable à l'amendement n° I-214, conforme à l'amendement n° I-35 de la commission des finances.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-214.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements identiques n°s I-83 et I-348 étendent la compensation au titre du versement transport à certains syndicats de transport – ce que le texte prévoit déjà. Le B. autorise par ailleurs l'Acoss à transmettre aux autorités organisatrices de la mobilité les données et informations relatives à la compensation : sur cette partie, avis favorable.

M. Michel Bouvard. – Cela relève-t-il encore de la loi de finances ?

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s I-83 et I-348, sous réserve de rectification.

Articles additionnels après l'article 4

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Malgré toute ma compassion envers les victimes de catastrophes naturelles, je suis défavorable à l'exonération totale d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés que propose l'amendement n° I-91 rectifié *bis*. Cela poserait un problème d'égalité devant l'impôt. Les indemnisations perçues sont, elles, exonérées d'impôt.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-91 rectifié bis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-100 rectifié étendant le taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les PME coûterait 1,4 milliard d'euros...

M. Daniel Raoul. – Au diable l'avarice !

M. Francis Delattre. – Vous ne cessez de dire, à gauche, que l'impôt sur les PME est insupportable quand les grands groupes ont les moyens de le contourner : cet amendement rééquilibre les choses. Le mécanisme de défiscalisation existe déjà, mais il est plafonné à 38 120 euros.

M. Daniel Raoul. – Encore heureux !

M. Francis Delattre. – Il faut bien être conscient que notre déficit de croissance tient en grande partie à la faiblesse des marges de nos entreprises, qui du coup ne peuvent investir. Sans un geste fort pour les y aider, il est illusoire d'espérer voir la croissance repartir. La crise doit être l'occasion d'aborder de front ce problème, collectivement.

M. Philippe Dominati. – Je suis surpris que le coût de cet amendement très raisonnable soit estimé à un tel niveau.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le chiffre est celui donné par le ministre du budget en séance.

M. Vincent Delahaye. – Au doigt mouillé !

M. Philippe Dominati. – Il faudrait affiner le calcul.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le seuil de 38 120 euros date de 2002. La deuxième tranche de revenus, jusqu'à 100 000 euros, est taxée au taux normal.

M. Francis Delattre. – On ne peut pas continuer à annoncer des milliers de nouveaux chômeurs tous les mois, sans rien faire ! Combien de temps laisserez-vous le pays s'enfoncer ?

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-100 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-377 rectifié abaisse de 1 % le taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les PME : cela coûterait 500 millions d'euros...

M. Vincent Delahaye. – Mais rapporterait beaucoup.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'ai rencontré les fédérations professionnelles : toutes préfèrent la suppression de la Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S).

M. Claude Raynal. – C'est en cours.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-377 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-226 instaure un crédit d'impôt en faveur de certains organismes à but non lucratif. Ceux-ci bénéficient déjà d'un abattement triplé sur la taxe sur les salaires qui coûte 315 millions d'euros. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-226.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-86 rectifié relatif à la déductibilité de la taxe sur les bureaux en Ile-de-France à l'impôt sur les sociétés a déjà été voté dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2014. Cependant, il faudrait le redéposer en deuxième partie.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-86 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-227.

Article additionnel après l'article 5

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Retrait de l'amendement n° I-378 : le dispositif sera refondu dans le cadre du collectif.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-378.

Articles additionnels après l'article 5 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-163 rectifié *bis* abroge le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Cela entraînerait une hausse de la fiscalité des entreprises de 13 milliards d'euros en 2016. Je ne suis pas un inconditionnel du CICE, mais il faut un peu de stabilité fiscale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-163 rectifié bis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Au CICE, je préférerais la suppression pure et simple des cotisations patronales familiales, que propose l'amendement n° I-379, mais la CGPME, le Medef et l'Association française des entreprises privées, que j'ai reçus, nous demandent de la stabilité fiscale au moins jusqu'aux prochaines échéances électorales. Retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-379 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 68 rectifié est très technique : nous demanderons l'avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-68 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-309 rectifié *ter*, complexe, fusionne le CICE et le crédit d'impôt recherche (CIR) en un « CICER »... Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-309 rectifié ter.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-380 rectifié *bis* étend le CICE aux travailleurs indépendants.

M. André Gattolin. – C'est un vrai sujet, qui concerne deux millions de personnes.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous interrogerons le Gouvernement sur le coût d'une telle mesure.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-380 rectifié bis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n°s I-381 rectifié *bis*, I-67 rectifié, I-147 rectifié *ter* et I-69 rectifié procèdent de la même logique.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-381 rectifié bis, ainsi que sur les amendements n°s I-67 rectifié, I-147 rectifié ter et I-69 rectifié.

Articles additionnels après l'article 5 quater

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-164 rectifié supprime toutes les modifications apportées au CIR depuis 2007 : avis défavorable, c'est contraire à l'objectif de stabilité fiscale.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-164 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-339 souhaite que le calcul du CIR s'apprécie au niveau du groupe et non des filiales. Vieux débat... Le rapport de la Cour des comptes sur le sujet montre qu'il n'y a pas d'optimisation.

M. André Gattolin. – Si, il est fréquent que des entreprises fassent remonter les bénéfices de filiales au niveau du groupe.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Interrogeons le gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-339.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-358 conditionne le bénéfice du CIR à la création d'emplois. Avis défavorable, privilégions la stabilité fiscale et la compétitivité des entreprises.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-358.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-217 est modeste – 3 millions d'euros –, mais pourquoi ne viser que les instituts techniques agricoles ?

M. Michel Bouvard. – Ils font de la recherche, et ne doivent pas être exclus.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ils ne le sont pas, il faudrait clarifier les objectifs poursuivis par cet amendement.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-217.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-325 rectifié interdit de cumuler le CIR et le CICE : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-325 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis hostile au monopole de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap) et favorable au renforcement de la compétitivité des entreprises privées d'archéologie préventive, mais nous demanderons néanmoins l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-248.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-248.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-249 crée une nouvelle niche fiscale pour les abattoirs, qui bénéficient déjà du dispositif Macron et du CICE : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-249.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-250 introduit une énième réduction d'impôt pour les apprentis, qui bénéficient déjà d'un crédit d'impôt, d'une aide à l'embauche, de la prime régionale d'apprentissage, de l'aide TPE jeunes... Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-250.

Article 6

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-374 rectifié pérennise l'amortissement accéléré en faveur des robots. Cet amortissement visait au contraire à doper l'investissement de manière exceptionnelle : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-374 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements identiques n° I-307 et I-375 rejoignent celui de la commission : avis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n° I-307 et I-375.

Article additionnel après l'article 6

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous demanderons l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-71 rectifié relatif au calcul des déductions au titre des dotations aux amortissements pour les exploitations agricoles.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-71 rectifié.

Article 6 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-161, qui concerne la déductibilité à l'impôt sur les sociétés des parachutes dorés, toucherait aussi les dirigeants de PME et les ETI : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-161.

Article additionnel après l'article 6 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-169, qui supprime le taux réduit de taxation des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets, briderait la compétitivité de nos entreprises et nuirait à la stabilité fiscale.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-169.

Article 6 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-153 n'a plus lieu d'être si nous supprimons l'article 6 ter...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-153.

Article additionnel après l'article 6 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-20 étend le régime fiscal très favorable des zones de restructuration de défense aux communes perdant le statut de capitale régionale : Poitiers, Clermont-Ferrand, Caen, Amiens. Est-ce reconnaître que la réforme du Gouvernement a des effets catastrophiques ?

M. Philippe Dallier. – C'est certain !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Retrait, comme pour l'amendement n° I-21.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-20, ainsi que de l'amendement n° I-21.

Article 7

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-257 prévoit une exonération d'impôt pour les activités de méthanisation des déchets.

M. Jean-Claude Requier. – Il s'agit d'aligner les nouveaux entrants sur le statut agricole.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est une perte de recettes non compensée pour les collectivités territoriales : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-257.

Article 7 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-136 étend le suramortissement Macron au matériel informatique et aux logiciels, dont la durée d'amortissement est déjà très brève : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-136.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis favorable aux n°s I-180 rectifié et I-221 rectifié bis, identiques. Retrait du n° I-315 à leur profit ?

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s I-180 rectifié et I-221 rectifié bis, et un avis de retrait de l'amendement n° I-315.

Articles additionnels après l'article 7 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'impact de l'amendement n° I-397 rectifié n'est pas évalué : retrait. L'amendement n° I-308 rectifié est analogue.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-397 rectifié, ainsi que de l'amendement n° I-308 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-211 rectifié se comprend : les canons à neige et les chenillettes font l'objet d'un suramortissement,

mais pas les remontées mécaniques. Nous demanderons toutefois au Gouvernement de chiffrer la mesure.

M. Michel Bouvard. – Les remontées mécaniques sont victimes d'un problème d'interprétation puisqu'elles sont assimilées à des bus ou à des camions...

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-211 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-182 rectifié étend le suramortissement Macron aux bâtiments et installations de magasinage et de stockage de produits agricoles : avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-182 rectifié.

Article 8

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Retrait de l'amendement n° I-219, satisfait par notre amendement n° I-41.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-219.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis favorable à la suppression des taxes à faible rendement et à rédaction compliquée, comme la taxe sur les farines. Dès lors, avis favorable aux amendements n° I-7 rectifié *quater* et I-18, qui retiennent le gage tabac. Je suggère aux auteurs des autres amendements de s'y rallier. Nous éviterons ainsi de nous enfariner...

La commission émet un avis favorable aux amendements n° I-7 rectifié quater et I-18.

La commission émet une demande de retrait des amendements n° I-2, I-8, I-138 rectifié bis, I-353 et I-399.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-178 rectifié supprime une petite taxe apparemment au coût de gestion élevé et au rendement faible : celle sur les huiles végétales. Cependant, cette taxe étant affectée à la Mutualité sociale agricole (MSA) et non à l'État, il faut donc modifier le gage. Sous réserve de cette rectification, avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-178 rectifié, sous réserve de rectification.

Articles additionnels après l'article 8

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis favorable à l'amendement n° I-181 rectifié qui remplace la déduction pour aléas (DPA) par une réserve spéciale d'exploitation agricole (RSEA).

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-181 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° I-184 rectifié autorise les exploitants agricoles à demander la révocation exceptionnelle du calcul de leur impôt à la moyenne triennale. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° I-184 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° I-347 rectifié traite d’un sujet sensible : l’imposition en France des bénéficiaires délocalisés des multinationales. Mieux vaut attendre les mesures de l’OCDE qui seront plus efficaces qu’une disposition qui ne vaudrait qu’en France. Avis du Gouvernement.

M. Claude Raynal. – Nous en discuterons en séance.

La commission demandera l’avis du gouvernement sur l’amendement n° I-347 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La rédaction de l’amendement n° I-87 rectifié n’opère aucune distinction parmi les locaux à usage de bureaux, ce qui conduit à inclure dans l’exonération des bureaux à Roissy ouverts à tout le monde ou des bureaux partagés.

M. Francis Delattre. – Dans beaucoup de villes, on est en train de refondre d’anciennes zones d’activité. L’amendement a son utilité dans ce cadre. S’il faut retirer Roissy, cela ne me pose aucun problème.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Est-il normal qu’un grand cabinet d’audit, par exemple, bénéficie aussi de cette exonération, au titre d’un travail collaboratif ? Il faut préciser la rédaction, en limitant l’exonération aux jeunes entreprises.

M. Francis Delattre. – L’esprit de la mesure est de favoriser les incubateurs en région Île-de-France.

Mme Michèle André, présidente. – Nous en avons vu de remarquables à Toulouse...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Et c’est une bonne mesure. Je vous propose de le déposer à l’article 21 du projet de loi de finances rectificative. Même chose pour l’amendement n° I-303.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} I-87 rectifié et I-303 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Dans l’attente de la réforme de la redevance sur la création de bureaux à l’article 21 du projet de loi de finances rectificative, retrait de l’amendement n° I-280.

La commission demande le retrait de l’amendement n° I-280 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° I-176 rectifié pérennise la surtaxe de 10,7 % à l’impôt sur les sociétés, ce qui alourdit la fiscalité des entreprises de 2 milliards d’euros. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-176 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° I-284 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-285 rectifié alourdirait la fiscalité des entreprises de 1 milliard d'euros ; l'amendement n° I-311 rectifié, de 2 milliards.

M. Michel Bouvard. – Qui dit mieux ?

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} I-285 rectifié et I-311 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous interrogerons le Gouvernement sur l'amendement n° I-278 qui assujettit les sociétés exploitant des services de transports interurbains de personnes à la taxe spéciale sur certains véhicules routiers. Pourra-t-on y soumettre tous les autocars Macron qui circulent avec des plaques étrangères ?

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-278.

Article 8 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je propose le retrait de tous les amendements sur la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et sur la fiscalité du carburant. Une importante réforme de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) est prévue dans le collectif. Nous en discuterons dans ce cadre.

La commission émet une demande de retrait des amendements identiques n^{os} I-131 rectifié et I-204 rectifié, ainsi que de l'amendement n° I-202.

Articles additionnels après l'article 8 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement n° I-299 qui supprime la déductibilité de la TVA pour les véhicules diesel. Cette mesure est incompatible avec le droit européen.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-299.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Mieux vaut discuter de la suppression de l'exonération de la TICPE dans le cadre du collectif. Demande de retrait des amendements n^{os} I-301 et I-300, ainsi que de l'amendement n° I-362.

La commission émet une demande de retrait des amendements n^{os} I-301 et I-300, ainsi que de l'amendement n° I-362.

Articles additionnels après l'article 8 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La rédaction des amendements n^{os} I-109 rectifié bis et I-368, qui instaurent une taxe générale sur les activités polluantes sur les produits non recyclables, fait courir un risque de censure constitutionnelle. Retrait.

La commission émet une demande de retrait des amendements n^{os} I-109 rectifié bis et I-368 et à défaut y sera défavorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous ne disposons d’aucune étude d’impact sur le tarif proposé par les amendements identiques n^{os} I-111 rectifié *bis* et I-319, non plus que par l’amendement n^o I-370. Retrait.

La commission émet une demande de retrait des amendements n^{os} I-111 rectifié bis et I-319, ainsi que de l’amendement n^o I-370, et à défaut y sera défavorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis favorable aux amendements identiques n^{os} I-132 rectifié *ter*, I-276 rectifié et I-335 qui apportent une précision utile dans le code des douanes.

*La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} I-132 rectifié *ter*, I-276 rectifié et I-335.*

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n^o I-273 rectifié augmente la fraction d’imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) attribuée aux communes et aux départements, ce qui remet en cause l’équilibre que nous avons trouvé en compensation de la taxe professionnelle. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o I-273 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis du Gouvernement sur l’amendement n^o I-206 rectifié qui propose un droit de timbre fiscal lors du renouvellement du permis de conduire.

La commission demandera l’avis du gouvernement sur l’amendement n^o I-206 rectifié.

Article 8 quater

La commission émet un avis favorable aux amendements de suppression n^{os} I-1, I-4, I-5 rectifié bis, I-210 et I-392.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Demande de retrait des amendements n^{os} I-112 rectifié *quater* et I-266 rectifié, puisque nous supprimons l’article.

*La commission émet une demande de retrait des amendements identiques n^{os} I-112 rectifié *quater* et I-266 rectifié.*

Article additionnel après l’article 8 quater

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Des discussions sont en cours sur l’instauration d’une taxe sur les transactions financières au niveau européen. Nous en saurons plus début décembre. Dans l’intervalle, il n’est pas opportun de modifier le taux de la taxe française. Demande de retrait de l’amendement n^o I-201 rectifié.

M. André Gattolin. – Le taux européen sera plus bas que le taux français.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-201 rectifié, ou, à défaut y serait défavorable.

Article 9

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-297 déstabilise le financement du fonds de soutien aux collectivités territoriales. Retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-297 et à défaut y sera défavorable..

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-354.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable aux amendements n°s I-333 et I-332 qui accroissent une dépense fiscale.

M. Michel Bouvard. – Dans le secteur de la production musicale, la dépense fiscale s'est accrue de 25 % en quatre ans. Faut-il encore l'augmenter ?

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s I-333 et I-332.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Défavorable aux amendements identiques n°s I-72 rectifié et I-73 rectifié qui proposent une exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit pour les exploitations agricoles.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s I-72 rectifié et I-73 rectifié.

Article 9 bis

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-215, identique à celui de la commission.

Articles additionnels après l'article 9 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-75 rectifié supprime la condition de proximité géographique pour bénéficier de la neutralisation des incidences fiscales des échanges d'immeubles ruraux. Le canton, qui est la référence, a été sensiblement modifié. Demandons l'avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du gouvernement sur l'amendement n° I-75 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Défavorable à l'amendement n° I-74 rectifié qui crée un nouveau report d'imposition des plus-values pour les cessions de terrains agricoles.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-74 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-271 supprime un crédit d'impôt. Pourquoi pénaliser des propriétaires qui louent des logements locatifs conventionnés ? Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-271, ainsi qu'à l'amendement n° I-272.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement n° I-314 qui crée une taxe supplémentaire.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-314.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-317 propose que la Poste dispose de son propre collecteur au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction. Quid de la SNCF ou de la RATP ?

M. Jacques Chiron. – La SNCF l'a.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est aller à l'encontre de la mutualisation du 1 % logement. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-317.

Article 10

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La commission des finances a déjà adopté un amendement n° I-52 qui minore la baisse de la DGF de 1, 6 milliard d'euros, afin de tenir compte des charges supportées par les collectivités locales. Avis favorable aux amendements n°s I-360 et I-393, identiques au nôtre. Demande de retrait des amendements n°s I-281, I-14 rectifié, I-15 rectifié, I-310, I-243, ainsi que des amendements identiques n°s I-16 rectifié *bis*, I-76 rectifié *bis*, I-125 rectifié et I-262, et à l'amendement n° I-251.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s I-360 et I-393.

*Elle demande le retrait des amendements n°s I-281, I-14 rectifié, I-15 rectifié, I-310, I-243, ainsi qu'aux amendements identiques n°s I-16 rectifié *bis*, I-76 rectifié *bis*, I-125 rectifié et I-262, et à l'amendement n° I-251.*

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-145 rectifié.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° I-17 rectifié.

Articles additionnels après l'article 10

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il faudrait que le Gouvernement nous explique sa position sur les différences de traitement de taxes. Sagesse sur les amendements identiques n°s I-117 et I-331, sous réserve de ces explications.

La commission émet un avis de sagesse sur les amendements identiques n°s I-117 et I-331.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement n° I-283 qui coûterait 2 milliards d'euros.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-283.

Article 11

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La loi de finances étend le bénéfice du FCTVA aux dépenses d’entretien du bâtiment. L’amendement n° I-223 ne fait que récrire cette mesure de manière plus confuse. Demande de retrait.

La commission émet une demande de retrait de l’amendement n° I-223.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Beaucoup de collectivités préféreraient louer des véhicules à long terme plutôt que de les acheter. Une expérimentation serait nécessaire. Avis du Gouvernement sur l’amendement n° I-252.

La commission demandera l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° I-252.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° I-216 paraît satisfait, puisque par voie fiscale les collectivités peuvent déjà récupérer la TVA.

La commission émet une demande de retrait de l’amendement n° I-216.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements identiques n°s I-78 rectifié, I-82 rectifié *ter*, I-190 rectifié *ter*, I-253 et I-282 rectifié sont satisfaits par l’amendement de la commission des finances qui va plus loin.

*La commission émet une demande de retrait des amendements identiques n°s I-78 rectifié, I-82 rectifié *ter*, I-190 rectifié *ter*, I-253 et I-282 rectifié.*

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable aux amendements identiques n°s I-77 rectifié *bis* et I-263 qui prévoient que les dépenses d’investissement consacrées aux travaux de montée en débit bénéficient de remboursement de la TVA en année N. Or les modalités de remboursement ne dépendent pas de la nature des investissements.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s I-77 rectifié *bis* et I-263.*

*La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s I-186 rectifié *bis* et 349.*

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement de la commission qui fait référence au plan Très haut débit satisfait l’amendement n° I-187 rectifié *bis* que ses auteurs pourraient retirer.

*La commission émet une demande de retrait de l’amendement n° I-187 rectifié *bis*.*

Article additionnel après l’article 11

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le plan de relance de 2009 que l’amendement n° I-244 veut prendre comme modèle avait coûté 2,5 milliards d’euros. Demande de retrait.

La commission émet une demande de retrait de l’amendement n° I-244.

Article additionnel après l'article 11 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les dispositions du code du travail suffisent. Avis défavorable à l'amendement n° I-286 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-286 rectifié.

Article additionnel après l'article 13

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement n° I-403 qui réduirait l'impact de la taxe.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-403.

Article 14

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° I-171. Le principe de maîtrise des dépenses publiques suppose un plafonnement des taxes affectées.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-171.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements identiques n°s I-88 rectifié, I-306 et I-337 n'induisent aucune perte de recettes de l'État. La Cour des comptes a souligné la fragilité des financements de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Il serait bon de les sécuriser. Sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur les amendements identiques n°s I-88 rectifié, I-306 et I-337.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-218 rectifié *bis* supprime le plafond de la taxe affectée aux chambres de commerce et d'industrie (CCI). Je les ai reçues, elles acceptent ce plafond. Un équilibre a été trouvé à l'Assemblée nationale. Ne soyons pas plus royalistes que le roi. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-218 rectifié bis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-96 rectifié annule la baisse du plafond des taxes affectées au développement de l'emploi et de la formation dans l'industrie (Defi). Avis défavorable.

M. Gérard Longuet. – Ces comités professionnels et notamment le Defi qui s'occupe du textile et de l'habillement fonctionnent bien. Je les avais initiés comme ministre de l'Industrie. J'aurai soutenu cet amendement avec conviction.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-96 rectifié.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s I-222 et I-407 rectifié, ainsi qu'aux amendements n°s I-94 rectifié et I-95 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le ministère de l'Écologie a confié de nouvelles missions à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, il faut les financer. Avis favorable aux amendements identiques n^{os} I-134 rectifié et I-189 rectifié.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} I-134 rectifié et I-189 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Roger Karoutchi se plaint du manque de financement pour les infrastructures du Grand Paris Express. L'amendement n^o I-196 n'arrangera pas la situation.

M. Roger Karoutchi. – On nous prend à la gorge !

M. Philippe Dominati. – L'État doit participer davantage, il n'y a pas de raison que les Franciliens soient les seuls à payer.

M. Vincent Capo-Canellas. – Il ne faudrait pas affecter l'équilibre du financement du Grand Paris Express, ce que ferait une diminution des recettes.

M. Philippe Dominati. – L'Île-de-France connaît un régime d'exception, avec un monopole de l'État et des sociétés d'État, et il est financé par des impôts locaux. Si l'État n'arrive pas à financer, qu'il donne le pouvoir à la région ou à la métropole, par le biais de sociétés d'économie mixte. Le remboursement de l'industrie automobile devait financer la société du Grand Paris à hauteur de 4 milliards. L'État n'a pas versé un euro au capital de la société.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement diminue de 70 millions d'euros le produit de la taxe sans prévoir de recettes pour compenser cette perte. Demande de retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n^o I-196.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement n^o I-254 rectifié. Les Voies navigables de France doivent participer comme tout le monde.

M. Jean-Claude Requier. – L'amendement propose surtout une exonération de la taxe hydraulique pour les entreprises de production d'énergie frigorifique recourant au refroidissement par eau de rivière.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous demanderons l'avis du Gouvernement sur ce point. Avis défavorable, néanmoins à cause de la suppression du plafond pour les Voies navigables.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n^o I-254 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il faut financer la candidature de Paris aux Jeux olympiques. Le Centre national pour le développement du sport (CNDS) a besoin de recettes supplémentaires. Avis défavorable à l'amendement n^o I-172.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o I-172.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement n° I-270 qui n'est pas conforme à son objet.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-270.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le fonds de roulement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) dispose de 434 millions d'euros pour une durée de fonctionnement de six mois. Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} I-173 et I-338 qui suppriment tout prélèvement sur ses ressources.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} I-173 et I-338.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) doit pouvoir bénéficier de ressources conséquentes. Avis favorable aux amendements identiques n^{os} I-121, I-174 et I-255 rectifié.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} I-121, I-174 et I-255 rectifié.

La commission émet un avis de sagesse sur les amendements identiques n^{os} I-135 rectifié, I-203 rectifié et I-256.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable aux amendements n^{os} I-175 et I-316 qui suppriment le prélèvement sur les ressources de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} I-175 et I-316.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-304 n'a pas l'effet recherché par son auteur. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° I-304.

Article additionnel après l'article 14

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les chambres de commerce et d'industrie ont accepté la baisse de 130 millions d'euros. Demande de retrait de l'amendement n° I-81 rectifié *bis*.

M. Francis Delattre. – Mon amendement propose de réduire un prélèvement supplémentaire, le prélèvement France Télécom, qui n'entre pas dans le cadre de l'accord initial. Depuis que les chambres de commerce ont été régionalisées, nous dépendons de Paris. Si elles doivent faire des économies, elles les feront sur les centres de formation professionnelle. Dans mon département, deux d'entre eux sont déjà menacés, parce que la chambre de commerce manque de moyens. La formation professionnelle est pourtant une priorité, que je sache !

M. Vincent Delahaye. – Tout à fait. Nous en parlerons en séance.

M. Michel Bouvard. – Il faut une péréquation !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le prélèvement France Télécom date de 2010, il n'est pas nouveau. Les chambres de commerce se satisfont de l'accord trouvé. Demande de retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° I-81 rectifié bis.

Article 15

Mme Michèle André, présidente. – Je rappelle que cet article sera appelé en priorité, lundi 23 novembre, à 10 heures.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° I-97.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis favorable à l'amendement n° I-414 du gouvernement, conforme à l'accord conclu entre le ministère de la justice et les avocats sur la réforme de l'aide juridictionnelle.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-414.

La commission demandera l'avis du gouvernement sur l'amendement n° I-179 rectifié.

Article 20

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-198.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis favorable aux amendements identiques n^{os} I-324 et I-327 qui préservent les mécanismes de garantie de ressources pour le financement de l'audiovisuel public au titre de l'année 2016.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} I-324 et I-327.

Articles additionnels après l'article 20

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements identiques n^{os} I-137 rectifié bis et I-259 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-258 rectifié n'est pas conforme à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-258 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La commission est allergique à toute création de taxe. Avis défavorable aux amendements n^{os} I-329 et I-330.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} I-329 et I-330.

Article additionnel après l'article 20 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-126 affecte la totalité du produit de la taxe de l'aviation civile au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». Pour information, nous avons proposé, avec la présidente Michèle

André, un sujet sur la compétitivité du transport aérien français, dans le cadre de l'article 58-2. Je suis plutôt bienveillant, mais il faudrait tirer les conséquences d'une telle mesure. Avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° I-126.

Article additionnel après l'article 20 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous n'avons pas eu le temps d'expertiser l'amendement n° I-296 rectifié sur la fiscalité des jeux sportifs et des paris hippiques. Ça courait trop vite... Avis du Gouvernement.

M. Michel Bouvard. – Ça sent l'écurie !

La commission demandera l'avis du gouvernement sur l'amendement n° I-296 rectifié.

Article additionnel après l'article 20 quinquies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-326 reprend un dispositif qui existe dans la loi de finances sur une autre concession autoroutière et sur un autre tunnel. On le transposerait pour opérer la fusion de deux contrats de la société des Autoroutes du Sud de la France. Sagesse.

M. Gérard Longuet. – Merci.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° I-326.

Article 21 ter

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-146 identique à celui de la commission.

Article additionnel après l'article 22

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-120 rectifié *ter* serait un mauvais signal donné aux auto-entrepreneurs. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-120 rectifié *ter*.*

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

Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. REQUIER	I-232	Défavorable
M. DELAHAYE	I-373	Demande de retrait
M. FOUCAUD	I-148	Défavorable

M. DELAHAYE	I-389	Favorable
M. FOUCAUD	I-149	Défavorable
M. FOUCAUD	I-155	Défavorable
M. REQUIER	I-267	Demande de retrait
M. DELAHAYE	I-390	Favorable
M. DELAHAYE	I-391	Favorable
M. FOUCAUD	I-156	Défavorable
M. FOUCAUD	I-152	Défavorable
M. FOUCAUD	I-150	Défavorable
Mme DEMESSINE	I-151 rect.	Sagesse
M. FOUCAUD	I-154	Défavorable
Mme BEAUFILS	I-157	Défavorable
Article additionnel après Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme N. GOULET	I-394	Défavorable
M. DELAHAYE	I-386	Demande de retrait
M. REQUIER	I-237	Demande de retrait
M. DELAHAYE	I-387	Demande de retrait
M. LECONTE	I-142 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. YUNG	I-200	Avis du Gouvernement
M. YUNG	I-199	Avis du Gouvernement
M. REQUIER	I-238	Défavorable
Mme LABORDE	I-239	Défavorable
M. COLLIN	I-268 rect.	Demande de retrait
M. DELAHAYE	I-383	Demande de retrait
M. SAVARY	I-66 rect.	Avis du Gouvernement
Mme LIENEMANN	I-313 rect.	Défavorable
Article 2 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-158	Défavorable

Article additionnel après Article 2 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-162	Défavorable
M. DELAHAYE	I-371 rect. bis	Sagesse
Article 2 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme ESTROSI SASSONE	I-129 rect.	Sagesse
M. EBLÉ	I-345	Sagesse
Article additionnel après Article 2 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. EBLÉ	I-342	Favorable
M. EBLÉ	I-343 rect.	Favorable
M. J.L. DUPONT	I-401 rect.	Favorable
M. EBLÉ	I-344	Favorable
M. GUENÉ	I-320 rect.	Demande de retrait
Article additionnel après Article 2 quinquies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LAMURE	I-356	Favorable
Mme LAMURE	I-357	Favorable
M. DELATTRE	I-102 rect. bis	Demande de retrait
M. POINTEREAU	I-274 rect.	Avis du Gouvernement
M. POINTEREAU	I-405 rect.	Avis du Gouvernement
M. DELATTRE	I-104 rect. bis	Défavorable
M. FOUCAUD	I-166	Défavorable
M. P. DOMINATI	I-193	Demande de retrait
M. FOUCAUD	I-165	Défavorable
M. FOUCAUD	I-170	Défavorable
M. DELAHAYE	I-388 rect.	Demande de retrait
M. P. DOMINATI	I-194	Demande de retrait

M. P. DOMINATI	I-195	Sagesse
M. BOCQUET	I-279	Défavorable
M. FOUCAUD	I-167	Défavorable
M. DELATTRE	I-98	Demande de retrait
M. DELATTRE	I-103	Demande de retrait
M. DELATTRE	I-99	Demande de retrait
M. FOUCAUD	I-168	Défavorable
M. BOUVARD	I-209 rect.	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-312 rect.	Défavorable
Mme JOUANNO	I-302 rect.	Demande de retrait
Article additionnel après Article 2 sexies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELAHAYE	I-384	Avis du Gouvernement
M. BIGNON	I-359	Demande de retrait
M. BOUVARD	I-212	Favorable
M. GATTOLIN	I-340	Favorable
M. LALANDE	I-352	Favorable
M. DELAHAYE	I-402	Favorable
M. DELAHAYE	I-385	Demande de retrait
Article 3		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOUVARD	I-213	Favorable
Article additionnel après Article 3		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELAHAYE	I-372	Demande de retrait
M. MÉZARD	I-260	Défavorable
Mme BOUCHOUX	I-3	Défavorable
M. BONHOMME	I-85 rect.	Défavorable
Mme BLONDIN	I-127 rect.	Défavorable
Mme JOUANNO	I-177 rect.	Défavorable
M. FOUCAUD	I-277	Défavorable

M. MILON	I-323	Défavorable
Mme GÉNISSON	I-128 rect. bis	Défavorable
M. GABOUTY	I-207 rect.	Défavorable
M. GABOUTY	I-208	Défavorable
Mme COHEN	I-341	Défavorable
M. COMMEINHES	I-115	Défavorable
M. GREMILLET	I-220	Défavorable
M. MARSEILLE	I-293	Défavorable
M. COLLIN	I-234	Défavorable
M. REQUIER	I-231	Défavorable
M. REQUIER	I-247	Demande de retrait
M. COLLIN	I-269	Demande de retrait
M. MANDELLI	I-108 rect. bis	Défavorable
M. HUSSON	I-130 rect. ter	Défavorable
M. MÉZARD	I-241 rect.	Défavorable
M. KERN	I-365	Défavorable
M. KERN	I-366	Défavorable
M. LORGEUX	I-275	Défavorable
Mme GOURAULT	I-398	Défavorable
M. COLLIN	I-233	Défavorable
M. MÉZARD	I-242	Défavorable
M. GREMILLET	I-322	Demande de retrait
M. BONHOMME	I-84 rect.	Défavorable
M. COMMEINHES	I-123	Défavorable
M. GATTOLIN	I-334	Défavorable
Article additionnel après Article 3 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LIENEMANN	I-346	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	I-89 rect.	Demande de retrait

M. MARSEILLE	I-289 rect.	Demande de retrait
M. DALLIER	I-143 rect. bis	Demande de retrait
M. DALLIER	I-144 rect.	Sagesse
Article 3 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. FOUCAUD	I-159	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	I-90 rect.	Avis du Gouvernement
Article additionnel après Article 3 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. ADNOT	I-287 rect.	Favorable
Mme CLAIREAUX	I-355 rect.	Favorable
M. BIZET	I-364	Favorable
M. COLLIN	I-240 rect.	Demande de retrait
Article 4		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-160	Défavorable
M. JOYANDET	I-9 rect.	Demande de retrait
M. DELAHAYE	I-382	Demande de retrait
Mme DEROCHE	I-404	Demande de retrait
M. DELAHAYE	I-376	Demande de retrait
M. BOUVARD	I-214	Favorable
M. NÈGRE	I-83	Favorable si rectifié
M. BOULARD	I-348	Favorable si rectifié
Article additionnel après Article 4		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme ESTROSI SASSONE	I-91 rect. bis	Défavorable
M. DELATTRE	I-100 rect.	Demande de retrait
M. DELAHAYE	I-377 rect.	Demande de retrait
M. REQUIER	I-226	Défavorable

M. DELATTRE	I-86 rect. bis	Demande de retrait
M. REQUIER	I-227	Défavorable
Article additionnel après Article 5		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELAHAYE	I-378	Demande de retrait
Article additionnel après Article 5 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. FOUCAUD	I-163 rect. bis	Défavorable
M. DELAHAYE	I-379 rect. bis	Demande de retrait
M. SAVARY	I-68 rect.	Avis du Gouvernement
Mme LIENEMANN	I-309 rect. ter	Défavorable
M. DELAHAYE	I-380 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. DELAHAYE	I-381 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. SAVARY	I-67 rect.	Avis du Gouvernement
M. F. MARC	I-147 rect. ter	Avis du Gouvernement
M. SAVARY	I-69 rect.	Avis du Gouvernement
Article additionnel après Article 5 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. FOUCAUD	I-164 rect.	Défavorable
M. GATTOLIN	I-339	Avis du Gouvernement
Mme BOUCHOUX	I-358	Défavorable
M. BOUVARD	I-217	Demande de retrait
Mme GONTHIER-MAURIN	I-325 rect.	Défavorable
M. REQUIER	I-248	Avis du Gouvernement
M. COLLIN	I-249	Défavorable
M. COLLIN	I-250	Défavorable

Article 6		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELAHAYE	I-374 rect.	Défavorable
Mme LIENEMANN	I-307	Favorable
M. DELAHAYE	I-375	Favorable
Article additionnel après Article 6		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVARY	I-71 rect.	Avis du Gouvernement
Article 6 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-161	Défavorable
Article additionnel après Article 6 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. FOUCAUD	I-169	Défavorable
Article 6 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPO-CANELLAS	I-153	Défavorable
Article additionnel après Article 6 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BIGNON	I-20	Demande de retrait
M. BIGNON	I-21	Demande de retrait
Article 7		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. REQUIER	I-257	Défavorable
Article 7 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. ADNOT	I-136	Défavorable
M. F. MARC	I-180 rect.	Favorable
M. GREMILLET	I-221 rect. bis	Favorable
Mme LIENEMANN	I-315	Demande de retrait

Article additionnel après Article 7 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPO-CANELLAS	I-397 rect.	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-308 rect.	Demande de retrait
M. BOUVARD	I-211 rect.	Avis du Gouvernement
M. LENOIR	I-182 rect.	Favorable
Article 8		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GREMILLET	I-219	Demande de retrait
M. ADNOT	I-2	Demande de retrait
M. GRAND	I-7 rect. quater	Favorable
M. POINTEREAU	I-8	Demande de retrait
M. COMMEINHES	I-18	Favorable
M. HUSSON	I-138 rect. bis	Demande de retrait
M. YUNG	I-353	Demande de retrait
M. CANEVET	I-399	Demande de retrait
M. CANEVET	I-178 rect.	Favorable si rectifié
Article additionnel après Article 8		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LENOIR	I-181 rect.	Favorable
M. LENOIR	I-184 rect.	Favorable
M. YUNG	I-347 rect.	Avis du Gouvernement
M. DELATTRE	I-87 rect.	Demande de retrait
Mme JOUANNO	I-303	Demande de retrait
M. P. LAURENT	I-280	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-176 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-284 rect.	Défavorable
M. FOUCAUD	I-285 rect.	Défavorable
Mme LIENEMANN	I-311 rect.	Défavorable
Mme BEAUFILS	I-278	Avis du Gouvernement

Article 8 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. HUSSON	I-131 rect.	Demande de retrait
M. RAISON	I-204 rect.	Demande de retrait
M. RAISON	I-202	Demande de retrait
Article additionnel après Article 8 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme JOUANNO	I-299	Défavorable
Mme JOUANNO	I-301	Demande de retrait
Mme JOUANNO	I-300	Demande de retrait
M. BIZET	I-362	Demande de retrait
Article additionnel après Article 8 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MANDELLI	I-109 rect. bis	Demande de retrait
M. KERN	I-368	Demande de retrait
M. MANDELLI	I-111 rect. bis	Demande de retrait
M. KERN	I-319	Demande de retrait
M. KERN	I-370	Demande de retrait
M. HUSSON	I-132 rect. ter	Favorable
M. REVET	I-276 rect.	Favorable
M. GATTOLIN	I-335	Favorable
M. POINTEREAU	I-273 rect.	Défavorable
M. CARCENAC	I-206 rect.	Avis du Gouvernement
Article 8 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. ADNOT	I-1	Favorable
M. PATRIAT	I-4	Favorable
M. GENEST	I-5 rect. bis	Favorable
M. BOUVARD	I-210	Favorable

M. DELAHAYE	I-392	Favorable
M. MANDELLI	I-112 rect. quater	Demande de retrait
M. COLLIN	I-266 rect.	Demande de retrait
Article additionnel après Article 8 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. P. DOMINATI	I-201 rect.	Demande de retrait
Article 9		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GENEST	I-297	Demande de retrait
M. VINCENT	I-354	Avis du Gouvernement
Article additionnel après Article 9		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. P. DOMINATI	I-333	Défavorable
M. P. DOMINATI	I-332	Défavorable
M. SAVARY	I-72 rect.	Défavorable
M. SAVARY	I-73 rect.	Défavorable
Article 9 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOUVARD	I-215	Favorable
Article additionnel après Article 9 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVARY	I-75 rect.	Avis du Gouvernement
M. SAVARY	I-74 rect.	Défavorable
M. REQUIER	I-271	Défavorable
M. REQUIER	I-272	Défavorable
Mme LIENEMANN	I-314	Défavorable
Mme LIENEMANN	I-317	Défavorable
Article 10		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. RETAILLEAU	I-360	Favorable
M. DELAHAYE	I-393	Favorable

Le Gouvernement	I-416	Demande de retrait
Mme BEAUFILS	I-281	Demande de retrait
M. JOYANDET	I-14 rect.	Demande de retrait
M. JOYANDET	I-15 rect.	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-310	Demande de retrait
M. REQUIER	I-243	Demande de retrait
M. JOYANDET	I-16 rect. bis	Demande de retrait
M. SAVARY	I-76 rect. bis	Demande de retrait
M. LUCHE	I-125 rect.	Demande de retrait
Mme MALHERBE	I-262	Demande de retrait
M. MÉZARD	I-251	Demande de retrait
M. DALLIER	I-145 rect.	Favorable
M. JOYANDET	I-17 rect.	Sagesse
Article additionnel après Article 10		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. COMMEINHES	I-117	Sagesse
M. DÉTRAIGNE	I-331	Sagesse
M. FAVIER	I-283	Défavorable
Article 11		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MÉZARD	I-223	Demande de retrait
M. MÉZARD	I-252	Avis du Gouvernement
M. GENEST	I-216	Demande de retrait
M. SAVARY	I-78 rect.	Demande de retrait
M. LEMOYNE	I-82 rect. ter	Demande de retrait
M. LUCHE	I-190 rect. ter	Demande de retrait
Mme MALHERBE	I-253	Demande de retrait
Mme BEAUFILS	I-282 rect.	Demande de retrait
M. SAVARY	I-77 rect. bis	Défavorable

M. MÉZARD	I-263	Défavorable
Le Gouvernement	I-417	Favorable si rectifié
M. CHAIZE	I-186 rect. bis	Favorable
M. VINCENT	I-349	Favorable
M. CHAIZE	I-187 rect. bis	Demande de retrait
Article additionnel après Article 11		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MÉZARD	I-244	Demande de retrait
Article additionnel après Article 11 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. VERGÈS	I-286 rect.	Défavorable
Article 12		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	I-415	Favorable
Article additionnel après Article 13		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LONGEOT	I-403	Défavorable
Article 14		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. FOUCAUD	I-171	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	I-88 rect.	Sagesse
Mme LIENEMANN	I-306	Sagesse
M. LABBÉ	I-337	Sagesse
M. CANEVET	I-218 rect. bis	Défavorable
M. LENOIR	I-96 rect.	Défavorable
M. BONNECARRÈRE	I-222	Défavorable
M. CANEVET	I-407 rect.	Défavorable
M. LENOIR	I-94 rect.	Défavorable
M. LENOIR	I-95 rect.	Défavorable

M. BÉRIT-DÉBAT	I-134 rect.	Favorable
M. CARDOUX	I-189 rect.	Favorable
M. P. DOMINATI	I-196	Demande de retrait
M. REQUIER	I-254 rect.	Avis du Gouvernement
M. FOUCAUD	I-172	Défavorable
M. MÉZARD	I-270	Défavorable
M. FOUCAUD	I-173	Défavorable
M. GATTOLIN	I-338	Défavorable
Mme DES ESGAULX	I-121	Favorable
Mme BEAUFILS	I-174	Favorable
M. MÉZARD	I-255 rect.	Favorable
Mme FÉRAT	I-135 rect.	Sagesse
M. RAISON	I-203 rect.	Sagesse
M. REQUIER	I-256	Sagesse
M. FOUCAUD	I-175	Défavorable
Mme LIENEMANN	I-316	Défavorable
Mme JOUANNO	I-304	Défavorable
Article additionnel après Article 14		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELATTRE	I-81 rect. bis	Demande de retrait
Article 15 (Appelé en priorité lundi 23 novembre à 10 heures)		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. NAVARRO	I-97	Défavorable
Le Gouvernement	I-414	Favorable
M. CANEVET	I-179 rect.	Avis du Gouvernement
Article 20		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. P. DOMINATI	I-198	Demande de retrait
M. LELEUX	I-324	Favorable
M. MAUREY	I-327	Favorable

Article additionnel après Article 20		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CHAIZE	I-137 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. REQUIER	I-259 rect.	Avis du Gouvernement
M. REQUIER	I-258 rect.	Défavorable
M. MAUREY	I-329	Défavorable
M. MAUREY	I-330	Défavorable
Article additionnel après Article 20 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPO-CANELLAS	I-126	Avis du Gouvernement
Article additionnel après Article 20 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LOISIER	I-296 rect.	Avis du Gouvernement
Article additionnel après Article 20 quinquies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LONGUET	I-326	Sagesse
Article 21 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. RAFFARIN	I-146	Favorable
Article additionnel après Article 22 (précédemment examiné)		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LAMURE	I-120 rect. ter	Défavorable

La réunion est levée à 12 h 15.

Lundi 23 novembre 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

**Projet de décret d'avance relatif au financement de dépenses urgentes –
Communication**

La réunion est ouverte à 20 h 05.

Mme Michèle André, présidente. – Nous sommes réunis pour entendre une communication d'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 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous examinons le projet de décret d'avance au regard des quatre critères cumulatifs de régularité fixés par la LOLF, dont trois sont purement techniques et un plus qualitatif.

L'appréciation de ces critères nécessite d'analyser les ouvertures de crédits prévues par le projet de décret d'avance. Celles-ci s'inscrivent dans un schéma de fin de gestion d'une ampleur inédite : celui-ci s'élève à 1,7 milliard d'euros par décret d'avance et 4,3 milliards d'euros par projet de loi de finances rectificative, soit près de 6 milliards d'euros – sensiblement plus que les 2 milliards d'euros des années précédentes.

Les ouvertures prévues par le projet de décret d'avance, qui s'élèvent à 2,1 milliards d'euros en AE et 1,7 milliard d'euros en CP concernent surtout la défense (29,4 %) et les contrats aidés (37,6 %). L'éducation nationale est aussi, quoique dans une moindre mesure, concernée. La sous-budgétisation des opérations extérieures (Opex) n'est pas une surprise. Leur surcoût atteint 1,1 milliard d'euros en 2015 et dépasse de 665 millions d'euros la prévision de la loi de finances initiale, dont 625 millions d'euros financés par le projet de décret d'avance.

L'écart entre la budgétisation initiale et les besoins constatés des Opex est de plus en plus important, sans pour autant constituer une nouveauté.

L'opération intérieure « Sentinelle » entraîne elle aussi des ouvertures à hauteur de 171 millions d'euros, auxquelles s'ajoutent divers dépassements sur les crédits de personnel pour partie liés aux dysfonctionnements du système Louvois que je pensais résolu, et dont la persistance m'étonne. Les attributions du service de santé des armées et la réserve opérationnelle sont également à l'origine d'une partie des ouvertures.

Les contrats aidés nécessitent plus d'un milliard d'euros en autorisations d'engagement et 641 millions d'euros en crédits de paiement. Des annonces ont été faites en cours d'année, tendant à créer 100 000 contrats aidés supplémentaires, entraînant des dépenses imprévues de montants significatifs.

L'un des « marronniers » des décrets d'avance demeure l'hébergement d'urgence. Ce projet n'échappe pas à la règle et ouvre à ce titre 40 millions d'euros au sein du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ». Des besoins

supplémentaires sont donc apparus et les crédits ouverts par le précédent décret d'avance n'ont pas suffi.

M. Philippe Dallier. – En matière d'hébergement d'urgence, la prévision pour 2016 est déjà inférieure aux crédits consommés de 2015.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Toutes ces sommes sont gagées par des annulations qui concernent presque toutes les missions. Les missions « Justice », « Écologie », « Engagements financiers de l'État », « Aide publique au développement » sont fortement mises à contribution.

Dans notre projet d'avis, nous constatons le respect des critères formels fixés par la LOLF – les ouvertures de crédits n'excèdent pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la dernière loi de finances et les annulations ne dépassent pas le plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois afférentes à l'année en cours. Notre avis est favorable, mais nous émettons des réserves sur l'ampleur et le caractère récurrent des dépassements, que nous regrettons.

M. Michel Bouvard. – Il est difficile, dans le contexte actuel, de faire autre chose que de rappeler les observations habituelles sur les sous-budgétisations chroniques. Je suis favorable à l'ajout, dans notre avis, d'une mention de la question d'une contribution financière des autres pays de l'Union européenne aux opérations extérieures de défense commune, ce qui montrerait que le Parlement est conscient du problème.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Autant je considère que la création de 8 500 postes en deux ans sur les missions « Sécurités », « Justice » et « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », ce qui représente 600 millions d'euros, soit une hausse de seulement 0,15 % du budget de l'État, peut être absorbée par des économies, sans devoir remettre en cause le pacte de stabilité, autant la participation de la France à la sécurité européenne soulève un vrai débat. La France est, avec la Grèce, le pays européen dont le ratio entre les dépenses militaires et le produit intérieur brut est le plus élevé. Seule dotée d'une telle capacité de projection extérieure, elle participe à la sécurité extérieure de l'Europe. On peut regretter que les autres pays européens ne participent pas au financement des opérations extérieures. Cela mérite un vrai débat.

M. André Gattolin. – Le ministère des finances ne présente les annulations qu'en valeur absolue. Il aurait été utile de disposer d'une présentation des crédits annulés par pourcentage des crédits ouverts en loi de finances initiale.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cela figurera en annexe du rapport.

M. Richard Yung. – Nous suivons la demande de clarification de Michel Bouvard. L'Union européenne a montré sa flexibilité sur les objectifs budgétaires après le discours du Président de la République au Congrès. En matière d'opérations extérieures, cela semble plus difficile.

M. Jacques Chiron. – C'est une question de solidarité.

M. Richard Yung. – Ni le Sahel, ni le Liban, ni l'Irak ni le Levant ne sont des problèmes seulement français. Or nous prenons en charge une grande partie des dépenses pour ces opérations qui engagent la sécurité de l'Union européenne.

Mme Fabienne Keller. – Le premier budget touché par les annulations est celui de l'écologie. Sont annulés 337 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 313 millions d'euros en crédits de paiement, à huit jours de la COP21 ! Quels sont les projets annulés ?

Il est tout aussi étonnant de constater que la mission « Justice » connaît aussi des annulations. C'est le deuxième budget contributeur en autorisations d'engagement, avec plus de 300 millions d'euros annulés, et ses crédits de paiement sont annulés à hauteur de 72 millions d'euros.

M. Francis Delattre. – Les 100 000 contrats aidés supplémentaires – c'est beaucoup – sont liés à la situation de l'emploi et à la politique de l'emploi mise en œuvre par le Gouvernement. Ces emplois aidés permettent peut-être de diminuer un peu les chiffres du chômage, mais ils coûtent très cher.

M. Dominique de Legge. – Nous devons certainement faire face au même problème sur les Opex en 2016. Il manquera encore au moins 600 à 700 millions d'euros. Si je me réjouis de la moindre mise à contribution du ministère de la défense au titre de la solidarité interministérielle, ces dépassements récurrents posent question.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pour répondre à Fabienne Keller, le Gouvernement indique que la plus grande part des annulations prévues par le décret d'avance ne porte pas sur des opérations en cours, mais sur les crédits mis en réserve.

Il faut d'ailleurs noter qu'hors titre 2, la réserve de précaution est montée à un niveau inégalé de 8 %, ce qui laisse au Gouvernement des marges pour annuler des crédits.

Néanmoins, certaines annulations s'expliquent par des sous-consommations de crédits. Ainsi, 9,5 millions d'euros sont supprimés sur le titre 2 de l'administration pénitentiaire en raison de recrutements réalisés plus tard que prévu. Il nous faudra donc être vigilants quant aux créations de postes annoncées par le Gouvernement.

M. Michel Bouvard. – Le montant de la réserve de précaution est tel que l'on s'écarte de l'objectif de la LOLF d'éviter que le budget puisse être réécrit par l'exécutif au lendemain de son vote. Ce taux de 8 %, contraire à l'esprit de la loi organique, pose un problème de fonds qui devra être abordé avec le Gouvernement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Êtes-vous d'accord pour ajouter, au point n° 8 de l'avis, la phrase « et souhaite qu'un débat soit engagé avec nos partenaires européens sur le financement des Opex » ?

Mme Michèle André. – Votre proposition remporte l'unanimité.

La commission donne acte de sa communication au rapporteur général et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information ; elle adopte l'avis ainsi modifié sur le projet de décret d'avance.

L'avis est ainsi rédigé :

La commission des finances,

Vu les articles 13, 14 et 56 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 ;

Vu le projet de décret d'avance notifié le 18 novembre 2015, portant ouverture et annulation de 2 160 452 834 euros en autorisations d'engagement et 1 703 440 492 euros en crédits de paiement, le rapport de motivation qui l'accompagne et les réponses du secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget, au questionnaire du rapporteur général ;

1. Constate que l'objet du projet de décret d'avance est de permettre le financement des opérations extérieures et intérieures du ministère de la défense, des dépenses de personnel du ministère de l'éducation nationale et d'autres ministères, ainsi que des dépenses d'intervention liées aux contrats aidés, à l'hébergement d'urgence et aux bourses de l'enseignement supérieur ;

2. Estime que l'urgence à ouvrir les crédits est avérée au regard de la nécessité d'assurer la continuité du paiement des personnels de l'État, de poursuivre les opérations extérieures et intérieures dans lesquelles est engagée l'armée française, d'assurer le paiement des contrats aidés conclus et des bourses étudiantes, ainsi que de faire face aux besoins de l'hébergement d'urgence ;

3. Observe que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet sont gagées par des annulations de même montant réparties sur la quasi-totalité des missions du budget général ;

4. Constate que plus des deux tiers du total des crédits ouverts ne sont pas gagés par des annulations de crédits au sein de la même mission, ne respectant donc que partiellement le principe d'auto-assurance posé par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 et rappelé par la circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publique ;

5. Observe que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret d'avance n'excèdent pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année et que les annulations n'excèdent pas le plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours ;

6. Constate que les conditions de régularité du recours au décret d'avance prévues par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 précitée sont donc réunies ;

7. Observe cependant que les ouvertures de crédits motivant le présent projet de décret d'avance sont similaires aux dépenses financées par le décret d'avance n° 2014-1429 du 2 décembre 2014 et note que les opérations extérieures, les dépenses de personnel de l'État, les dépenses d'intervention liées aux contrats aidés et à l'hébergement d'urgence font l'objet d'une sur-exécution récurrente par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale qui nuit à la lisibilité de la politique budgétaire du Gouvernement et interroge la crédibilité de la budgétisation initiale ;

8. Note que le décret d'avance est devenu un instrument récurrent d'ajustement des crédits destinés aux opérations extérieures, dont le besoin de financement par le présent projet de décret d'avance s'élève à 625 millions d'euros en 2015, soit un besoin de

financement annuel total plus de deux fois supérieur à l'enveloppe de 450 millions d'euros allouée en loi de finances initiale, nuisant tant à la bonne information du Parlement qu'à la soutenabilité de la budgétisation de la mission « Défense » et souhaite qu'un débat soit engagé avec nos partenaires européens sur le financement des opérations extérieures ;

9. Relève que le caractère urgent des ouvertures ne préjuge pas de leur imprévisibilité et rappelle une nouvelle fois que le décret d'avance ne saurait se substituer à une budgétisation initiale sincère ;

10. Souligne que le présent projet de décret d'avance doit être analysé de façon conjointe au projet de loi de finances rectificative en cours d'examen par le Parlement ; qu'au total, ce sont près de 6 milliards d'euros qui sont nécessaires pour assurer la fin de gestion 2015, dont 726 millions d'euros au titre de divers dispositifs de solidarité ; que le schéma de fin de gestion est près de trois fois supérieur aux besoins constatés en fin d'exercice ces dernières années ;

11. Estime que l'ampleur des ajustements apportés aux crédits des différentes missions en fin d'année traduit les difficultés de maîtrise des dépenses en cours de gestion résultant notamment du dynamisme des dépenses de personnel et des prestations sociales dites « de guichet » ;

12. Observe en particulier qu'au titre de l'hébergement d'urgence, les financements supplémentaires prévus à hauteur de 130 millions d'euros par le décret d'avance n° 2015-1347 du 23 octobre 2015 n'ont pas suffi à couvrir l'ensemble des besoins et qu'aux crédits ouverts par le présent projet de décret d'avance s'ajoutent 53 millions d'euros supplémentaires prévus par le projet de loi de finances rectificative précité ; qu'au total, la budgétisation initiale était inférieure de 224 millions d'euros aux besoins constatés en exécution ; que l'insuffisance des crédits alloués à l'hébergement d'urgence et à la veille sociale au titre de l'année 2015 était manifeste dès la budgétisation initiale au regard de l'exécution pour l'année 2014 ;

13. Constate de même le caractère récurrent, ces dernières années, du dépassement de l'enveloppe budgétaire allouée aux contrats aidés en raison de la création de contrats aidés supplémentaires décidée en cours d'exercice, et relève que plus d'un milliard d'euros en autorisations d'engagement sont prévus à ce titre par le présent projet de décret, soit un dépassement de plus de 10 % de la budgétisation initiale ; note par conséquent que le coût de la politique des contrats aidés n'est pas contenu ;

14. Relève que les hypothèses de budgétisation relatives à la masse salariale au titre de l'enseignement scolaire se sont une fois de plus révélées insuffisantes, en particulier concernant le « glissement vieillesse technicité » (GVT), comme la commission des finances en avait déjà souligné le risque dans son avis sur le décret d'avance n° 2014-1429 du 2 décembre 2014 ;

15. Estime que ces dépassements récurrents rendent d'autant plus nécessaire d'engager des réformes permettant de maîtriser la masse salariale de l'État et de réduire le coût des contrats aidés en renonçant à en faire le principal instrument de lutte contre le chômage ;

16. Observe enfin qu'hors économies de constatation sur la mission « Engagements financiers de l'État », les annulations nettes les plus importantes pèsent sur

les missions « Écologie, développement et mobilité durables » et « Recherche et enseignement supérieur », à rebours des priorités affichées par le Gouvernement en matière de recherche et à la veille de la COP 21 ;

17. Émet, sous les réserves formulées précédemment, un avis favorable au présent projet de décret d'avance.

La réunion est levée à 20 h 20.

Mardi 24 novembre 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 19 h 23.

Loi de finances pour 2016 - Amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre

La commission examine l'amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre (article 23 du projet de loi de finances pour 2016).

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-344 du Gouvernement tire les conséquences des votes émis par le Sénat. À l'issue des débats de la première partie au Sénat, le solde est dégradé de 4,2 milliards d'euros par rapport à la fin des débats à l'Assemblée nationale. Cette dégradation résulte de deux principaux mouvements : une minoration des recettes fiscales nettes de 2,4 milliards d'euros et des recettes non fiscales de 136 millions d'euros d'une part et une majoration des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales de 1,6 milliard d'euros d'autre part – le Gouvernement précise que le solde des comptes spéciaux reste stable. Les informations nouvelles sur les encaissements 2015 de recettes fiscales, présentées dans le projet de loi de finances rectificative pour 2015, n'ont pas d'impact significatif sur le niveau total des prévisions de recettes 2016.

L'évolution des recettes de l'État précisée par l'amendement gouvernemental à l'article d'équilibre reflète des modifications apportées par le Sénat, avec lesquelles je peux être moi-même, sur certains points, en désaccord, mais il s'agit là d'un amendement de pure constatation.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'amendement n° I-434.

La réunion est levée à 19 h 32.

Mercredi 25 novembre 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 9 h 00

Loi de finances pour 2016 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » – Examen des amendements sur les articles 58 à 62 *quater* rattachés à la mission

La commission procède à l'examen des amendements sur les articles 58 à 62 *quater* rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Mme Michèle André, présidente. – Nous commençons par l'examen de deux amendements de la commission.

M. Charles Guené, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – Les amendements n^{os} II-13 rectifié et II-19 rectifié corrigent une erreur matérielle.

Les amendements n° II-13 rectifié et n° II-19 rectifié sont adoptés.

Mme Michèle André, présidente. – Nous poursuivons avec l'examen des autres amendements.

Article 58

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Je demande le retrait de l'amendement n° II-103 rectifié qui supprime l'article 58 relatif à la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF), même si nous partageons l'analyse de ses auteurs.

La commission demande le retrait de l'amendement n° II-103 rectifié.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – Le sous-amendement n° II-94 de Marie-France Beaufils à l'amendement de la commission complète le rapport que nous proposons sur la réforme de la DGF, afin qu'il aborde la question de la prise en compte de la croissance économique dans l'évolution de la DGF. Il s'agit de revenir à l'esprit d'un pacte entre les collectivités territoriales et l'État. Si la croissance repart, il serait normal que les dotations augmentent. Notre avis est favorable sous réserve d'une rectification pour le formuler ainsi : « il étudie également les règles d'évolution des concours de l'État aux collectivités une fois la situation des finances publiques assainie. »

Mme Marie-France Beaufils. – Je préfère conserver la rédaction initiale. Nous n'avons pas la même définition de l'assainissement des finances publiques !

La commission émet un avis favorable au sous-amendement n° II-94 sous réserve d'une rectification. À défaut, elle y sera défavorable.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Notre avis est défavorable au sous-amendement n° II-95 qui aurait pour effet d'encourager les comportements court-termistes et la spéculation.

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° II-95.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Le sous-amendement n° II-98 complète le rapport en prévoyant qu'il étudie la suppression de la notion d'« enveloppe normée ». Une telle suppression réduirait la visibilité des collectivités territoriales sur l'évolution des concours financiers de l'État. La définition de l'évolution des concours de l'État fait l'objet d'un article des lois de programmation des finances publiques : il appartient à chacun de le voter ou de le modifier.

Mme Marie-France Beaufils. – Certes mais ce sous-amendement précise aussi que les compensations d'exonérations ne doivent pas servir de variable d'ajustement.

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° II-98.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Je demande le retrait des sous-amendements n°s II-33 rectifié *quater*, II-75 rectifié et II-87 rectifié *bis*. Si nous partageons l'idée que l'effort fiscal pourrait être pris en compte dans la future DGF, cet amendement va trop loin : il aborde déjà la rédaction d'un dispositif, quand la commission a souhaité se limiter à définir quelques grands principes.

M. Jean-Claude Boulard. – Il faut tenir compte du ratio d'effort fiscal, c'est-à-dire le produit de l'impôt rapporté au revenu. Dans la Sarthe, 90 % des communes gagnantes à la réforme ont un effort fiscal inférieur à la moyenne nationale, 72 % dans le Puy-de-Dôme. Il est paradoxal d'augmenter la DGF des communes dont l'effort fiscal est inférieur à la moyenne nationale au détriment de celles où l'effort fiscal est déjà supérieur !

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Pour vous rassurer, notre rapport spécial fait une bonne place à la notion d'effort fiscal.

La commission demande le retrait des sous-amendements identiques n°s II-33 rectifié quater, II-75 rectifié et II-87 rectifié bis.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – *J'émet un avis défavorable aux amendements contraires à la position de notre commission.*

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s II-65 rectifié bis, II-66 rectifié bis, II-44 rectifié bis, II-69 rectifié bis, II-67 rectifié bis, II-68 rectifié bis, II-51 rectifié ter, II-34 rectifié ter, II-77 et II-88 rectifié ter.

Article additionnel après l'article 58

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-101 garantit que le montant des « prélèvements et remboursements fiscaux » versés par les collectivités à l'État est nécessairement inférieur à l'ensemble des dotations versées par l'État.

Nous demandons le retrait de cet amendement. Le sujet semble être celui des DGF dites « négatives ». Je rappelle que ces communes disposent par ailleurs d'une richesse fiscale particulièrement importante.

En 2015, 59 communes sont concernées par un prélèvement sur leur fiscalité au titre de la contribution au redressement des finances publiques 2015, pour un montant total de 2 millions d'euros. Cet amendement conduirait par conséquent, comme le proposait le Gouvernement dans sa réforme de la DGF, à reverser des dotations de l'État à des collectivités particulièrement riches.

En outre, la rédaction de l'amendement pose problème, en l'absence de définition précise des « prélèvements » et « remboursements fiscaux » auxquels il fait référence. Si l'on considère qu'ils correspondent à la contribution au redressement des finances publiques voire au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), l'amendement est satisfait : les prélèvements et remboursements fiscaux représentent un peu plus de 4 milliards d'euros et sont bien inférieurs à la somme des dotations versées par l'État, la seule DGF s'élevant à plus de 30 milliards d'euros – à laquelle on peut ajouter la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) pour 800 millions d'euros, la dotation politique de la ville (100 millions d'euros), par exemple.

M. Vincent Delahaye. – C'est un amendement de principe. Sans doute sa rédaction peut-elle être améliorée. Il faudrait y inclure la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) ne rembourse pas la totalité de la TVA versée par les communes. Au fond, il en va de la libre administration des collectivités territoriales. L'idée d'un prélèvement de l'État sur les collectivités territoriales n'est pas saine. Comme tout principe, celui-ci peut souffrir des exceptions, bien sûr.

La commission demande le retrait de l'amendement n° II-101.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Nous émettons un avis défavorable à l'amendement n° II-50 rectifié qui majore la part de la population des communes aurifères de Guyane dans le calcul de la dotation forfaitaire. Celle-ci est désormais calculée par référence à la dotation forfaitaire perçue l'année précédente.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-50 rectifié.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Nous sommes défavorables à l'amendement n° II-45 rectifié *bis* qui augmente le montant de la dotation d'aménagement des collectivités d'outre-mer, en portant de 33 % à 50 % la majoration de population dont elles bénéficient. Cela ferait peser un coût de près de 25 millions d'euros supplémentaires sur les autres communes.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-45 rectifié bis.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-7 rectifié *bis* applique au recensement de la population de Mayotte les règles de droit commun et non celles prévues pour les collectivités d'outre-mer. Je propose de demander l'avis du Gouvernement car cette mesure aurait un effet sur la répartition des dotations.

M. Michel Bouvard. – Comme Mayotte est un département, les règles applicables à tous les départements doivent s'appliquer !

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° II-7 rectifié bis.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-58 rectifié assure la stabilité de l'ensemble des dotations versées par l'État aux communes et intercommunalités qui appartiennent à un département « dont le revenu fiscal de référence est inférieur de 15 % au revenu fiscal de référence national ». L'ensemble des communes et des intercommunalités de 13 départements seraient ainsi exonérées. Nous sommes défavorables à cette initiative car cette question devrait être réglée dans le cadre d'une réforme plus globale de la DGF. L'on trouve des communes riches dans des départements pauvres !

M. Michel Bouvard. – ... et inversement !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-58 rectifié.

Article 58 bis

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Les sous-amendements identiques n°s II-36 rectifié *ter*, II-76 rectifié, et II-90 rectifié *ter* à l'amendement n° II-13 de notre commission diminuent le plafond de l'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes de 3 % à 2 %. Cela reviendrait à moins prélever la dotation forfaitaire des communes les plus fortement ponctionnées, mais également à faire porter une charge plus importante sur les autres communes prélevées. Cette mise en cause des modalités de financement en interne de l'augmentation de la DGF aurait des conséquences incertaines. Là encore, une réforme globale serait nécessaire. Nous demandons le retrait de cet amendement.

*La commission demande le retrait des sous-amendements identiques n°s II-36 rectifié *ter*, II-76 rectifié, et II-90 rectifié *ter*.*

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Les sous-amendements identiques n°s II-35 rectifié *ter*, II-78 rectifié, et II-89 rectifié *ter* suppriment le resserrement de la dotation de solidarité urbaine (DSU) introduit à l'Assemblée nationale.

Je demande le retrait de ces amendements car celui adopté par notre commission répond à leur préoccupation. En effet, nous avons souhaité conserver la réforme de la DSU dans son ensemble. En conséquence, nous avons complété le resserrement en prévoyant, comme le souhaitait le Comité des finances locales (CFL), que les futures hausses de la DSU bénéficient désormais à l'ensemble des communes éligibles et non aux seules communes percevant la DSU « cible ».

M. Jean-Claude Boulard. – L'Assemblée nationale n'a adopté que la moitié de la réforme de la DSU, qui en échange du retrait de 80 villes de la liste des bénéficiaires répartissait les ressources dégagées entre toutes les communes éligibles. Selon un procédé classique, l'amendement de notre collègue député François Pupponi a conservé le fléchage sur le haut de la liste et supprimé le reste. C'est contraire à l'esprit de la réforme dont les deux volets sont liés.

M. Philippe Dallier. – La commission a bien fait de revenir au texte du Gouvernement. Je proposerai même d'aller plus loin.

*La commission demande le retrait des sous-amendements identiques n°s II-35 rectifié *ter*, II-78 rectifié, et II-89 rectifié *ter*.*

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Le sous-amendement n° II-108 supprime la règle rigide selon laquelle les communes éligibles à la DSU « perçoivent une

dotation égale à celle perçue l'année précédente », ce qui a pour conséquence de « geler » la dotation perçue par la commune. Ce sous-amendement permet de lier le montant de DSU perçu par la commune à sa situation effective au regard des autres et renforce par conséquent le caractère péréquateur de cette dotation. Cependant il est malaisé d'estimer à ce stade la redistribution qu'il induit. Aussi, je propose un avis de sagesse.

M. Philippe Dallier. – Je veux aller plus loin que ce que propose le Gouvernement. Était-il normal que Chantilly perçoive de la DSU ? La réforme réduit, à juste titre, le nombre de communes éligibles. Toutefois elle commet l'erreur de prendre pour référence l'année n-1. Les villes qui ont construit des logements sociaux et vu leur population s'accroître seront pénalisées. On reproduit l'erreur de la DGF qui a cristallisé l'histoire et l'on risque de figer les situations. Des communes dans une situation identique ne percevront plus la même chose dans quelques années et le ministère ne pourra que nous dire : « c'est le fruit de l'histoire » ! Appliquons les critères proposés par le Gouvernement sans partir de l'année n-1. Malheureusement, en dépit de mes demandes répétées, la ministre ne m'a pas transmis de simulations...

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – D'où notre avis de sagesse.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'idée est bonne, mais les variations de DSU seront significatives ; il faudrait réfléchir à un lissage.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° II-108.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Nous demandons le retrait de l'amendement n° II-100, qui a le même objet que les sous-amendements n°s II-35 rectifié *ter*, 78 rectifié *ter* et 89 rectifié *ter* que nous venons d'examiner.

La commission demande le retrait de l'amendement n° II-100.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Les communes qui intègrent un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique perdent la part « compensation part salaires » de leur dotation forfaitaire, mais le calcul de l'écrêtement fait toujours référence à la dotation forfaitaire perçue l'année précédente – qui, elle, comprend toujours la part « compensation part salaires ». C'est pourquoi l'amendement n° II-85 propose de modifier la base servant au calcul de l'écrêtement de la dotation forfaitaire. Je propose de demander l'avis du Gouvernement : s'il existe bien un transfert de la part « compensation part salaires » de la commune vers l'EPCI, celle-ci peut bénéficier en retour d'une attribution de compensation. Ne faudrait-il pas prendre en compte ces attributions de compensation, en plus de la dotation forfaitaire ?

Mme Marie-France Beaufile. – Ce mécanisme existe depuis longtemps...

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° II-85.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Je demande le retrait de l'amendement n° II-99, similaire aux sous-amendements n°s II-35 rectifié *ter*, 78 rectifié, et 89 rectifié *ter*.

La commission demande le retrait de l'amendement n° II-99.

Article 58 quater

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – À l'exception des amendements n^{os} II-40 et II-53, tous les amendements déposés à cet article sont contraires à la position de notre commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} II-178, II-60 rectifié bis, II-38 rectifié, II-56 et II-61 rectifié bis.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} II-40 et II-53.

Article additionnel après l'article 58 quater

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n^o II-59 propose que les départements qui fusionnent entre le 1^{er} janvier 2015 et le 1^{er} janvier 2017 soient exonérés de la baisse des dotations pendant trois années. Avis favorable, sous réserve de rectification : la date du 1^{er} janvier 2015 pourrait être remplacée par le 1^{er} janvier 2016. Ainsi rectifié, cet amendement serait identique à l'amendement n^o II-109 rectifié, auquel je suis favorable, car il incitera les départements à fusionner, ce qui conduira à des économies de fonctionnement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o II-59 sous réserve d'une rectification. De même, elle émet un avis favorable à l'amendement n^o II-109 rectifié.

Article 58 quinquies

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Avis favorable à l'amendement n^o II-1, identique à celui de la commission des finances.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o II-1.

Article 58 sexies

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n^o II-180 du Gouvernement réécrit entièrement cet article. Les communes qui perdent le bénéfice de la DSU, en raison d'une baisse de leur population due aux travaux de rénovation qu'elles engagent, disposeraient d'un dispositif de garantie, sur les trois exercices suivants, leur permettant de percevoir une attribution égale à 90 %, 75 % puis 50 % du montant perçu l'année précédente. L'amendement n^o II-180 allonge cette sortie « en sifflet » pour la porter à neuf ans, durée qui correspond à celle du nouveau programme de rénovation urbaine. Chaque année, les communes perdraient 10 % de la DSU qu'elles percevaient l'année précédente jusqu'à extinction. Nous nous en remettons à la sagesse du Sénat.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n^o II-180.

Article 58 octies

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n^o II-5 rectifié *bis* élargit le périmètre d'application du dispositif de pondération du potentiel fiscal agrégé des ensembles intercommunaux issus de la fusion d'EPCI dont l'un au moins est issu d'un syndicat d'agglomération nouvelle (SAN). Nous en demandons le retrait, car le risque d'effets d'aubaine est trop grand.

La commission demande le retrait de l'amendement n° II- 5 rectifié bis.

Article additionnel après l'article 58 octies

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-32 crée une majoration additionnelle de la dotation d'aménagement destinée aux communes d'outre-mer de 1 % pour chaque 1 000 kilomètres de distance entre la France métropolitaine et le chef-lieu du département d'outre-mer concerné. D'après le rapport de Christine Pires Beaune et de Jean Germain, la dotation d'aménagement des collectivités territoriales d'outre-mer, qui a progressé de 35 % depuis 2010 pour atteindre 195 millions d'euros, constitue un mécanisme de redistribution avantageux. Une nouvelle majoration serait-elle utile, le critère retenu de la distance géographique de la France métropolitaine ne paraissant pas le plus pertinent ? Plus que le montant de cette dotation, revoyons ses critères de répartition. Alors que la dotation est répartie principalement au prorata de la population des communes, le rapport de Christine Pires Beaune et de Jean Germain avait proposé de retenir des critères plus péréquateurs, relatifs aux ressources et aux charges. Nous demandons le retrait de cet amendement.

La commission demande le retrait de l'amendement n° II-32.

Article 59

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Nous sommes favorables aux amendements identiques n°s II-104 rectifié *bis* et II-179 qui modifient les modalités de répartition de l'enveloppe « bourgs centres » de la dotation de soutien à l'investissement local. Ils prévoient que cette enveloppe soit répartie entre les régions au prorata de la population des communes situées dans une unité urbaine de moins de 50 000 habitants, et non plus dans les communes de moins de 50 000 habitants.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s II-104 et II-179.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Nous ne sommes pas favorables aux amendements identiques n°s II-97 et II-106 rectifié qui demandent un rapport sur le financement et l'impact de la dotation budgétaire de soutien à l'investissement d'ici le 31 juillet 2016. Outre que les délais sont trop courts, les rapports réalisés par l'Observatoire des finances locales et la Cour des comptes comportent déjà des observations relatives aux investissements des collectivités ; en cas d'effet positif sur la dotation d'investissement, cela se verra dans les chiffres. Surtout, la commission des finances du Sénat pourrait très bien se saisir de ce sujet et conduire elle-même une évaluation des effets de cette dotation.

Mme Michèle André, présidente. – Je prends note de cette demande sur un sujet au cœur de nos missions.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s II-97 et II-106 rectifié.

Article additionnel après l'article 60 bis

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Les amendements n°s II-92 et II-93 relèvent le niveau de potentiel financier nécessaire pour qu'une commune soit éligible à la DETR. Nous en demandons le retrait. Cet assouplissement ne devrait s'appliquer que si

l'enveloppe n'est pas consommée, afin que les communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel moyen restent prioritaires. De plus le changement de mode de calcul modifierait la répartition des enveloppes départementales. Ces amendements méritent d'être améliorés, et ils pourraient être redéposés dans le cadre du collectif budgétaire.

M. Marc Laménie. – La consommation des crédits est un problème récurrent dans les préfetures. Des dossiers sont déposés dans les délais, mais les travaux ne commencent pas. Je me rallierai à ces amendements.

M. Jacques Genest. – La DETR a avant tout pour but d'aider les petites communes. C'est souvent la seule aide dont elles bénéficient. Quant à la consommation des crédits, lorsque le préfet signale en juin qu'il faut avoir commencé les travaux en septembre, il y a un problème... Ne touchons pas à un dispositif plutôt favorable pour nos territoires ruraux.

M. Jean-Claude Boulard. – Surtout en montagne !

La commission demande le retrait des amendements n^{os} II-92 et II-93.

Article 61

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} II-37 rectifié *ter*, II-79 et II-91 rectifié *bis*. Ils sont incompatibles avec la trajectoire du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) retenue par la commission des finances, qui a souhaité geler la péréquation à son niveau de 2015. De plus, la modification du seuil aurait pour effet de trop concentrer les prélèvements, au risque de rendre le FPIC encore plus difficilement soutenable pour les contributeurs.

M. Jean-Claude Boulard. – L'an dernier, notre commission s'était montrée intéressée par cet amendement. Qu'est-ce que la péréquation, sinon prendre aux territoires dont la richesse est supérieure à la moyenne pour aider les autres ? Or aujourd'hui, on prélève au titre du FPIC des territoires dont la richesse correspond à 90 % de la moyenne. C'est injuste ! Beaucoup de collectivités sont concernées. Plus personne ne bénéficie de la péréquation si son effort fiscal est inférieur à un... Il est logique de ne prélever que les territoires les plus riches. C'est un amendement de justice.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Porter le seuil de prélèvement de 90 % de la richesse moyenne à 100 % entrainerait une baisse drastique du nombre des contributeurs, ce qui augmenterait fortement la contribution des autres, au moment même où le montant du FPIC s'accroît... Voilà qui sera difficile à faire passer par voie d'amendement. Toutefois, lorsque l'enveloppe du FPIC sera stabilisée, rien n'interdira d'entamer une telle réforme, tout en la lissant dans le temps.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – La commission avait déjà été défavorable à cet amendement l'an dernier.

M. Michel Bouvard. – Le problème de fond demeure : on ne prend pas en compte les charges des communes.

M. Francis Delattre. – N'est-ce pas à l'État d'assurer la péréquation ? Cessons de chercher des paramètres fumeux ! Les villes de banlieues peinent à établir leur budget. La péréquation pourrait aussi être régionalisée. Au lieu de cela, on met la région Île-de-France en concurrence avec les autres : les villes de banlieue sont pénalisées car leurs dotations diminuent.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Pourquoi pas, mais il faudrait pour cela une réforme nationale d'ensemble.

M. Jean-Claude Boulard. – Merci de convenir que prélever des communes dont la richesse est inférieure à la moyenne est injuste. Le coût de la mesure est de 120 millions d'euros. Pour lisser la hausse dans le temps, nous avons proposé de baisser d'autant l'enveloppe globale du FPIC. Ce prélèvement touche des centaines de communes, notamment rurales, qui le vivent de plus en plus mal.

M. Michel Bouvard. – C'est vrai !

M. Philippe Adnot. – Les territoires ruraux sont d'autant plus touchés que le coefficient qui permet de rapporter la richesse à la population n'est pas proportionnel au nombre d'habitants, mais fondé sur une progression logarithmique. Il est temps de corriger cette anomalie !

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} II-37 rectifié ter, II-79 et II-91 rectifié bis.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Avis favorable aux amendements identiques n^{os} II-3 rectifié bis et II-55 qui gèlent le montant du FPIC à son niveau de 2015. Ces amendements sont identiques à celui de la commission.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} II-3 rectifié bis et II-55.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Je demande le retrait de l'amendement n^o II-4 rectifié bis car il fige, en 2016, les montants du FPIC pour les communes de la métropole du Grand Paris à leur niveau de 2015, sans prendre en compte d'éventuelles modifications de situations ; surtout, il fait de la métropole du Grand Paris l'échelon de droit commun pour le calcul du FPIC, ce qui risque de déstabiliser fortement ce fonds de péréquation.

M. Roger Karoutchi. – Si les conséquences financières de la création du Grand Paris étaient connues, cet amendement n'aurait pas de sens. Mais voilà, on ne sait rien ! En attendant, préservons l'acquis.

M. Philippe Dallier. – Je ne voterai pas cet amendement. La création du Grand Paris est intrinsèquement péréquatrice. Les communes de l'est de Paris verront leur contribution baisser. En figeant le FPIC, on supprime cette péréquation.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o II-4 rectifié bis.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Je suis défavorable à l'amendement n^o II-177 du Gouvernement, supprimant l'accord tacite des communes pour l'attribution du FPIC : il est incompatible avec l'amendement de la commission des finances. Le

Gouvernement soulève un risque d'inconstitutionnalité du dispositif que nous proposons. Attendons de voir ce que dira le Conseil constitutionnel ! Il convient de donner aux EPCI une certaine souplesse, et une seule commune ne saurait « bloquer » une situation par une absence de délibération.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-177.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Il existe trois modalités de répartition du FPIC au sein d'un EPCI : la répartition de droit commun, la répartition dérogatoire mais encadrée (à la majorité des deux tiers et de l'ensemble des conseils municipaux) et la répartition libre. La répartition dérogatoire est encadrée, en ce sens qu'elle ne peut s'écarter de plus de 30 % de la répartition de droit commun. L'amendement n° II-71 rectifié *bis* assouplit cette possibilité dans certains cas, sans l'assortir toutefois des garanties de la répartition libre, qui requiert l'unanimité. Nous sommes défavorables à cet amendement, non compatible avec l'amendement de la commission. Il relève de la même logique que certaines dispositions adoptées à l'Assemblée nationale et que nous avons décidé de supprimer.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-71 rectifié bis.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-107 rectifié concerne les communes franciliennes membres, en 2015, d'un EPCI bénéficiaire du FPIC et qui rejoignent, en 2016, un établissement public territorial (EPT) contributeur. Il garantit à ces communes, sous réserve que leur effort fiscal soit au moins égal à 0,9, le versement d'une attribution équivalente à celle qu'elles percevaient en 2015 ; cette attribution serait versée chaque année par l'établissement public territorial (EPT) sous la forme d'une dotation de solidarité communautaire (DSC). Je demande le retrait de cet amendement car il revient à faire fonctionner le FPIC selon une logique communale, alors même que celui-ci doit prendre en compte la réalité d'un territoire. Rien n'interdit, en outre, à un EPT de verser une dotation de solidarité communautaire pour compenser une perte de recettes éventuelles.

M. Philippe Dallier. – Un exemple : Clichy-Montfermeil, qui touchait 1,5 million d'euros de FPIC, ne percevra plus que 600 000 euros de FPIC en rejoignant un EPT contributeur. Je propose que l'EPT prenne en charge la différence pour garantir les revenus des communes les plus pauvres qui le rejoignent.

M. Roger Karoutchi. – Philippe Dallier comprendra que je ne vote pas cet amendement. On ne peut pas, à la fois, alerter sur le risque de figer la situation pour les communes de l'Est qui doivent profiter de l'évolution du FPIC et sur l'importance des garanties aux communes plus pauvres qui entrent dans un EPT plus riche. Soit on garantit aux communes de ne pas être perdantes, soit on ne garantit rien et chacun se débrouille à l'intérieur de l'EPT. Tant que les règles financières internes à la métropole ne seront pas fixées, nous serons contraints au bricolage...

Mme Marie-France Beauvils. – La question de Philippe Dallier a été soulevée hors de l'Île-de-France, dans des intercommunalités où des communes pauvres ne bénéficient pas du FPIC car les EPCI auxquelles elles appartiennent n'y contribuent ni n'en bénéficient. La commission des finances pourrait y consacrer des travaux plus spécifiques.

M. Francis Delattre. – Je vis actuellement cette situation, lors d'une fusion entre deux agglomérations. Ma commune appartient à une agglomération contributrice au FPIC, bien qu'elle soit pauvre. Une communauté d'agglomération voisine bénéficie du FPIC, alors

même qu'elle comprend les communes les plus riches. Autrement dit, les communes les plus pauvres étaient dans le « mauvais » EPCI ! Nous aurons, grâce à la fusion, une situation plus équilibrée. Les calculs de ce système sont si compliqués que les résultats sont inverses à ceux qui étaient attendus.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Nous maintenons notre demande de retrait au bénéfice d'une analyse plus large. La loi ne doit pas fixer ces éléments ; la solidarité est du ressort des EPCI.

La commission demande le retrait de l'amendement n° II-107 rectifié.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-110 précise que les ressources des régions à prendre en compte pour la péréquation en 2016 sont celles perçues en 2015, et non en 2014. Il est en effet traditionnellement fait référence aux ressources perçues l'année « n-1 ». Avis favorable à cet amendement qui corrige une erreur.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° II-110.

Articles additionnels après l'article 61

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-52 rectifié *bis* de Gérard Collomb modifie au profit de la métropole de Lyon la répartition de la dotation de l'État au titre des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). Selon nos informations, cet amendement ne résulte pas d'un accord local, et remettrait en cause l'équilibre des dispositifs de compensation et de répartition mis en œuvre entre la métropole de Lyon et le département du Rhône. Aussi, nous demandons le retrait de cet amendement.

La commission demande le retrait de l'amendement n° II-52 rectifié bis.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-2 rectifié exonère du prélèvement au titre du FPIC les EPCI dont au moins la moitié des communes font l'objet d'une constatation de l'état de catastrophe naturelle. Nous demandons le retrait de cet amendement, même si nous connaissons tous les difficultés financières auxquelles doivent faire face ces collectivités, puisqu'il existe déjà les dispositifs nationaux dédiés. Cette exonération revient à faire payer les autres collectivités, ce qui n'est pas opportun.

La commission demande le retrait de l'amendement n° II-2 rectifié.

Article 61 ter

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-176, qui sera largement débattu en séance, supprime la disposition introduite à l'Assemblée nationale qui modifie les règles de majorité nécessaires pour réviser ou diminuer les attributions de compensation, afin de donner davantage de souplesse à l'EPCI : la commune disposerait d'un mois pour délibérer sur ces attributions ; en l'absence de réponse, son avis serait réputé favorable. Nous sommes défavorables à cet amendement du Gouvernement, car une commune, par son absence de délibération, ne saurait bloquer à elle seule tout l'EPCI.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-176.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L’amendement n° II-62 rectifié *bis* donne deux mois au lieu d’un mois aux communes concernées pour délibérer sur le montant des attributions de compensation, afin que l’accord tacite ne soit pas utilisé comme une manœuvre pour s’exonérer de la décision du conseil municipal. Il vise les maires qui n’inscriraient pas cette question à l’ordre du jour, dans le mois. Je suis défavorable à cet amendement, la durée ne changeant rien, et par parallélisme avec le délai laissé aux communes pour la répartition du FPIC.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° II-62 rectifié bis.

Articles additionnels après l’article 61 quater

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L’amendement n° II-30 élargit la liste des critères obligatoires pris en compte dans le calcul de la dotation de solidarité communautaire (DSC), en y intégrant le revenu médian par habitant et les logements sociaux. Nous sommes défavorables à cet amendement qui limite la capacité des EPCI à déterminer librement les modalités de répartition de la DSC, qui comptent déjà trois critères principaux. Laissons les EPCI libres de fixer d’autres critères qui leur conviennent.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° II-30.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L’amendement n° II-31 prévoit que les critères fixés par la loi représentent 75 % du calcul de la DSC. Il est préférable de laisser une certaine souplesse aux EPCI, sachant que la loi prévoit déjà trois critères pour 50 %.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° II-31.

Article 62 bis

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L’amendement n° II-46 rend possible le renouvellement de l’aide aux projets d’extension ou d’évolution des horaires d’ouverture des bibliothèques publiques. Nous y sommes favorables.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° II-46.

La réunion est levée à 10 h 12.

Jeudi 26 novembre 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 12 h 04.

Loi de finances pour 2016 – Mission « Sécurités » - Examen définitif

Au cours d’une réunion tenue en fin de matinée, la commission procède tout d’abord à l’examen définitif de la mission « Sécurités » précédemment examinée et réservée.

Mme Michèle André, présidente. – Nous allons examiner les amendements extérieurs sur les missions qui seront examinées demain en séance publique. Nous devons

aussi procéder à l'examen définitif de la mission « Sécurités ». Nous étions tombés d'accord la semaine dernière, lors de notre réunion « balai » du jeudi 19 novembre, pour ne pas statuer définitivement sur la mission « Sécurités », dans l'attente des amendements du Gouvernement annoncés par le Président de la République devant le Congrès à Versailles le 16 novembre.

Nous devons aujourd'hui nous prononcer sur cette mission, qui sera examinée en séance lundi prochain et pour laquelle le délai limite de dépôt des amendements a été fixé à demain.

Nous avons reçu à l'instant des amendements sur les crédits des missions « Administration générale et territoriale de l'État », « Sécurités », et « Immigration ». Je rappelle que nous avons reçu dès hier soir l'amendement du Gouvernement relatif aux crédits de la justice, que nous examinerons ce soir en commission avec le rapporteur spécial Antoine Lefèvre.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements nous ont en effet été transmis *in extremis* par le Gouvernement. Leur objet précise qu'il s'agit de renforcer les moyens de la lutte contre le terrorisme. Nous n'avons pas encore reçu tous les amendements que devrait présenter le Gouvernement : d'autres missions verront également leur budgétisation modifiée à la suite des annonces du Président de la République.

Il s'agit aujourd'hui de nous prononcer sur la mission « Sécurités ». Le rapporteur spécial, Philippe Dominati, va nous présenter les changements intervenus sur la mission.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial de la mission « Sécurités ». – Le budget de la mission « Sécurités » est bouleversé par rapport aux prévisions antérieures. Nous avons en effet examiné un budget qui devait progresser de 0,9 % en crédits de paiement, tandis qu'il augmentera désormais, sous réserve de l'adoption de l'amendement du Gouvernement, de 2,8 %.

Je n'ai pas encore eu le temps de me plonger dans le détail de l'amendement, que nous avons reçu il y a quelques minutes à peine, et me bornerai donc à faire quelques remarques sur ce qui me semble être les points saillants.

Les crédits de la mission sont augmentés de 340 millions d'euros par l'amendement du Gouvernement, qui prévoit la création de 3 150 postes supplémentaires en 2016. Pour les forces de police et de gendarmerie, 3 129 créations d'emplois supplémentaires sont prévues, soit un total de 4 761 créations d'emplois en 2016, en prenant en compte les recrutements déjà programmés dans le budget adopté par l'Assemblée nationale.

Je relève un motif de satisfaction : alors que j'ai adressé des critiques récurrentes au Gouvernement du fait du déséquilibre entre les crédits de personnel et les dépenses de fonctionnement et d'investissement, je note que l'amendement du Gouvernement prévoit que 220 millions d'euros seront consacrés au fonctionnement et à l'investissement, contre 120 millions d'euros aux dépenses de personnel. Cela va dans le sens d'un rééquilibrage du ratio des dépenses de personnel sur les autres types de dépenses. À la suite de l'amendement du Gouvernement, ce rapport devrait s'élever à 86,7 %, ce qui constitue une amélioration par rapport à la situation antérieure. Je ne dispose cependant pas du détail de la répartition des 220 millions d'euros et j'espère obtenir des précisions de la part du Gouvernement avant la séance de lundi prochain au cours de laquelle nous examinerons les crédits de la mission.

J'observe que 10 % des 5 000 créations d'emplois dans la police et la gendarmerie annoncées par le Président de la République le seront finalement dans les services des préfectures, ce qui me paraît surprenant. Plus généralement, il faudra en savoir davantage sur la part de ce financement fléchée en direction du renforcement du renseignement territorial et du renseignement intérieur.

Pour conclure, je propose d'émettre un avis favorable à l'amendement ainsi qu'à l'adoption des crédits de la mission. Je déposerai peut-être un sous-amendement avant lundi sur la répartition des moyens supplémentaires entre les dépenses de personnel et les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage l'avis favorable du rapporteur spécial et sa satisfaction quant au rééquilibrage de la part des dépenses d'équipement par rapport aux crédits de titre 2.

Le vieillissement du parc automobile constituait un sujet d'inquiétude que nous avons souvent évoqué. Je relève que l'amendement prévoit l'attribution de 1 000 véhicules au sein de chaque force.

En revanche, si l'amendement est très détaillé quant à la répartition du nombre de postes nouveaux entre la police, la gendarmerie et la sécurité civile, la destination précise des dépenses d'équipement n'est pas indiquée.

M. Daniel Raoul. – Je rejoins pour l'essentiel le rapporteur général et le rapporteur spécial Philippe Dominati. Je m'interroge cependant sur le nombre de véhicules annoncé : est-ce suffisant ?

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Il semblerait que ce soit le cas ; je vais m'efforcer de le vérifier dans les jours qui viennent. Avec les nouveaux véhicules annoncés, le parc automobile de la mission « Sécurité » ne devrait plus poursuivre son vieillissement. C'est un symbole important. Je pensais d'ailleurs conduire une mission de contrôle à ce sujet.

À première vue, l'effort du Gouvernement est conséquent. Il faudra le comparer avec l'effort effectué lors du plan de relance. Ma première impression est que ces moyens supplémentaires répondent largement aux attentes exprimées par les personnels des services de police et de gendarmerie.

M. Daniel Raoul. – Je note que le Gouvernement utilise le terme de « moyens technologiques » qui me semble générique. Plus de précision serait sans doute souhaitable.

M. Marc Laménie. – Je pense qu'il serait en effet intéressant de disposer de davantage d'éléments quant aux ouvertures de crédits proposées par le Gouvernement.

M. Vincent Delahaye. – Le dépôt de ces amendements n'est pas une surprise. Ils sont d'autant plus nécessaires que l'effort initial du Gouvernement en matière de sécurité était très faible. Comme nous l'a rappelé le rapporteur spécial, les crédits augmentaient d'à peine 0,9 % alors que ceux de la mission « Culture » devaient croître de 4 % en 2016. Pourtant, cette dernière mission n'était pas censée faire partie des priorités du Gouvernement : le discours n'équivaut pas toujours à la réalité des chiffres.

J'ai cependant une interrogation : le Gouvernement propose-t-il des économies pour gager ces nouvelles ouvertures ? Si oui, sur quelles missions ?

Enfin, j'observe qu'aucune ouverture de crédits supplémentaires n'est prévue sur les cultes, alors même que chacun s'accorde à reconnaître qu'il faut mener un travail avec la communauté musulmane au sujet de la formation des imams.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Rien non plus n'est prévu sur les centres de dé-radicalisation dont la création a été annoncée. Certains sujets restent en suspens. Par ailleurs, si le Gouvernement annonce la création de 5 000 emplois sur deux ans, je m'interroge pour ma part sur la capacité réelle de recrutement des services de police et de gendarmerie dans la mesure où tous les recrutements prévus n'ont pas pu être réalisés sur la mission « Justice » à la suite des attentats de janvier 2015. Il nous faudra donc demeurer vigilants sur les modalités concrètes de recrutement mises en œuvre, qui pourront notamment passer par l'organisation de concours exceptionnels.

M. Jacques Chiron. – Je relève que beaucoup de choses sont prévues par les ouvertures de crédits proposées par le Gouvernement pour la mission « Sécurités » et pour la mission « Justice » : à la fois de l'équipement et du personnel supplémentaires mais aussi de la formation, y compris pour le personnel pénitentiaire et pour les éducateurs. Il y a eu une étude assez fine des besoins, ce qui permettra un accompagnement. On peut donc souligner la manière intelligente dont le Gouvernement a travaillé.

Mme Michèle André, présidente. – Nous pouvons tous le remarquer alors que les critiques fusent facilement sur la lenteur de certains services de l'État, mais dans cette affaire nous pouvons dire au Gouvernement que le travail a été bien fait. Le Président de la République s'était engagé à faire entrer cet amendement dans la procédure d'examen de la loi de finances pour 2016, et cela se fait au Sénat. Je voudrais que notre commission s'associe à cette reconnaissance à l'égard du travail de tous ces fonctionnaires, qui a été mené jour et nuit.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Je peux citer, en réponse à **Daniel Raoul**, le cas d'une unité de renseignement territorial qui ne disposait que d'une seule connexion internet pour treize agents. Les mesures prises vont donner de l'oxygène sur le terrain.

La question du rapporteur général me renvoie au défi que représente la formation. Le ministre de l'intérieur a d'ailleurs récemment indiqué qu'il n'était pas possible de former rapidement des gardiens de la paix ou d'autres hommes de terrain. En fait, il y avait une demande récurrente des syndicats qui déploraient le faible nombre de formateurs au sein du ministère. Le sujet va maintenant être de savoir comment le dispositif va passer de 1 632 postes de formateurs à 4 761. Pour les policiers municipaux, un circuit de formation accéléré est envisagé. Je ne sais pas s'il s'agit d'une véritable piste de travail ou s'il ne s'agit que d'accélérer les recrutements à venir.

Nous allons rentrer dans une analyse de détail d'ici la séance de lundi après-midi et nous en dirons alors davantage sur la répartition de l'effort qui est consenti.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° II-256 du Gouvernement et, sous réserve de l'adoption de cet amendement, décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Sécurités ».

Loi de finances pour 2016 – Mission « Défense » - Examen des amendements déposés

La commission procède ensuite à l'examen des amendements déposés sur la mission « Défense ».

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial de la mission « Défense ». – Les amendements n° II-84 de la commission des affaires étrangère, de la défense et des forces armées et n° II-181 de Michel Bouvard sont identiques. Ils visent à augmenter la subvention du ministère de la défense à l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (Onera) de 15 millions d'euros, prélevés sur le programme 146 « Équipement des forces » de la mission « Défense ».

Il est vrai que l'Onera a d'importants besoins financiers, notamment liés à la soufflerie de Modane. Pour autant, il ne me paraît pas raisonnable d'être favorable à ces amendements, et ce pour plusieurs raisons.

Premièrement, dans le contexte actuel, je crois qu'il faut affirmer le principe de la sanctuarisation des crédits de la défense.

Deuxièmement, l'Onera ne travaille pas simplement avec le ministère de la défense mais également avec la direction générale de l'aviation civile. Je ne vois pas pourquoi le ministère de la défense serait le seul à participer à la réponse aux besoins de l'Onera.

Troisièmement, l'Onera est un établissement public industriel et commercial. Il peut trouver un mode de financement amortissable grâce aux prix des prestations qu'il fournit.

Enfin, l'Onera dispose de biens immobiliers importants, notamment à Meudon et à Châtillon. Les élus locaux souhaitent depuis longtemps une réalisation de ces biens afin qu'ils aient un devenir.

Pour l'ensemble de ces raisons, je suggère un retrait et, à défaut, un avis défavorable.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} II-84 et II-181.

Loi de finances pour 2016 – Mission « Aide publique au développement » - Examen des amendements

Puis la commission procède à l'examen des amendements déposés sur la mission « Aide publique au développement ».

M. Yvon Collin, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement ». – L'amendement n° II-213 rectifié vise à majorer de 112 millions d'euros les crédits de la mission « Aide publique au développement », j'y suis donc favorable. L'amendement n° II-188 a le même objectif, mais uniquement sur les autorisations d'engagement, j'y suis donc défavorable, de même qu'à l'amendement n° II-200, qui vise à transférer 50 millions d'euros du programme 110 sur le programme 209, alors même qu'un transfert de cet ordre a déjà été effectué à l'Assemblée nationale et qu'il existe une certaine tension sur les crédits du programme 110.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je rappelle que lorsque nous nous sommes prononcés sur les crédits de la mission « Aide publique au développement », l'Assemblée nationale ne les avait pas encore examinés en séance. Sur proposition de Fabienne Keller, rapporteur spécial, nous avons proposé au Sénat de rejeter les crédits de cette mission, considérant que le budget proposé par le Gouvernement n'était pas acceptable.

L'Assemblée nationale a été contrainte, en seconde délibération, – c'est comme ça que se passent les secondes délibérations – de minorer les crédits de la mission de 162 millions d'euros.

Le 19 novembre, lors de l'examen définitif des crédits des missions, nous avons confirmé le rejet des crédits de la mission « Aide publique au développement ». Je comprends la position d'Yvon Collin, mais je considère que le rajout de 112 millions d'euros ne suffit pas à justifier que nous modifiions notre position sur les crédits de la mission.

M. Roger Karoutchi. – Je constate que les amendements n^{os} II-213 et II-188 prévoient un abondement de la mission pour la même somme, à savoir 112 millions d'euros, mais que le second fait preuve de prudence en ne le prévoyant que pour les autorisations d'engagement. En tout état de cause, aucun de ces deux amendements ne précise d'où proviennent ces 112 millions d'euros...

L'amendement n^o II-200 transfère 50 millions d'euros d'un programme à l'autre. Pourquoi pas, mais je ne suis pas sûr que le responsable du programme 110 voie ce mouvement d'un bon œil...

Tout ceci donne l'impression d'un curieux jeu d'écriture sans savoir où sont réellement pris les crédits.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le « gage » des 112 millions d'euros ouverts par l'amendement n^o II-213, c'est tout simplement le déficit : il conduit à dégrader le solde budgétaire.

M. Daniel Raoul. – L'amendement ne dégrade pas le solde !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n^o II-213 rectifié, qui vise à rétablir le niveau des crédits de la mission tel que prévu dans le projet de loi de finances présenté par le Gouvernement, avant passage à l'Assemblée nationale, dégrade bien le solde, sinon le Gouvernement ne prendrait pas la peine de faire des secondes délibérations... En revanche, l'amendement n^o II-188 ne dégrade pas le solde puisqu'il ne majore pas les crédits de paiement – mais il n'a pas grand sens.

Mme Michèle André, présidente. – De même, l'amendement n^o II-200 de Cyril Pellevat effectue simplement un transfert de crédits entre les programmes de la mission, il ne dégrade donc pas le solde.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} II-188, II-213 rectifié et II-200.

Loi de finances pour 2016 – Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Examen des amendements

La commission procède enfin à l'examen des amendements déposés sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'interviens en remplacement de Philippe Adnot et Michel Berson, rapporteurs spéciaux de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Avis favorable à l'amendement n° II-202 rectifié de la commission de la culture, identique à l'amendement n° II-139 de la commission des finances.

La commission émet un avis favorable sur l'amendement n° I-202 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n° s II-211 et II-210 de Michel Bouvard posent une véritable question concernant la légitimité du maintien de la Chancellerie des universités de Paris. La gestion immobilière assurée par cet établissement public est loin d'avoir toujours été optimale.

Pour autant, l'amendement n° II-211 minore les crédits du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » de 14 millions d'euros, qui correspond au budget de fonctionnement de la Chancellerie des universités de Paris en 2014, alors que la subvention versée par l'État s'est élevée à seulement 200 000 euros. J'en demande donc le retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° I-211.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En revanche, avis de sagesse « bienveillante » sur l'amendement de repli n° II-210 qui minore seulement le programme de 200 000 euros, sous réserve que le Gouvernement confirme qu'une subvention d'un tel montant est bien prévue pour la Chancellerie des universités de Paris en 2016.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° I-210.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis favorable à l'amendement n° II-201 de la commission de la culture, identique à l'amendement n° II-157 de la commission des finances.

La commission émet un avis favorable sur l'amendement n° I-201.

La réunion est levée à 12 h 46.

Loi de finances pour 2016 – Mission « Justice » - Examen des amendements

La réunion est ouverte à 21 h 15.

Au cours d'une réunion tenue dans la soirée, la commission procède à l'examen des amendements déposés sur la mission « Justice ».

Mme Michèle André, présidente. – Nous examinons deux amendements de crédits déposés sur la mission « Justice ».

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial de la mission « Justice ». – L'amendement du Gouvernement augmente les crédits de la mission « Justice » de 267 millions d'euros en crédits de paiement et de 348 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Au total, depuis les attentats de janvier dernier, la mission « Justice » bénéficierait donc de la création de plus de 2 300 postes, sans compter les 1 190 postes prévus pour l'année 2017. Au total, entre 2015 et 2017, 3 450 postes seraient ainsi créés.

Les moyens de la justice, hors dépenses de personnel, augmenteraient de plus de 300 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2015, dont 175 millions d'euros prévus par le présent amendement.

Cet amendement renforce d'abord les moyens de la justice judiciaire puisque ce programme bénéficie de la moitié des crédits de paiement ouverts, soit 135 millions d'euros. Je vous rappelle que j'avais recommandé que, contrairement au plan de lutte anti-terroriste du début de l'année, qui renforçait très fortement les moyens de l'administration pénitentiaire, il soit donné aux juridictions davantage de moyens. Le Gouvernement a suivi cette recommandation.

L'objet de l'amendement précise que seront recrutés non seulement des magistrats mais aussi des greffiers et des personnels administratifs, ce qui permettra de renforcer le pôle anti-terroriste et les juridictions pénales, et en particulier les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS).

Concernant l'administration pénitentiaire, outre les 500 équivalents temps plein (ETP) prévus, la construction de 13 établissements pénitentiaires sera accélérée ; c'est ce qui explique l'écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement. J'interrogerai la ministre en séance publique pour obtenir des précisions à ce sujet.

La protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) verrait aussi ses moyens comme ses effectifs renforcés.

Enfin, 20 ETP et 6,5 millions d'euros seront spécifiquement (et, j'espère rapidement) consacrés à la mise en place effective de la plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), projet qui doit permettre aux magistrats de disposer de moyens efficaces d'écoutes.

Les 2 500 créations de postes annoncées par le Président de la République seraient réalisées sur deux ans. Comme indiqué lors de l'examen de la mission, il conviendra de veiller à ce que les recrutements soient effectifs. Je note en particulier que 16 millions d'euros seront

consacrés à la revalorisation des primes pour « attirer et fidéliser les vocations pour le service public pénitentiaire ».

Je vous propose de donner un avis favorable à cet amendement qui met en œuvre les annonces du Président de la République devant le Congrès.

M. Daniel Raoul. – Je pense que ce sont les greffes qui ont besoin de davantage de moyens, avant les magistrats : l'amendement du Gouvernement traite-t-il de cette question de la répartition des moyens des juridictions ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je note une augmentation des moyens pour le transfèrement et les extractions judiciaires, qui constituent en effet des risques. Mais pour les éviter, la vidéoconférence pourrait être davantage développée. Des moyens supplémentaires pour de tels dispositifs sont-ils prévus ?

Comme pour la mission « Sécurités », des créations de postes sont bien indiquées, mais comment faire, compte tenu de la nécessité d'organiser des concours et de la durée de formation, pour pourvoir effectivement ces postes rapidement ?

M. Dominique de Legge. – Je rejoins les préoccupations du rapporteur général : dans quelle mesure et dans quel délai serons-nous opérationnels ?

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – Les greffes devraient bien voir leurs moyens augmenter : l'objet de l'amendement fait référence à la création de postes de greffiers.

Par ailleurs, je vous confirme que l'amendement ne prévoit pas seulement des dépenses de personnel, mais aussi des moyens qui devraient pouvoir, le cas échéant, permettre de développer la vidéoconférence, même si ce point n'est pas mentionné dans l'objet de l'amendement.

Il existe en effet des délais de recrutement, en raison du temps nécessaire à la formation. Selon les informations qui nous ont été transmises, le ministère n'aurait pas rencontré de difficultés particulières dans le recrutement en 2015, même si l'administration pénitentiaire a fait part de leurs préoccupations en la matière.

Mme Michèle André, présidente. – Je suppose que la ministre pourra vous répondre en séance lors de la présentation de l'amendement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° II-240.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – L'amendement de crédits n° II-207 présenté par la commission des lois et au montant symbolique de 300 000 euros, rapporté aux 8 milliards d'euros de crédits de la mission, vise à promouvoir la médiation familiale comme mode alternatif des différends, les expérimentations menées en ce domaine ayant donné des résultats positifs.

Je suis favorable à cet amendement dont l'intention est bien d'éviter le recours aux juges par le développement de la médiation.

Mme Michèle André, présidente. – Cet amendement est plutôt astucieux : la justice a trop longtemps fait fi de ces questions.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° II-207.

La réunion est levée à 21 h 24.

Vendredi 27 novembre 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 14 h 16.

**Loi de finances pour 2016 – Mission « Défense » - Examen de l'amendement
du Gouvernement**

**La commission procède à l'examen de l'amendement n° II-311 du
Gouvernement sur la mission « Défense ».**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 14 h 26.

COMMISSION DES LOIS**Mardi 24 novembre 2015****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 17 h 45***Loi de finances pour 2016 – Mission « Justice » – Audition de Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice****La commission entend Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice, sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Justice »).**

M. Philippe Bas, président. – Nous recevons Mme la garde des sceaux pour la traditionnelle audition budgétaire. Quelles priorités votre budget reflète-t-il ? Naturellement, le contexte actuel mobilise aussi votre ministère. La structure de la mission « Justice » en est-elle affectée ? La déradicalisation, notamment, est appelée à prendre de l'importance...

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice. – Merci de votre accueil. C'est toujours un plaisir de venir devant votre commission des lois, où j'apprécie la qualité des échanges et la précision des questions. Vous examinerez jeudi la mission « Justice », modifiée par les annonces du Président de la République devant le Congrès. Pour prendre toute sa part dans la lutte contre le terrorisme et la prise en charge des personnes qu'il implique, mon ministère doit affiner les outils dont il dispose. Son budget traduit les priorités du Gouvernement : justice du XXI^{ème} siècle, accès au droit et aide juridictionnelle, lutte contre le terrorisme, aide aux victimes et réforme pénale. Il franchit cette année la barre des 8 milliards d'euros, même après les 30 millions d'euros d'efforts supplémentaires qui nous ont été demandés il y a trois semaines.

Il comporte de nombreuses créations d'emplois : alors que 1 024 emplois nouveaux étaient prévus pour 2016 - sans compter les redéploiements - afin d'atteindre le chiffre de 1 834 en trois ans, le président de la République nous en a octroyé 2 500 de plus. Ainsi, nous aurons créé 6 100 emplois à la fin de la législature. Durant la campagne de 2012, le Président de la République s'était engagé à en créer 3 000 pour la police et la justice. Très rapidement, j'ai obtenu que nous en obtenions vraiment la moitié, ce qui nous a assuré dès mon premier budget la capacité de créer 500 emplois. Dès le second, ayant constaté d'importants besoins dans l'administration pénitentiaire, nous l'avons ajustée à la hausse. Les 6 100 emplois que nous aurons créés seront répartis entre les juridictions, la protection judiciaire de la jeunesse, l'administration pénitentiaire, et viendront renforcer notre logistique administrative et la modernisation de nos moyens informatiques.

La justice civile constitue 70 % de l'activité judiciaire. Sa réforme, que vous avez récemment adoptée à une très large majorité, comporte plusieurs innovations nécessitant la création d'emplois spécialisés, comme la création d'un service d'accueil unique des justiciables ou l'affectation de greffiers assistants du magistrat. Mettre en place la justice du XXI^{ème} siècle requiert aussi d'améliorer nos applicatifs informatiques. L'applicatif civil « Portalis » - dont le nom ne peut que vous être cher ! - était si lourd qu'on nous a conseillé d'y renoncer. Il est vrai que son développement devait prendre dix ans et coûter plus de 40 millions d'euros. Vu les besoins de la justice civile, j'ai préféré accélérer son

développement afin qu'une première version soit opérationnelle fin 2015 et que le service d'accueil des justiciables commence à fonctionner. L'applicatif pénal « Cassiopée » avait quelques points aveugles : nous les comblons.

Cette réforme engage la fusion des juridictions sociales. La justice sociale s'adresse à des justiciables de condition modeste, qui connaissent mal l'univers judiciaire. Simplifier la constellation des juridictions, et en faciliter l'accès, est donc aussi un acte de justice sociale. J'avais proposé de réaliser par ordonnance la fusion, au sein du tribunal de grande instance, des tribunaux des affaires de sécurité sociale (Tass) et des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI), qui auraient repris une partie du contentieux des commissions départementales d'aide sociale (CDAS). Votre commission en a décidé autrement, préférant organiser cette fusion directement dans la loi. Pourtant, nous attendons incessamment la remise d'un rapport conjoint de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ). Sans doute faudra-t-il, en temps utile, apporter quelques précisions ou modifications à ce que vous avez prévu.

J'ai présenté hier matin en séance publique l'article 15 du PLF, relatif à l'aide juridictionnelle, ainsi que l'amendement qu'y a déposé le Gouvernement. Le Sénat s'intéresse depuis des années à la question. Les rapports de M. du Luart, en 2006, et de Mme Joissains et M. Mézard, en 2014, ont inspiré notre réforme. Le budget de l'aide juridictionnelle augmente régulièrement depuis notre arrivée aux affaires, mais c'est insuffisant : depuis 2001, tous s'accordent à penser que celle-ci est à bout de souffle. Nous relevons le plafond de ressources pour bénéficier de l'aide juridictionnelle, qui passe de 941 euros à 1 000 euros, et l'indexons sur l'évolution des prix hors tabac. Nous augmentons aussi la rétribution des avocats : nous avons restreint la modulation territoriale, en réduisant de dix à trois le nombre de groupes et accru de 12,6 % le montant de l'unité de valeur, figé depuis 2007. Celle-ci, jusqu'à présent comprise entre 22 et 24,5 euros, sera désormais de 26,5, 27,5 ou 28,5 euros. La diversification des ressources votée l'an passé aura rapporté 43 millions en 2015. Nous la maintenons et la renforçons, ce qui devrait rapporter 63 millions d'euros en 2016 et 83 millions d'euros en 2017. Nous simplifions également les procédures et introduisons la médiation.

Le premier plan de lutte antiterroriste date de janvier 2015. Dès novembre 2012, j'avais diffusé une circulaire précisant les critères définissant les détenus particulièrement signalés. Je l'ai actualisée en novembre 2013. Entre-temps, en juin 2013, j'avais mis en œuvre un plan de sécurisation des établissements pénitentiaires d'un montant de 33 millions d'euros, prévoyant l'installation de filets anti-projection, de portiques de détection, d'équipements de vidéosurveillance, la création de deux équipes cynotechniques supplémentaires et des formations supplémentaires. Nous avons lancé en 2014 un cycle de formation du personnel pénitentiaire sur la détection de la radicalisation, l'emprise sectaire et l'enseignement des religions. Des équipes légères de fouilles sont venues s'ajouter aux équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS). Enfin, nous avons recruté des aumôniers supplémentaires, en particulier musulmans : 30 en 2013, 30 en 2014, 30 en 2015 et, pour 2016, 30. La population carcérale musulmane est en effet la plus nombreuse, à en croire les chiffres relatifs à la pratique du ramadan. Or le nombre d'aumôniers musulmans venait en quatrième position : nous l'avons fait remonter à la deuxième, et avons doublé le budget que nous leur consacrons, qui passe à 1,2 million d'euros. Jusqu'en 2012, il n'y avait que quatre recrutements d'aumôniers musulmans par an...

Le renseignement pénitentiaire a été renforcé : de 70, le nombre d'officiers qui s'y consacrent est passé à 159 en 2015 et devrait atteindre 185 en 2016. Nous les faisons travailler sur la détection de signaux faibles. L'appel d'offre lancé en juillet 2014 a été remporté par

l'association française des victimes du terrorisme. Depuis le 1^{er} janvier 2015, celle-ci doit donc nous fournir un faisceau de signaux mettant en échec les stratégies de dissimulation. Elle organise également un programme de formation pour trente détenus autour de l'intervention de repentis, afin de combattre le discours de radicalisation.

Le plan antiterroriste de janvier 2015 nous octroie 950 postes et 302 millions d'euros supplémentaires. Nous renforçons donc le pôle antiterroriste de Paris, mettons en place un réseau de magistrats antiterroristes sur le territoire et créons des postes dans l'administration pénitentiaire, parfois pour de nouveaux métiers : ainsi, une cellule surveillance désormais en permanence les réseaux sociaux, et travaille en partenariat avec une cellule pluridisciplinaire de réflexion associant des chercheurs, des professionnels de l'administration pénitentiaire et d'autres intervenants. Nous avons aussi recruté des traducteurs, des informaticiens et acquis un logiciel de contrôle en temps réel. Nous installons des brouilleurs de haute technologie adaptés aux nouveaux téléphones et près de 300 détecteurs de téléphones portables. Enfin, nous recrutons des surveillants pénitentiaires.

Pour la protection judiciaire de la jeunesse, nous avons mis en place une mission nationale de veille et d'information, ainsi qu'un réseau « laïcité et citoyenneté » et un plan de formation de l'ensemble du personnel.

Le deuxième plan de lutte antiterroriste, annoncé par le Président de la République, nous octroie 2 500 emplois supplémentaires, qui seront affectés au pôle antiterroriste de Paris, dans les juridictions, dans les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) - car les liens du terrorisme avec le crime organisé sont réels - ou encore aux services pénitentiaires chargés des extractions judiciaires. Nous ferons un effort particulier d'équipement informatique pour les magistrats du parquet et du siège. Les moyens de prise en charge et d'accompagnement des fonctionnaires sous forte tension seront également renforcés.

La réforme pénale continuera à être mise en œuvre. Après les efforts de recrutement en faveur des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), qui ont bénéficié de 1 000 personnes supplémentaires, dont 700 sont déjà recrutés et 510 en poste sur le terrain, nous accroissons leurs moyens.

M. Philippe Bas, président. – Je vous prie d'excuser l'absence de Mme Cukierman, rapporteure pour avis sur la protection judiciaire de la jeunesse. M. Détraigne, rapporteur pour avis sur la justice judiciaire, vous posera les questions qu'elle avait préparées. Je donnerai ensuite la parole à M. Portelli, rapporteur pour avis sur l'administration pénitentiaire.

M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis sur la justice judiciaire. – Voici les questions de Mme Cukierman, rapporteure pour avis sur la protection judiciaire de la jeunesse : « Cette année encore, les crédits consacrés au financement du secteur associatif habilité diminuent, comme le nombre de mesures qu'il prend en charge. Cette diminution va-t-elle se poursuivre au cours des prochaines années ? Les services de milieu ouvert sont plus attractifs que les établissements de placement pour les professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse. Comment, dès lors, éviter que les plus expérimentés se concentrent au sein des premiers ? »

Je m'exprime à présent en mon nom. Les crédits dédiés à la médiation familiale sont les seuls de tout le programme « Accès au droit et à la justice » à ne pas progresser. Cette

baisse est difficilement compréhensible au regard de l'engagement fort en faveur de la médiation que vous avez pris dans le cadre du projet de loi relatif à la justice du XXIème siècle que nous avons adopté au Sénat. En outre, le bilan très favorable des expérimentations conduites en matière de médiation familiale préalable obligatoire, montre que celle-ci peut être une source d'économies budgétaires, puisqu'elle évite que la juridiction ne soit saisie d'un contentieux. Pourquoi ne pas en tirer davantage parti ?

En vingt ans, le nombre d'avocats dans notre pays a doublé, ce qui explique la dépendance croissante de cette profession vis-à-vis de l'aide juridictionnelle. Pourquoi ne pas créer une obligation d'aide juridictionnelle, comparable à l'obligation de garde des médecins ? Vous avez rappelé en séance publique l'hostilité très forte de la profession d'avocats à tout principe de *numerus clausus*. Que pensez-vous de la création d'un examen national d'accès à la profession ? Certains cabinets se spécialisent dans des contentieux – droit des sociétés, droit des affaires, fiducie – manifestement insusceptibles de relever de l'aide juridictionnelle. Ne peut-on penser pour eux à une autre modalité de participation à l'aide juridictionnelle ? Ils pourraient contribuer à son financement...

Il est prévu de créer 2 500 postes supplémentaires dans l'administration pénitentiaire et dans les services judiciaires pour renforcer la lutte antiterroriste. Cela représenterait presque trois fois l'effort de recrutement prévu par le plan de lutte antiterroriste pour 2015-2017. Faut-il soustraire de ces recrutements supplémentaires les 900 postes créés dans le cadre de ce plan ? Seront-ils obtenus par des créations nettes ou par des redéploiements internes à chacun des programmes ? En moyenne, il y a déjà un poste de greffier vacant par juridiction et un poste de magistrat vacant toutes les deux juridictions.

L'Assemblée nationale et le Sénat se sont opposés sur le transfert au juge judiciaire de la totalité du contentieux du placement en rétention administrative d'étrangers frappés d'une obligation de quitter le territoire. Au cas où la solution de l'Assemblée nationale l'emporterait, avez-vous déjà évalué quel serait le coût en ETPT d'une telle mesure ? Comment serait-elle financée ?

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis sur l'administration pénitentiaire. – Il a été décidé de constituer cinq unités dédiées à l'accueil des personnes détenues radicalisées ou en voie de radicalisation. Je n'en ai vu aucune trace à Fleury-Mérogis. Quel est le calendrier d'ouverture de ces unités ? Quels critères de choix seront retenus pour l'affectation des personnes détenues ? Comment seront-elles prises en charge ?

Lors des auditions, les syndicats représentant le personnel des SPIP m'ont fait part d'une difficulté portant sur le mode de calcul de la pension de retraite des assistants de service social qui ont fait le choix de se reclasser dans le corps des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation. Jusqu'à fin 2014, ces assistants reclassés bénéficiaient, pour la liquidation de leur pension de retraite, de la prise en compte de l'indemnité de sujétions spéciales sur l'ensemble de leur carrière. Depuis cette date, seule la période ouverte par le reclassement est prise en compte. Cette différence de traitement crée une rupture d'égalité au sein d'un même corps. Quelle solution pouvons-nous imaginer pour régler ce problème ? L'article 40 restreint notre marge de manœuvre, mais pas la vôtre, madame la Ministre.

J'ai rencontré à la prison des Baumettes un aumônier témoin de Jéhovah et un autre adventiste du septième jour. Il ressort pourtant de mes échanges avec les détenus et leurs

familles qu'il n'y a pas un seul adventiste, ni un seul témoin de Jéhovah dans toute la prison. Au nom de la liberté religieuse, l'État financerait-il le prosélytisme religieux ?

M. Thani Mohamed Soilihi. – Merci pour la clarté de vos propos, madame la Ministre. Dans le cadre de mon avis budgétaire sur les outre-mer, je me suis penché sur la politique de sécurité, qui trouve un prolongement dans la politique pénale définie par le garde des sceaux. Quelles orientations avez-vous adressées aux parquets généraux pour prendre en compte les spécificités de la délinquance et de la criminalité d'outre-mer ? Certaines collectivités territoriales d'outre-mer se caractérisent par la présence d'autorités coutumières, qui ont un magistère moral important et participent à la cohésion sociale. Les relations des autorités judiciaires avec elles sont-elles formalisées ? Je pense en particulier à la médiation pénale.

Mme Catherine Tasca. – Nous partageons votre préoccupation pour l'aide aux victimes, qui est une marque de modernité de notre justice. Le terrorisme donne à la question une ampleur particulière. Quelles inflexions vous conduit-il à lui apporter ? Vous avez prêté une grande attention à la création des bureaux d'aide aux victimes. Quel bilan en tirer ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Bravo pour la ténacité avec laquelle vous vous efforcez d'accroître le nombre de postes consacrés à la justice. Aujourd'hui encore, le terrorisme a frappé, en Tunisie, visée pour avoir eu le courage de se doter d'une constitution progressiste. Quelle est la traduction budgétaire de la loi sur la justice du XXI^{ème} siècle ? Les 185 postes consacrés au renseignement pénitentiaire sont-ils bien distincts des emplois de surveillance pénitentiaire ? Ils devraient pourtant l'être ! Les règles internes de gestion et d'affectation du personnel de la police nationale sont respectables, mais elles n'aboutissent pas toujours à la meilleure allocation des compétences. De même, le pôle d'instruction antiterroriste a perdu l'un de ses membres les plus expérimentés, devenu juge aux affaires familiales dans une ville du nord de la France. Ne faudrait-il pas revoir certaines règles de mobilité ?

M. René Vandierendonck. – Certes, les choses bougent. M. Badinter a reconnu lundi que, grâce au Sénat, aucune ligne rouge n'avait été franchie dans la mise en place de l'état d'urgence. Certaines déclarations, comme celle de M. Sarkozy sur votre politique pénale, me paraissent en revanche excessives : nous constatons ici que des créations de postes ont lieu. Si M. Raffarin, parvient à rassembler la commission des affaires étrangères autour d'une loi pluriannuelle, pourquoi notre commission des lois n'y arriverait-elle pas ? Consulté, le Premier ministre m'a indiqué que l'idée n'était pas sotte !

La déradicalisation a déjà fait l'objet d'une demande de rapport par le ministre de l'intérieur à un député des Hauts-de-Seine, et vous devrez certainement prendre des initiatives en la matière. Je souhaite que nous posions des bases consensuelles. D'abord, je déconseille l'usage de ce terme, terriblement ambigu. M. Devedjian s'oppose à la présence dans son département de clubs de prévention. Est-ce à dire qu'il s'oppose à la déradicalisation ? Ce sujet va nous occuper longtemps... À mon sens, la déradicalisation est l'affaire du personnel pénitentiaire ou de la protection judiciaire de la jeunesse, pas de l'aide sociale à l'enfance ou de la prévention spécialisée, car il ne faut pas surcharger les départements.

Il a été difficile de mettre en place les conseils de prévention de la délinquance à l'échelle intercommunale – tout comme la politique de la ville. Attention, donc, au partage des compétences, tel qu'il résulte de la réforme territoriale. Attendons que des conseils régionaux soient élus pour parler déradicalisation avec eux – sauf s'ils sont d'extrême droite !

Les lycées du Pas-de-Calais comptent 7 000 décrocheurs... Vous avez clairement fait progresser le débat, mais le manque de moyens de votre ministère crée des insularités qui doivent régresser. Je vous donne acte de ce que vous faites pour l'aide juridictionnelle et la médiation familiale.

M. Philippe Kaltenbach. – Les louanges que vous avez reçues, madame la Ministre, sont largement méritées. Les crédits pour les associations d'aide aux victimes augmentent. Voilà quatre ans que nous demandons qu'une suramende, décidée par le juge, abonde un fonds qui leur serait consacré, mais cette proposition a été sanctionnée deux fois par le Conseil constitutionnel. Allez-vous la remettre à l'ordre du jour ? La création des centres de déradicalisation, annoncés depuis quelques mois, semble être une priorité du Gouvernement. Votre ministère y sera-t-il associé ? Si oui, avec quels moyens ? Ces centres n'ont pas vocation à accueillir des personnes condamnées... L'accroissement – très bienvenu – du nombre d'aumôniers musulmans ne doit pas avoir pour contrepartie un recul des services sociaux, dont nous avons vu l'importance en visitant Fleury-Mérogis.

M. François-Noël Buffet. – La salle d'audience de la zone d'attente de Roissy devait être ouverte en 2014. Cette ouverture a été reportée en 2015. *Quid* pour 2016 ? J'ai personnellement constaté que les travaux d'aménagement y étaient achevés.

M. François Pillet. – Pour financer l'aide juridictionnelle, pourquoi ne pas mettre à contribution les contrats d'assurance qui comportent, le plus souvent à l'insu de leurs bénéficiaires, une clause de protection juridique ? Le bureau d'aide juridictionnelle devrait disposer d'un fichier les recensant.

M. Philippe Bas, président. – Madame la ministre, si vous n'avez pas le temps de répondre à toutes les questions, vous pourrez nous envoyer des compléments par écrit.

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Merci, je le ferai volontiers. Le budget du secteur associatif habilité de la protection judiciaire de la jeunesse baisse légèrement, en effet, puisqu'il passe de 225 millions d'euros à 224 millions d'euros. C'est la récompense de notre bonne gestion ! Lorsque je suis arrivée, l'État avait une dette importante envers ce secteur. J'ai décidé de la résorber. C'est fait : il n'y a donc plus lieu de prévoir des fonds pour cela. Ce secteur prend en charge 30 % des personnes confiées à la protection judiciaire de la jeunesse.

Oui, le milieu ouvert est plus attractif que les centres de placement. Aussi avons-nous pris des dispositions compensatrices. Ainsi, le régime indemnitaire est de 4 500 euros par an en milieu ouvert contre 6 840 euros en foyer d'hébergement et 8 300 euros en centre éducatif fermé. De plus, le parcours de carrière tient compte du temps passé dans les centres de placement. La rotation reste importante. Le milieu ouvert présente moins de contraintes, et le taux de non-récidive y atteint 80 %, ce qui est plus gratifiant. Mais nous avons besoin de personnel qualifié dans les centres d'hébergement.

La médiation familiale a fait l'objet d'un excellent rapport de Mme Tasca et M. Mercier, portant notamment sur l'évaluation des expérimentations menées à Bordeaux et à Arras, dont les résultats sont satisfaisants. La généralisation n'est pas prévue dans l'immédiat pour des raisons liées aux ressources humaines.

Sur 950 emplois prévus par le premier plan de lutte antiterroriste, nous avons créé 114 postes de magistrats, 114 de greffier, 15 d'assistants spécialisés et 15 d'assistants de

justice. Sur les 2 500 du second plan, nous en affecterons 1 175 aux services judiciaires. Nous renforcerons – pour la troisième fois en 2015 – le pôle antiterroriste : je suis très attentive à l’augmentation du nombre de procédures et à celle des besoins en magistrats, greffiers, assistants spécialisés et assistants de justice. Grâce à ces derniers, les magistrats peuvent se concentrer sur leurs tâches. Nous renforçons également les JIRS, car il y a une relation forte entre criminalité organisée et terrorisme.

Je vous répondrai par écrit sur l’aide juridictionnelle et sur le nombre d’avocats. Je suis favorable à un examen national. Nous y travaillons depuis 2012 avec la profession, qui s’était d’abord prononcée favorablement avant de se raviser. Ce sera un facteur de professionnalisation, et de régulation du nombre d’avocats. La collaboration en début de carrière adosserait les jeunes avocats à un cabinet, ce qui les aiderait à se constituer une clientèle. La profession est plutôt hostile au *numerus clausus*.

Nous comblons les postes vacants au fur et à mesure. Il est possible que dans vos régions l’on vous indique que certains postes sont vacants. Pourtant, nous faisons de belles promotions, mais il faut 31 mois pour former un magistrat ! Alors qu’au cours de la législature précédente, elles comportaient en moyenne une centaine d’étudiants, la promotion de 2013 en comptait 354, celle de 2014, 368, celle de 2015, 382 et celle de 2016 en comptera 482. Du coup, j’ai dû renforcer l’école nationale de la magistrature... En parallèle, j’augmente les effectifs dans les juridictions : cette année, pour la première fois le solde entre les entrées et les départs à la retraite y est positif.

À Fleury-Mérogis, un quartier dédié sera ouvert fin 2015.

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis sur l’administration pénitentiaire. – Ah bon ?

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Oui, il y a eu des travaux.

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis sur l’administration pénitentiaire. – J’y suis allé il y a deux mois et la directrice m’a dit que ce n’était pas une priorité.

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Cela m’étonne beaucoup. Ils seront terminés fin 2015. Il nous faudra vérifier physiquement.

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis sur l’administration pénitentiaire. – Avez-vous le personnel nécessaire ?

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Oui, car nous renforçons chaque année les effectifs de l’administration pénitentiaire. En 2014, 534 postes supplémentaires m’ont été accordés. Les premiers sont déjà opérationnels. Nous avons prévu d’affecter des ailes à ces quartiers dédiés. Il s’agira d’une double séparation, qui ne concernera pas les plus radicalisés, car ceux-ci sont à l’isolement et font l’objet de contrôles et de transfert fréquents. Ces quartiers dédiés rassembleront les personnes en situation intermédiaire, ainsi séparés du reste de la population carcérale et placés dans des cellules individuelles, dont s’occuperont des fonctionnaires pénitentiaires spécialisés. Une commission examinera les critères d’affectation et de sortie, ainsi que l’efficacité de la prise en charge par l’association française des victimes du terrorisme.

Nous avons refusé des agréments aux aumôniers témoins de Jéhovah. Ils nous ont attaqués devant le Conseil d'État qui leur a donné raison en 2013. Cela étant, je m'efforce d'associer l'ensemble des aumôniers à tous mes grands chantiers. Certains s'expriment plus que d'autres, mais tous viennent. Nous avons signé un accord avec l'Algérie pour que tous les aumôniers qui arrivent en France suivent une formation universitaire, et préparons une convention de même nature avec la Turquie et avec le Maroc.

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis sur l'administration pénitentiaire. – Certains de ces aumôniers auraient été considérés il y a peu comme appartenant à une secte.

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Dites-le au Conseil d'État ! Notre refus d'agrément lui a été déféré et il nous a donné tort.

Pour les outre-mer, les circulaires de politiques territoriales prennent spécifiquement en compte les problématiques locales – comme elles le font en métropole. La médiation pénale pose le problème, à Mayotte, de la présence des cadis dans les juridictions. À Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie, ils peuvent intervenir. Évidemment, nous sommes très prudents : ces interventions doivent se faire dans le cadre de la loi. La délinquance liée à l'alcoolisme précoce ou à la désocialisation peut y être prise en charge par un accompagnement de ce type.

L'aide aux victimes fait l'objet d'une politique volontariste, que vous avez soutenue. Nous avons doublé son budget, qui avait baissé lors des trois dernières années du précédent quinquennat, passant de 11 millions d'euros en 2009 à 10 millions d'euros en 2012. Je l'ai augmenté de 25 % dès la première année, et il atteint désormais 20 millions d'euros. Nous avons ouvert des bureaux d'aide aux victimes dans tous les TGI et commençons à en ouvrir dans les cours d'appel. La loi du 15 août 2014 sur la réforme pénale donne aux victimes des droits et des garanties supplémentaires. Celle du 17 août 2015 généralise le dispositif de suivi individualisé et pluridisciplinaire des victimes, après une expérimentation concluante dans huit TGI en 2014. Nous généralisons également le téléphone grand danger, contre les violences faites aux femmes, et avons mis en place un réseau de référents pour les victimes du terrorisme. Nous apporterons des moyens supplémentaires aux associations qui le portent.

J'avais souhaité, après les attentats de janvier, une évaluation du dispositif de prise en charge des victimes. Le résultat a été une version révisée de la circulaire de 2008, publiée début novembre. Elle crée un référent unique pour les familles. Ainsi, sur les 11 000 appels reçus par la cellule, la même famille était toujours mise en contact avec la même personne. Il en a été de même pour l'accueil à l'école militaire. Grâce à la relation de confiance ainsi créée, certaines familles ont même appelé pour donner des nouvelles, ce qui a occasionné quelques moments de grâce, lorsque celles-ci étaient bonnes.

La cellule restera en fonction jusqu'à la fin des obsèques. Nous avons en effet déchargé les familles de toutes les démarches. J'ai demandé une permanence du parquet à l'institut médico-légal pour que les permis d'inhumer soient délivrés sans délai. Au départ, l'institut nous avait indiqué qu'il faudrait deux semaines pour effectuer toutes les autopsies. Cela m'a paru impossible à annoncer aux familles. Nous avons rapidement tenu une réunion, au cours de laquelle, forte de l'expérience des attentats de janvier, j'ai fait préciser par le procureur les informations dont il avait besoin pour l'enquête. Ainsi a-t-on élaboré des critères plus fins que ceux d'Interpol et un certain nombre d'autopsies furent évitées, ce qui a

réduit la durée des opérations à moins d'une semaine. Un lieu de recueillement a été mis en place pour les familles, et les permis d'inhumation ont été délivrés au fur et à mesure. Bref, nous avons conjugué le niveau d'empathie nécessaire avec l'indispensable efficacité.

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous n'avez pas répondu à ma question sur le pôle antiterroriste...

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Je l'ai renforcé trois fois cette année, et nous considérons désormais que des moyens plus importants seront durablement nécessaires à Paris.

M. René Vandierendonck. – Il s'agit de la question portant sur un juge particulier !

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Il n'a pas été muté d'autorité. Les juges d'instruction sont limités à dix ans d'exercice de leurs fonctions au même poste par la loi organique.

Dans le cadre de la diversification des ressources pour l'aide judiciaire, nous avons mobilisé les contrats d'assurance juridique que M. Pillet a évoqués en introduisant un critère de subsidiarité. Cette bonne idée nous a fait économiser 25 millions d'euros.

La réunion est levée à 19 h 25

Mercredi 25 novembre 2015

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est levée à 9 h 05

Questions diverses

M. Philippe Bas, président. – Il est important, dans les trois mois qui viennent, d'organiser le travail de la commission pour le suivi de la mise en œuvre de l'état d'urgence. Nous avons été unanimes à soutenir le recours à l'état d'urgence, mais il nous faut malgré tout être attentifs à la manière dont ces pouvoirs spéciaux sont utilisés. Il faut notamment veiller à trouver un équilibre entre les impératifs de protection des Français et la protection des libertés. Les restrictions aux libertés doivent être strictement proportionnées aux mesures nécessaires à la prévention de nouveaux attentats et à la découverte d'éléments permettant d'engager des poursuites. D'autant plus qu'il est possible que l'état d'urgence soit renouvelé, et nous espérons que la question du renouvellement se posera de manière différente de celle d'aujourd'hui. Le ministre de l'intérieur et le Premier ministre réuniront régulièrement un certain nombre de parlementaires pour les tenir informés. Cela ne nous empêche pas de prendre des initiatives dans ce domaine.

Je vous propose de désigner M. Michel Mercier comme rapporteur spécial de ce comité de suivi. Je propose également que chaque groupe politique désigne dans les jours qui viennent un de ces membres pour accompagner le rapporteur spécial dans son travail.

Je vous informe par ailleurs que, dans ce cadre, la commission auditionnera notamment le 9 décembre prochain M. François Molins, procureur de Paris, et M. David

Bénichou, vice-président en charge de l'instruction à la section antiterrorisme du tribunal de grande instance de Paris. Nous pourrions faire par la suite d'autres auditions de ce type.

**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**

La commission procède tout d'abord à l'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 »).

M. Alain Anziani, rapporteur pour avis. – Ce programme « Coordination du travail gouvernemental » est un des trois programmes de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». À l'issue de l'examen du budget par l'Assemblée nationale, nous constatons une augmentation sensible des crédits de 8,10 % en autorisations d'engagement, qui atteignent 616 millions d'euros, et de 1,35 % pour les crédits de paiement, qui atteignent 614 millions d'euros. En réalité, cette augmentation couvre une double évolution. Les crédits qui vont à la sécurité et au renseignement, ceux notamment de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information et du groupement interministériel de contrôle, qui a compétence sur les interceptions de sécurité, vont s'accroître, avec l'essentiel des 75 emplois nouveaux du programme. Mais les crédits des services du Premier ministre continuent de baisser, comme les trois années précédentes, avec 20 emplois en moins.

Le Premier ministre avait produit deux circulaires en 2014 sur l'organisation du travail gouvernemental, une troisième a été publiée le 30 octobre dernier. Cette dernière précise le mode de travail gouvernemental, avec des thèmes qui nous sont chers : mieux distinguer le travail administratif et le travail politique, mieux distinguer la loi et le règlement, éviter les « cavaliers législatifs » – en écho à la jurisprudence constitutionnelle de cet été –, limiter les amendements du Gouvernement – ils doivent rester une exception – et ne pas alourdir les textes de loi. Ces recommandations ne peuvent que nous agréer...

J'ai également porté mon attention sur un point particulier : les collectivités face au droit européen. L'article 112 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République a en effet instauré un principe de co-responsabilité de l'État et des collectivités territoriales en cas de manquement au droit européen dans le domaine de compétences d'une collectivité. Il s'agit d'une évolution forte. Le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) doit accompagner les collectivités dans cette évolution. Il a engagé un dialogue avec elles, en commençant par l'association des régions de France (ARF), lesquelles sont particulièrement concernées par les questions environnementales. Ce dialogue concerne plusieurs points. Dès l'instant où une procédure est en cours, l'État informe les collectivités et il faut une remontée d'informations des collectivités vers l'État. Il est ensuite nécessaire de répartir les provisions et les éventuelles amendes entre les collectivités et l'État. Le SGAE travaille beaucoup avec l'ARF sur ces questions, l'objectif étant d'éviter ce type d'action récursoire, mais aussi et surtout d'améliorer la culture du droit européen dans les collectivités.

Sur le service d'information du Gouvernement, depuis trois ans, l'érosion est très forte sur les crédits de communication du Gouvernement, ce que je continue de déplorer. Le Gouvernement n'est pas en mesure de bien communiquer sur les questions nationales, dans le

cadre de grandes campagnes d'information. Un plancher de 11 millions d'euros a été atteint en 2014, les crédits sont remontés à 16 millions pour 2015 et presque autant pour 2016, mais dont 4 millions vont être consacrés aux actions d'informations liées au terrorisme.

Enfin, s'agissant du budget annexe des publications officielles, il faut évoquer, avec le succès de la commission mixte paritaire d'hier, la disparition de la version papier du *Journal officiel*. La commission a repris le texte de l'Assemblée nationale, qui avait modifié un amendement du Sénat...

M. Alain Richard. – Un amendement de sauvegarde du papier !

M. Alain Anziani, rapporteur pour avis. – ...visant à prévoir la possibilité pour les citoyens de demander la production sur papier d'un extrait du *Journal officiel*. L'Assemblée nationale s'est calée sur la loi de 1978 concernant la commission d'accès aux documents administratifs : cet extrait papier sera obtenu sauf si les demandes sont répétitives ou systématiques. Par ailleurs, toutes les collectivités ultramarines qui se sont manifestées ont donné un avis positif sur cette dématérialisation. Tout cela s'inscrit dans un cadre plus général de dématérialisation des services de la direction de l'information légale et administrative.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

Loi de finances pour 2016 – Mission « Économie » – Programme « Développement des entreprises et du tourisme – Examen du rapport pour avis

Puis la commission procède à l'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 »).

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – La commission des lois s'est de nouveau saisie pour avis du programme « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2016, au titre de ses compétences en matière de droit des entreprises, de simplification de leur environnement, de protection des consommateurs et de mise en œuvre du droit de la concurrence.

Ce programme regroupe l'ensemble des crédits destiné au soutien aux entreprises, à la protection du consommateur et à la régulation concurrentielle des marchés. La mise en œuvre de ces missions incombe principalement à la direction générale des entreprises (DGE), à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), tant en administration centrale que par le biais des services déconcentrés, ainsi qu'à l'Autorité de la concurrence.

À périmètre constant par rapport à la loi de finances pour 2015, les crédits du programme connaissent en 2016 une nouvelle baisse significative, comme les exercices précédents, en autorisations d'engagement de 0,91 % et en crédits de paiement de 4,14 %. Cela correspond à une baisse, en apparence modeste, de 27 emplois du plafond d'emplois. En réalité, l'impact sur les emplois est plus important, car il faut tenir compte du changement de

périmètre du programme : le plafond d'emplois est donc amputé de 62 emplois, auxquels on peut ajouter quatre emplois au titre de corrections techniques.

L'Assemblée nationale, qui vient d'examiner le projet de loi de finances pour 2016 en première lecture, a minoré, davantage encore, les crédits alloués au programme. À l'issue de ses travaux, les crédits reculent encore, avec une baisse des autorisations d'engagement de 1,01 % et des crédits de paiement de 4,24 %.

Je voudrais relever deux changements de périmètre qui n'ont pas toutefois d'impact budgétaire majeur. Il s'agit, d'une part, du transfert vers le programme des crédits destinés à l'économie sociale et solidaire, et, d'autre part, dans la perspective de la création auprès du ministère de l'économie et des finances d'une nouvelle structure interministérielle pour les questions d'intelligence économique, du transfert vers le programme des crédits de l'actuelle délégation à l'intelligence économique. Ces modifications de périmètre représentent quelques millions d'euros supplémentaires seulement, ce qui est peu au regard du programme dans son ensemble, de sorte qu'ils ne masquent pas une baisse plus importante des crédits. En conséquence, je peux me féliciter d'une relative stabilité du périmètre pour 2016.

Il faut noter que la diminution des crédits n'affecte pas de la même manière toutes les actions du programme. L'action relative au commerce et à l'artisanat, qui correspond à une partie des crédits de la DGE, sera plus particulièrement touchée à la baisse. Cela traduit une poursuite de la baisse des crédits du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). La DGE connaîtra une nouvelle réduction de ses effectifs, d'une trentaine d'emplois, comme les années précédentes. Les crédits alloués à l'Autorité de la concurrence, à l'inverse, vont augmenter fortement en 2016. Il s'agit de tenir compte des nouvelles missions qui lui ont été confiées par la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015, dite « loi Macron », à l'égard des professions réglementées du droit. Enfin, les crédits de la DGCCRF seront en baisse, mais pas au détriment de ses effectifs, qui resteront stables en 2016.

Je souhaiterais me concentrer plus particulièrement sur les crédits de chacune de ces trois actions, pour mettre en avant les trois principaux acteurs du programme. Comme mon prédécesseur Antoine Lefèvre, je demeure préoccupé par la capacité des administrations concernées à assumer les missions qui leur sont conférées, compte tenu de l'évolution de leurs moyens.

En premier lieu, la DGCCRF, qui connaît une baisse de ses crédits mais un maintien de ses emplois, reste dans une situation fragile. Pour pallier une partie de ces difficultés, il existe un enjeu de mutualisation des moyens des services départementaux, qui est aujourd'hui insuffisante. Une mission de réflexion sur ce sujet a été confiée à deux inspecteurs généraux, nous verrons ce qui en résultera.

En second lieu, l'Autorité de la concurrence connaît une érosion régulière de ses crédits et de ses effectifs depuis plusieurs années, ce qui fragilise son activité de contrôle et affecte la crédibilité même de ses décisions. En 2016, son budget repart à la hausse : l'action qui regroupe ses crédits est la seule à augmenter de manière substantielle, de l'ordre de 10%. Cette hausse tire les conséquences des nouvelles compétences qui lui sont conférées par la loi « loi Macron ». Elle doit fournir un avis sur les tarifs des professions juridiques et judiciaires réglementées, faire une proposition de cartographie pour l'implantation de nouveaux professionnels tous les deux ans et donner un avis sur la démographie des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation tous les deux ans également.

L'Autorité doit d'ailleurs rendre prochainement son avis sur le projet de décret sur la base duquel devront être pris avant fin février 2016 des arrêtés fixant les tarifs de chaque profession concernée. S'agissant des règles d'installation, l'Autorité doit proposer dans le même délai une carte des besoins pour les notaires, les huissiers et les commissaires-priseurs judiciaires, et donc définir les zones dans lesquelles l'implantation de nouveaux professionnels s'avérerait pertinente.

L'accroissement des crédits de l'Autorité recoupe essentiellement des dépenses de personnels, pour permettre l'exercice de ces nouvelles missions. Il faut toutefois souligner que les crédits de fonctionnement sont insuffisants pour assurer le travail de cartographie en raison de sa technicité et du caractère transitoire de la période actuelle, avec des effectifs en augmentation seulement à partir de janvier prochain... On se demande comment l'Autorité de la concurrence pourra tenir les délais qui lui sont impartis. Compte tenu de ces contraintes, je juge indispensable que des moyens suffisants lui soient alloués, c'est pourquoi je vous proposerai un amendement qui vise à relever de 300 000 euros les crédits de fonctionnement de l'Autorité.

Le troisième volet concerne la DGE, qui gère notamment l'activité d'accompagnement des entreprises dans les territoires. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a clarifié les compétences des collectivités territoriales en matière de développement économique, en donnant un rôle accru aux régions, par l'intermédiaire notamment du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, et en supprimant la clause de compétence générale. Cette loi a expressément prévu également que les régions pouvaient soutenir l'action collective des entreprises ainsi que les pôles de compétitivité, ce qu'elles faisaient déjà en pratique pour beaucoup d'entre elles.

En revanche, la loi n'a pas modifié les compétences de l'État en matière économique, alors même qu'on aurait pu imaginer que la nouvelle répartition de compétences entre les collectivités l'impliquât. Le 12 juillet dernier, le Premier ministre a néanmoins présenté, parmi les conclusions de la revue des missions de l'État, les trois axes des missions des services déconcentrés en matière de développement économique : la déclinaison au niveau régional des politiques publiques, l'accompagnement des entreprises et la veille stratégique sur le tissu économique local.

Au niveau national, la DGE est surtout en contact avec les grandes entreprises. Les petites et moyennes entreprises (PME) ainsi que les entreprises de taille intermédiaire (ETI) bénéficient plutôt de l'action des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Or, compte tenu des tensions croissantes sur les effectifs des services déconcentrés, je m'interroge donc sur leur capacité, au regard des moyens alloués, à assumer cette mission d'accompagnement des entreprises dans les territoires de manière satisfaisante.

Dans le cadre de mes auditions, j'ai reçu des représentants des organisations professionnelles d'employeurs et des réseaux consulaires. Ils ont tous tenu un discours relativement critique à l'égard des services de l'État en la matière, dont le rôle se cantonne de plus en plus à celui d'un observateur, au mieux d'un animateur. Ils pensent que l'État doit garder un rôle d'impulsion au niveau national, dans les politiques de filières industrielles notamment, mais ils ont émis des doutes sur la capacité des DIRECCTE, en région, à être localement le coordonnateur de la politique économique face à des régions renforcées. Les

représentants des entreprises et des réseaux consulaires que nous avons entendus préconisent un renforcement des actions en faveur des très petites entreprises (TPE) et des PME, souvent écartées de fait des actions nationales et des programmes régionaux. Seul un renforcement des actions de proximité serait efficace en la matière.

Mon premier bilan fait apparaître un recul du rôle des DIRECCTE en matière économique. Je vous propose de suivre ce point au cours de l'année à venir pour examiner la situation avec les entreprises de nos différentes régions et les DIRECCTE elles-mêmes, par des déplacements en région.

Sous le bénéfice de ces observations, qui concernent principalement la DGE, la DGCCRF et l'Autorité de la concurrence, et sous réserve de l'adoption de l'amendement que je vous présenterai, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie ».

M. Philippe Bas, président. – Merci pour ce rapport très circonstancié.

M. Alain Vasselle. – Juste une petite remarque : je suis surpris que la commission des lois se prononce pour avis sur le budget de ce programme, je pensais la commission des affaires économiques compétente. C'est une simple remarque qui ne change pas mon vote sur la proposition du rapporteur.

M. Philippe Bas, président. – La commission des lois se saisit pour avis dans les limites de ses compétences. L'Autorité de la concurrence est une autorité administrative indépendante, aux pouvoirs de contrôle et de sanction, qui relève de notre ressort. La DGCCRF exerce des compétences qui ont des conséquences dans le domaine pénal.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – La commission des affaires économiques se saisit bien évidemment elle aussi, mais la commission des lois a des compétences en matière de droit des entreprises, de simplification du droit, de protection des consommateurs, de régulation des marchés et de mise en œuvre du droit de la concurrence.

M. Alain Richard. – Je remercie le rapporteur pour l'intérêt de son travail. Il fait un bon choix en approfondissant la question de l'organisation de l'État, en matière d'entreprises, dans les régions.

J'entends bien que tout le monde dit qu'il n'y aura pas assez de fonctionnaires pour s'occuper d'action économique dans les régions. Mais il existe des chambres consulaires réorganisées au niveau régional. Quelle est aujourd'hui la mission des services de l'État vers les entreprises en régions ? Nous ne sommes plus dans une époque de planification économique, où l'État avait un rôle régulateur. Sa mission actuelle en région est essentiellement d'autorisation, d'agrément, de contrôle et non de conduite d'une politique économique. La politique économique se situe au niveau national, avec des applications régionales, sous la forme de politiques de filières. Nos PME et TPE attendent-elles pour leur développement plus de fonctionnaires ou bien des partenaires et accessoirement un réseau de services privés ?

M. Pierre-Yves Collombat. – M'intéressant à l'évolution du nombre de fonctionnaires de l'État sur l'ensemble du territoire, je constate une baisse des effectifs. Je pense que ces fonctionnaires sont utiles aux PME, qui ont beaucoup de difficultés pour accéder au crédit.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Je propose un amendement visant à majorer de 300 000 euros les crédits de fonctionnement de l’Autorité de la concurrence, par un prélèvement sur les crédits de l’action n° 1 « Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen » du programme « Stratégie économique et fiscale » de la mission « Économie ». L’Autorité de la concurrence souhaite recourir à des prestataires sur le travail de cartographie qui lui a été confié par la loi du 6 août 2015, car les délais réduits qui lui sont donnés ne lui permettent pas d’attendre des recrutements internes qui ne pourraient intervenir qu’en 2016.

J’indique au passage que les sanctions prononcées par l’Autorité de la concurrence en 2014 puis en 2015 s’élèvent à plus d’un milliard d’euros, elle fait du bon travail.

L’amendement n° II-206 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l’adoption des crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2016.

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

Puis la commission procède à l’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 »).

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L’avis que je vous présente porte sur quatre programmes de la mission justice : Justice judiciaire (n° 166) ; Accès au droit et à la justice (n° 101) ; Conduite et pilotage de la politique de justice (n° 310) ; Conseil supérieur de la magistrature (n°335).

L’année 2016 devrait être celle de la mise en œuvre des mesures relatives à la justice du XXI^{ème} siècle dont l’impact financier est limité dans le budget. Ce dernier, par ailleurs, est muet sur la répartition des 2 500 postes devant revenir aux services judiciaires et à l’administration pénitentiaire, annoncés par le Président de la république, en réponse aux attentats du 13 novembre 2015.

Les crédits de paiement 2016 prévus pour ces quatre programmes s’élèvent à 3,769 milliards d’euros, en hausse de 0,7 % par rapport aux crédits pour 2015 mais inférieurs de 0,6 % aux crédits pour 2014. Ce budget est globalement stabilisé plutôt qu’en progression.

Le programme « Justice judiciaire » représente 81 % de cet ensemble. Il prévoit la création de 157 emplois. On constate une augmentation des délais moyens de traitement due à l’accroissement sensible du nombre d’affaires nouvelles enregistrées devant les tribunaux de grande instance et les cours d’appel, tandis qu’elles sont en diminution en 2014 devant les tribunaux d’instance. Cela pose question puisque le projet de loi relatif à la justice du XXI^{ème} siècle prévoit de transférer certaines compétences des tribunaux d’instance

(contraventions ; dommages corporels inférieurs à 10 000 €) aux tribunaux de grande instance et de supprimer les juridictions de proximité au 1^{er} janvier 2017.

Le programme « Accès au droit et à la justice » augmente de 2,8 % en crédits de paiement avec pour objectif de favoriser l'information du justiciable et de faciliter, le cas échéant, la solution non contentieuse des litiges. Les crédits consacrés aux associations d'aides aux victimes continuent d'augmenter et je m'en félicite.

Le programme « Conduite et pilotage de la politique de justice » progresse de 5,8 % en autorisations d'engagement, notamment pour permettre la réalisation de grands projets informatiques tels que PORTALIS, indispensables pour la réussite du service unique de l'accueil des justiciables prévu par la réforme de la justice en cours. Le déploiement de PORTALIS devrait s'achever en 2021, pour un coût estimé à 44 millions d'euros. J'aurais aimé que ce soit plus rapide mais l'informatique n'est pas le domaine dans lequel le ministère de la justice est le plus performant.

Le programme « Conseil supérieur de la magistrature » évolue peu. Son président, Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation, a insisté sur la nécessité pour le Conseil supérieur de la magistrature de disposer d'un outil informatique performant qui lui permettrait d'être moins dépendant des informations fournies par la direction des services judiciaires.

Globalement, on note que les effectifs des juridictions sont toujours sous tension malgré des créations d'emplois car tous les postes ouverts ne sont pas pourvus. Pour les magistrats, seuls 24 emplois ont été créés sur les 63 annoncés en 2014, et 34 sur les 64 prévus en 2015.

Compte tenu de cette situation, le budget initial pour 2016 corrige à la baisse le plafond d'emplois de 324 ETPT (équivalents temps plein travaillés) pour l'ajuster aux réalités, sachant qu'une partie des crédits de personnels non consommés servent à recruter des vacataires ou des assistants de justice.

Au cours de son audition devant notre commission hier, la garde des sceaux nous a donné quelques informations sur les 2 500 emplois dont le Président de la République a annoncé la création à la suite des attentats du 13 novembre. Les emplois devraient être répartis entre les juridictions interrégionales spécialisées, le pôle antiterroriste, diverses juridictions et l'administration pénitentiaire. Même s'il faut 31 mois pour former un magistrat, ce qui diffère d'autant la prise d'effet de ces créations de poste, un réel effort est en cours pour donner enfin à notre justice les moyens, notamment humains, dont elle manque depuis de nombreuses années.

Vous trouverez dans le rapport un tableau des effectifs réels et théoriques de magistrats affectés en juridiction, hors Cour de Cassation. Il montre qu'entre 2009 et 2014, les effectifs théoriques sont passés de 7 740 à 7 853 alors que, dans le même temps, les effectifs réels diminuaient de 7 710 à 7 458, avec un taux de vacance d'emploi qui s'est accru de 0,39 % à 5,03 %. Dans le même temps, les effectifs théoriques de fonctionnaires affectés aux juridictions ou en service administratif régional (SAR) sont restés stables passant de 21 189 à 21 174, tandis que les effectifs réels ont diminué de 2 %, passant de 20 076 à 19 680.

Avant même l'annonce faite à la suite des attentats du 13 novembre 2015, le budget pour 2016 prévoyait des créations d'emplois motivées par le plan de lutte antiterroriste

décidé après les évènements de janvier 2015. Il permet de tripler les créations de postes : 157 en 2016 contre 49 en 2015. Tous ces nouveaux postes ne concernent pas, toutefois, la lutte antiterroriste : 24 postes de magistrats et 69 postes de greffiers seront consacrés à la mise en œuvre des réformes relatives à la justice du XXI^{ème} siècle. Je souhaite également signaler la réforme statutaire du corps des greffiers et des greffiers en chef, attendue par les personnels concernés, qui doit se mettre progressivement en place après la signature du protocole d'accord en juillet 2014 avec l'ensemble des organisations syndicales représentatives et les annonces faites aux entretiens de l'Unesco. Cette réforme conforte le greffier en chef, dénommé « directeur de greffe », dans ses fonctions d'encadrement supérieur et renforce les missions dévolues aux greffiers en matière d'encadrement, d'assistance au magistrat et d'accueil des justiciables. Les grilles indiciaires sont revalorisées, et la création de statuts d'emplois fonctionnels devrait permettre de valoriser les compétences.

Un mot sur les frais de justice : après deux années, 2012 et 2013, au cours desquelles d'importants efforts ont été réalisés pour contenir leur inflation et apurer les arriérés de paiement, l'enveloppe budgétaire correspondante semble à nouveau insuffisante. Il conviendra d'être vigilant afin d'éviter des arriérés aussi importants que ceux d'il y a quelques années qui avaient pour conséquence que certains auxiliaires de justice refusaient leur concours à la justice, faute de paiement de leurs missions antérieures.

Je ne reviens pas sur l'aide juridictionnelle, qui a été évoquée devant cette commission la semaine dernière. Je vous précise simplement que, dans le cadre du volet recettes du projet de loi de finances pour 2016, un amendement gouvernemental a été adopté en séance au Sénat. Il fixe notamment l'unité de valeur de référence à 26,5 euros au lieu de 22,5 euros, réduit la modulation géographique à 3 tranches au lieu de 10 et supprime le prélèvement sur les produits financiers des CARPA (Caisses des règlements pécuniaires des avocats). L'avenir nous dira si cela suffira pour calmer les craintes des avocats ou s'il faudra à nouveau évoquer les pistes de financement que j'évoquais ici même il y a huit jours.

J'aimerais en dernier lieu rendre hommage au personnel judiciaire (magistrats, greffiers et autres personnels) car c'est grâce à leur sens du service public que nos juridictions fonctionnent malgré un budget restreint.

Après ces quelques observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes étudiés, compte tenu, notamment, des renforcements d'effectifs décidés à la suite des attentats.

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

M. René Vandierendonck. – Il serait nécessaire de disposer, pour plus de clarté, d'un outil statistique incontestable permettant de mesurer l'évolution des moyens consacrés à la justice, notamment sur la question des postes réellement pourvus. Nous nous éviterions des discussions semblables à celles que nous avons sur les effectifs de police.

J'observe le renforcement très significatif des moyens de la justice, même si ceux-ci ne sont pas encore à la mesure des besoins. Sur l'accès au droit et l'aide aux victimes, la recherche de solutions n'a pas été aisée, mais les résultats sont, me semble-t-il, satisfaisants.

Mme Catherine Tasca. – Je partage cet avis : l'évolution globale est positive, même si la route est encore longue pour remonter une situation d'insuffisance installée.

Pouvez-vous nous en dire plus sur les difficultés de mise en place de PORTALIS ? Cette application aurait dû être opérationnelle depuis bien longtemps.

M. Alain Marc. – En 2015, certains tribunaux de grande instance, supprimés lors de la réforme de la carte judiciaire, ont été rétablis et des chambres détachées ont été créées. J'étais opposé à cette réforme, faite sans concertation. Avez-vous mesuré le coût de ces rétablissements et de ces créations, auxquels je suis évidemment favorable ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Il y aurait donc une discordance entre l'augmentation du plafond d'emploi et la baisse des effectifs réels : quelle en est la raison ? Est-ce un problème de recrutement, ou de goulet d'étranglement au niveau de la formation ?

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Concernant PORTALIS, le calendrier reste le même que l'an passé. La première étape est la création d'un portail internet pour le justiciable, normalement opérationnel fin 2016 dans les tribunaux de grande instance et les cours d'appel. Si les moyens suivent, cela sera complété par un portail dédié aux auxiliaires de justice, qui pourront saisir leur procédure en ligne. À partir de 2020, l'application comporterait pour les magistrats de l'ordre judiciaire un bureau virtuel. En 2021, cette application devrait remplacer l'ensemble des applications civiles aujourd'hui existantes. Mais encore une fois, il faut que les moyens suivent.

Concernant le rétablissement des tribunaux de grande instance, cela mériterait effectivement un examen spécifique.

S'agissant des effectifs, le Gouvernement procède à une correction technique du plafond d'emplois qui n'avait plus de lien avec les effectifs réels en juridiction. Par ailleurs, la formation des magistrats dure 31 mois. De ce fait, il y a un décalage entre l'annonce de la création de postes, ou leur transcription dans le budget, et l'arrivée effective des intéressés en juridiction. Des recrutements latéraux sont organisés, comme ceux des assistants de justice, mais ce décalage entre les effectifs théoriques et les postes réellement pourvus persiste.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il faut savoir si l'exercice budgétaire est un exercice de camouflage ou un exercice de contrôle ! La LOLF était censée rendre les choses plus claires. Si les chiffres ne reflètent pas la réalité, on passe complètement à côté de l'intérêt de l'exercice du contrôle parlementaire. Et cette question ne concerne pas seulement les crédits de la justice. C'est un problème de fond.

M. François Grosdidier. – Je suis d'accord avec mon collègue. Il y a peu d'administration où on constate un tel décalage entre les effectifs théoriques et réels. On observe par ailleurs la misère des moyens de fonctionnement, qui concerne même les rames de papier.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Vous trouverez dans le rapport un tableau comparant ces effectifs théoriques et réels. En 2014 et 2015, ces effectifs ont augmenté, mais ils baissaient depuis 2009.

Je vous propose, par ailleurs, un amendement visant à abonder de 300 000 euros les crédits pour l'accès au droit et à la justice, en les prélevant sur les crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques de la justice ». L'objectif est de conforter l'action « Médiation familiale et espaces de rencontre » du programme « Accès au droit et à la

justice », qui est un des aspects importants de la loi relative à la justice du XXI^{ème} siècle, développant les modes alternatifs de règlement des litiges.

L'amendement n° II.207 est adopté.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article unique		
Yves DETRAIGNE	II.207	Adopté

La commission émet un avis favorable, sous réserve de l'adoption de son amendement, à l'adoption des crédits des 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 » de la mission « Justice ».

**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**

La commission procède ensuite à l'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 »).

M. Michel Delebarre, rapporteur pour avis. – Cette année, pour la deuxième fois, nous examinons ensemble les crédits de deux programmes de la mission « Conseil et contrôle de l'État ». Il s'agit d'une part du programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives », qui représente 60,5 % des crédits de la mission et qui regroupe les moyens affectés au Conseil d'État, aux 8 cours administratives d'appel, aux 42 tribunaux administratifs et, depuis le 1^{er} janvier 2009, à la Cour nationale du droit d'asile, et d'autre part, du programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières », qui représente 33,4 % des crédits de la mission et qui concerne la Cour des comptes et les 20 chambres régionales et territoriales des comptes, dont le nombre sera réduit à 18 en 2016 en application de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.

Ces deux budgets ont en commun de présenter une certaine stabilité permettant aux juridictions, tant administratives que financières, de disposer de conditions relativement favorables à l'exercice de leurs missions.

Dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, les crédits de paiement alloués pour 2016 au programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » sont en progression de 1 %. Le plafond d'emplois autorisés est fixé à 3 819 ETPT, soit 35 nouveaux emplois créés.

Les crédits du programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » sont en légère diminution par rapport à l'an dernier : - 0,2 %. Quant aux moyens

humains, ils s'établissent à un niveau constant par rapport aux exercices précédents avec un plafond d'emplois fixé à 1840 ETPT.

De plus, ces deux programmes bénéficient de conditions d'exécution relativement favorables, puisqu'ils ne sont pas soumis à l'obligation de mise en réserve de crédits en début d'exercice.

D'un point de vue strictement budgétaire, ces programmes ne présentent pas de difficultés particulières. Cependant, l'ensemble des personnes que j'ai pu rencontrer pour préparer ce rapport m'ont signalé que cette situation satisfaisante était fragilisée par la forte pression contentieuse subie par les juridictions administratives, d'une part, et par la multiplication des missions confiées aux juridictions financières, d'autre part.

Depuis 2011, l'objectif de ramener à un an les délais de jugement devant l'ensemble des juridictions est atteint tous types d'affaires confondues. Cependant, je tiens à attirer votre attention sur le fait que communiquer sur un délai de jugement inférieur à un an risque d'induire le justiciable en erreur, car pour les affaires dites « ordinaires », c'est-à-dire hors procédures d'urgence et procédures particulières, ces délais s'établissaient en 2014 plutôt autour d'un an et neuf mois devant les tribunaux administratifs et un an et deux mois devant les cours administratives d'appel. Or, l'indicateur qui permettait de mesurer le délai de règlement des affaires ordinaires a été supprimé depuis le projet de loi de finances pour 2015, pour des raisons de « simplification des documents budgétaires ». La suppression de cet indicateur, particulièrement pertinent, me semble regrettable.

En tout état de cause, quel que soit l'indicateur utilisé, les délais de jugement des affaires, toutes juridictions confondues, se sont nettement améliorés ces dernières années.

Ces performances satisfaisantes résultent des conditions budgétaires favorables dont bénéficient les juridictions administratives mais également des mesures mises en œuvre pour rationaliser l'activité de ces juridictions.

Ainsi, ces dernières années, une réflexion a été menée afin de recentrer les magistrats sur leurs activités juridictionnelles, en limitant notamment leur participation aux commissions administratives. Cet effort devrait se poursuivre avec l'article 52 du projet de loi relatif à la justice du XXI^{ème} siècle, renommé par le Sénat « projet de loi relatif à l'action de groupe et à l'organisation judiciaire », actuellement en navette, qui prévoit de supprimer la participation des magistrats administratifs à ces commissions administratives, lorsque leur présence n'est pas indispensable au regard des droits ou des libertés en cause.

Par ailleurs, pour faire face à la montée en puissance de certains contentieux de masse (Droit au logement opposable, contentieux des étrangers, RSA...), les juridictions administratives ont à leur disposition plusieurs outils procéduraux qui peuvent se cumuler entre eux : dispense de conclusions du rapporteur public, suppression de l'appel et, surtout, recours au juge statuant seul et encadrement des délais de jugement.

À cet égard, les représentants du Conseil d'État que j'ai rencontrés, m'ont fait part de leurs craintes de voir la situation de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) se détériorer avec la mise en œuvre de la loi du 29 juillet 2015 relative à l'asile qui prévoit que la CNDA, statuant en formation collégiale sur les recours formés contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, se prononce dans un délai de cinq mois à compter de sa saisine. Ce délai est porté à cinq semaines lorsque le juge statue seul. Or, pour

2015, le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock à la CNDA s'est établi à 6 mois et la prévision pour 2016 est plutôt de 7 mois. Les délais fixés par la loi « asile » risque donc d'être difficiles à atteindre à effectifs constants.

Quant au recours au juge statuant seul, bien que le jugement en formation collégiale demeure le principe, environ 55 % des affaires jugées devant les tribunaux administratifs l'ont été par un juge unique ou par ordonnance en 2014.

Cette dynamique devrait se poursuivre dans les années à venir comme en témoigne l'extension du recours au juge unique prévue par le projet de loi relatif au droit des étrangers en France, renommé par le Sénat « projet de loi portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration ».

Or si le recours au juge unique, associé à d'autres outils procéduraux, a permis à la juridiction administrative de faire face à l'augmentation du contentieux et de réduire ses délais de jugement, l'utilisation de ces leviers a atteint ses limites. Aller au-delà risque de peser sur la qualité de la justice rendue.

Abordant le second volet de mon rapport pour avis, je dois souligner que les juridictions financières doivent faire face à une multiplication de leurs missions. Si l'examen des comptes publics, le contrôle des finances publiques et le contrôle de la gestion des organismes publics constituent la majeure partie de l'activité de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, les missions des juridictions financières n'ont en effet cessé de s'étendre avec le temps. Pour ne citer que les textes les plus récents, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a prévu un dispositif d'expérimentation de certification des comptes des collectivités territoriales et le projet de loi relatif à la santé, actuellement en navette, prévoit quant à lui le contrôle par les juridictions financières des établissements privés sanitaires, sociaux et médico-sociaux.

Face à l'augmentation continue de leurs missions l'organisation des juridictions financières a dû être adaptée. Cette adaptation s'est faite, en premier lieu, par une réforme de la carte des chambres régionales des comptes (CRC), passées de 22 à 15 en application de la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux. Cette réforme comprend un deuxième volet : la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, qui réduira encore le nombre de CRC de quinze à treize. Le financement de cette nouvelle réduction du nombre de juridictions n'a pas été prévu par le projet de loi de finances pour 2016. Il devra être pris en charge par un complément budgétaire apporté aux juridictions financières en cours d'année.

Les regroupements ont eu et auront pour effet de permettre aux juridictions financières d'atteindre une taille critique et ainsi de rendre possible la constitution d'équipes de contrôleurs suffisamment étoffées pour mener à bien des travaux complexes et divers, de permettre aux magistrats d'exercer normalement leurs missions juridictionnelles et de se spécialiser selon des cursus professionnels plus exigeants, de mutualiser les compétences et favoriser l'homogénéité des méthodes de contrôle et de réaliser des économies d'échelle par la mutualisation des moyens et des fonctions support pour mieux orienter les ressources vers le contrôle.

La réforme des juridictions financières a également généré des économies. À compter de 2014, l'économie en année pleine est évaluée à 0,95 million d'euros, dont

0,77 million d'euros sur les loyers, 0,15 million d'euros sur les fluides et 0,03 million d'euros sur les services aux bâtiments.

La réforme de 2011 aurait été amortie en 3,5 ans et le deuxième volet devrait l'être en moins de temps encore, en deux ans environ.

Par ces regroupements, les chambres régionales des comptes ont atteint une taille optimale, mais il ne faudrait pas aller au-delà, sous peine de porter atteinte à la nécessaire proximité qui doit exister entre les chambres régionales des comptes et les entités soumises à leur contrôle.

En second lieu, la Cour des comptes a entendu favoriser le recours aux formations communes lorsqu'une enquête ou un contrôle relève à la fois de la compétence de la Cour et d'une ou plusieurs chambres régionales des comptes, ou lorsque cette enquête relève de la compétence de deux ou plusieurs chambres régionales des comptes.

Ces formations inter-juridictions, portent sur des thèmes variés comme : les maternités, les stations de ski dans les Pyrénées, l'accès des jeunes à l'emploi, le haut débit, la départementalisation de Mayotte ou la gestion du stationnement urbain.

Selon la Cour des comptes, grâce à cette procédure, les juridictions financières sont en mesure de répondre dans un délai beaucoup plus court aux demandes d'enquête, qu'elles émanent du Parlement ou du Gouvernement, qui concernent à la fois le champ de compétence de la Cour et celui des CRC.

J'attire cependant votre attention sur la nécessité de faire preuve de prudence dans l'utilisation de cet outil. En effet, depuis la restructuration de la carte des juridictions, et compte tenu du contexte budgétaire contraint, les effectifs des juridictions ont été calculés au plus juste des besoins des différentes juridictions, au regard de leur programme de contrôle.

Il ne faudrait donc pas que les travaux inter-juridictions se développent au détriment des missions de contrôle des CRC. Le principe doit demeurer celui de chambres régionales et territoriales des comptes, juridictions autonomes, qui assurent librement la programmation et la conduite de leurs travaux.

En conclusion, au bénéfice de l'ensemble de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 164 et 165.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

M. Jean-Yves Leconte. – Il y a de quoi être très inquiet sur la situation de la Cour nationale du droit d'asile. Le nombre d'affaires en stock a augmenté en 2015, alors que la situation s'était améliorée de manière significative au cours des années précédentes. On donne des objectifs de durée moyenne pour les affaires en stock, alors qu'on a tout de même 11 % des dossiers qui sont depuis plus de deux ans à la CNDA. La situation sera intenable l'an prochain avec les délais fixés par la loi « asile » de 2015, qui impose le traitement des affaires en formation collégiale en cinq mois et le traitement des affaires à juge unique en cinq semaines, alors même que le projet annuel de performances affiche des prévisions de délais de traitement à 6 mois en 2015 et 7 mois en 2016. On sait déjà que le budget qui est présenté ne permettra pas de tenir les objectifs votés par le législateur. Il est raisonnable d'imaginer, au regard du contexte international, qu'on connaîtra une augmentation du nombre de demandeurs d'asile en France, avec un impact prévisible sur la CNDA. J'ai donc des interrogations sur la

sincérité de ce budget, ou en tout cas son articulation avec les règles fixées en matière de traitement des demandes d'asile par la loi de 2015.

Une deuxième réflexion : si l'on rapporte le nombre de personnels de la CNDA au nombre de jugements, on s'aperçoit que la CNDA est très performante en termes de coûts mais aussi au regard du taux réduit d'annulation de ses décisions par le Conseil d'État.

À droite comme à gauche, lors de l'examen du projet de loi relatif à la réforme de l'asile, nous avons proposé un transfert de certaines compétences du juge administratif vers la CNDA, pour alléger les juridictions administratives et redonner des moyens à la CNDA. Il est regrettable que cela n'ait pas été fait. Il y a une réflexion à mener sur les périmètres de compétence respectifs du juge administratif et de la CNDA en ce domaine.

Il y a donc une véritable interrogation sur l'adéquation de ce budget aux objectifs fixés au moment de la réforme du droit d'asile.

M. Michel Delebarre, rapporteur pour avis. – Pour faire écho à vos propos, lors de ma rencontre avec les représentants du Conseil d'État et de la CNDA, nous avons évoqué les problèmes à venir si un certain nombre de réformes ne sont pas adoptées dès l'année prochaine. Je leur ai indiqué que si rien n'est fait pour faire face à l'encombrement que connaît la CNDA et pour permettre de tenir les délais fixés par le législateur dans la loi « asile », le rapport de l'année prochaine en tirera les conséquences.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et « Cour des comptes et autres juridictions financières » de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

Loi de finances pour 2016 – Mission « Justice » – Programme « Administration pénitentiaire » – Examen du rapport pour avis

La commission procède ensuite à l'examen du rapport pour avis de M. Hugues Portelli sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Justice », programme « Administration pénitentiaire »).

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis. – Je vais engager mes pas dans ceux de Jean-René Lecerf, qui a durant de nombreuses années assuré ces fonctions de rapporteur pour avis avec le talent et l'efficacité qu'on lui connaît. Partageant beaucoup de ses convictions, je n'entends pas me démarquer de la façon dont il a abordé le sujet.

Le programme « administration pénitentiaire » représente, avec 43% des crédits, la part la plus importante du budget du ministère de la justice. Les décisions prises par le Président de la République auront un impact sur ces crédits, puisqu'une grande partie des 2 500 emplois supplémentaires annoncés iront à l'administration pénitentiaire.

Le plan de lutte antiterroriste se traduira en premier lieu, pour l'administration pénitentiaire, par la création, au sein des établissements pénitentiaires, de cinq unités consacrées aux personnes en voie de « radicalisation » – un terme que je ne reprends qu'avec des pincettes. Je rappelle qu'une première esquisse de ce que pourraient être ces unités avait été tentée à Fresnes. C'est à la maison d'arrêt d'Osny, dans le Val d'Oise, qu'une nouvelle unité est en cours de finalisation. Il est également prévu de créer deux unités à Fleury-Mérogis

mais pour m'y être rendu il y a peu, je puis vous dire, en dépit de ce que nous a déclaré hier Mme la garde des sceaux, que je n'y ai rien vu de ses préparatifs. Cet établissement est actuellement engagé dans un lourd programme de rénovation qui complètera substantiellement cette mise en place. Une autre unité, consacrée aux éléments les plus radicaux, devrait être créée à Lille.

Un tel projet suppose non seulement de construire ces unités au sein des établissements, mais d'y affecter un personnel spécifique : outre des surveillants pénitentiaires, il y faut aussi tout le panel des personnels travaillant dans le cadre des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), pour engager un travail individuel avec chacun des intéressés. J'ai entendu, dans le cadre de mes auditions, Mme la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, qui a émis un avis réservé sur les unités en question.

En deuxième lieu, le plan de lutte antiterroriste suppose également l'accroissement des moyens en personnel affectés au renseignement pénitentiaire.

En troisième lieu, enfin, vient la question des aumôneries musulmanes. On sait qu'à la suite d'un arrêt du Conseil d'État, les aumôneries sont ouvertes à tous les cultes, fût-ce ceux qui ne comptent qu'un nombre restreint de fidèles comme les bouddhistes, voire les Témoins de Jéhovah ou les Adventistes du septième jour. Cela dit, les sommes affectées à ces cultes sont minimales – 10 000 euros, en 2015, pour les Témoins de Jéhovah. Au demeurant, pour ces cultes, qui ont les moyens de financer leurs aumôniers, ce n'est pas tant la somme qui compte que la reconnaissance.

Pour ce qui concerne les aumôniers musulmans, le problème principal qui se pose est celui de leur formation. Un programme est prévu, qui peut passer y compris par l'association des États dont sont originaires ces aumôniers et ces imams, pour la renforcer. Nous avons constaté cependant, lors de nos visites dans les établissements, que la population musulmane se regroupe essentiellement par nationalité – les Algériens, les Marocains et les Turcs représentant les quatre cinquièmes de l'ensemble. Si bien qu'avec un aumônier algérien dans une prison qui compte une majorité de marocains, ou inversement, on peut être à peu près assuré que personne n'ira à son prêche. C'est un problème dont il faut que le ministère ait conscience.

Autre point d'importance, la sécurité des établissements. Elle passe par la présence de personnels. Le programme initial prévoyait un accroissement des effectifs et les mesures annoncées les renforceront encore. Si bien que l'on pourrait penser que ce double effort devrait combler le retard. En réalité, il n'en sera rien. D'abord, parce que le surpeuplement des prisons perdure. Même s'il est variable d'une prison à l'autre, il reste de 110 % à 170 % – comme cela est le cas de la prison de Nice. Ensuite, parce que les surveillants recrutés viennent en grande partie remplacer ceux qui partent à la retraite, et ceux qui démissionnent – l'administration pénitentiaire est une de celles où le taux de démission est le plus élevé. Sans compter que parmi les reçus au concours, un certain nombre renonce, préférant des emplois mieux rémunérés et mieux reconnus, comme ceux de la police municipale ou nationale. Toutes ces raisons font qu'il manquera toujours, à la fin de la législature, 1 000 surveillants au minimum.

Au-delà de la question des personnels, améliorer la sécurité physique des établissements passe par le développement des moyens de surveillance. La politique développée depuis 2013, qui prévoit le déploiement de filets antiprojections et le renforcement de la vidéoprotection n'empêche malheureusement pas l'entrée de produits

illicites dans certains établissements. Autant il faut être champion de lancer pour envoyer un téléphone portable par-dessus l'enceinte de Fleury-Mérogis, autant cela est beaucoup plus facile à Osny par exemple. J'ajoute que parmi les produits ainsi expédiés, il en est de très dangereux, comme les couteaux en céramique, extrêmement tranchants et indétectables. C'est là une grande crainte des surveillants.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté en est venu à se demander s'il ne fallait pas s'interroger sur les interdictions radicales de téléphones portables. Et j'ai tendance à abonder dans son sens. On a aujourd'hui les moyens de brider ces téléphones, pour ne permettre l'accès qu'à certains numéros, ceux de la famille, par exemple. Et il n'est pas facile de les débrider, car outre que tous les détenus ne sont pas des as de l'informatique, les téléphones bas de gamme ne laissent guère de latitude pour le faire. L'autre argument qui m'incline à plaider en ce sens est qu'entre les établissements, la disparité dans l'accès au téléphone est énorme. Dans certaines, il n'est permis de téléphoner qu'aux heures creuses – autrement dit celles où personne ne répond. Il n'en va pas de même dans d'autres, comme à Fleury-Mérogis, où ceux qui veulent joindre un membre de leur famille le peuvent plus aisément – mais cela exige des moyens humains. Bref, faut-il poursuivre dans une voie qui ne donne pas satisfaction et n'empêche pas l'introduction de matériels prohibés ?

J'en arrive à l'amélioration des conditions de détention, grand cheval de bataille, vous vous en souvenez, de Jean-René Lecerf. Le problème est que la population carcérale – la population sous écrou – ne diminue pas. Et l'on voit mal comment il pourrait en être autrement eu égard à la tendance des juges à prononcer, en moyenne, des peines d'emprisonnement toujours plus longues. Résultat, tous les condamnés ne peuvent être envoyés en prison dès leur condamnation ; certains n'y entrent parfois qu'au terme d'une année, alors qu'ils ont entamé une réinsertion. Cela pose des problèmes considérables.

Autre difficulté, la réinsertion par le travail. Il est vrai qu'une récente décision du Conseil constitutionnel a conforté la pratique actuelle – et heureusement, au vu de ce qu'il s'est passé en Italie après l'introduction du droit commun du travail en prison : il n'y a plus un emploi, car les entreprises n'y trouvent plus le moindre intérêt. Mais il reste que même avec les conditions aménagées qui prévalent en France, le nombre d'emplois en prison diminue : moins 3% en un an. Ce qui va au rebours de l'objectif d'accroître la réinsertion par le travail.

J'ajoute que cet objectif de réinsertion est d'autant plus problématique à mettre en œuvre que le système pénitentiaire français est un système clos. Ceux qui ont recommencé à travailler en prison doivent, le jour où ils sortent, repartir à zéro. Au demeurant, la plupart des détenus étant sans papiers ne peuvent pas s'inscrire à Pôle emploi ni postuler pour un logement. Si bien qu'ils se retrouvent à la rue. Les travailleurs sociaux et les juges d'application des peines que nous avons rencontrés ont mis l'accent sur cette difficulté : après la prison, il n'y a rien. Une juge de l'application des peines, qui a été travailleur social avant d'être juge, regrettait ainsi que les JAP ne puissent s'appuyer, lorsqu'ils s'occupent d'un détenu, sur des travailleurs sociaux n'appartenant pas au SPIP, qui peuvent pourtant avoir un regard plus pratique sur les situations.

Quelques mots, pour terminer, de l'alternative à l'incarcération, dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle ne fonctionne pas. D'abord, parce que les dispositifs auxquels il peut être recouru sont trop nombreux, si bien que d'une juridiction à l'autre, on opte pour des solutions différentes, au détriment d'une politique cohérente au niveau national. Selon les juridictions, c'est tantôt le sursis avec mise à l'épreuve, tantôt les travaux d'intérêt général, tantôt la contrainte pénale.

Pour conclure, je dirai que ce budget répond à notre vœu de voir les moyens de l'administration pénitentiaire renforcés, et que ses orientations vont dans la bonne direction, tout en soulignant que son efficacité dépendra beaucoup des acteurs. Sous le bénéfice de ces observations, je vous proposerais d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « administration pénitentiaire ».

M. Jean-Pierre Sueur. – Ainsi que nous le relevions dans le rapport de notre récente commission d'enquête, il est, sur la question du traitement des détenus liés au terrorisme en prison, trop rapidement abordée hier, faute de temps, avec Mme la garde des sceaux, deux orientations à éviter. Celle, tout d'abord, qui consiste à concentrer en un même lieu les personnes ultra-radicalisées. Les surveillants que nous avons alors rencontrés à Fleury-Mérogis – la plus grande prison d'Europe – nous ont tous dit qu'un tel système devenait une cocotte-minute incontrôlable. Celle, ensuite, qui consisterait, à l'inverse, à les disperser un peu partout, au risque de disséminer la radicalisation. La bonne solution consisterait à limiter les regroupements à dix personnes, à condition que l'encellulement soit individuel, ce qui met à même de surveiller tout en évitant la propagation.

Ma deuxième remarque concerne les aumôniers. Il faut distinguer entre aumôniers et imams. Les religions, dans notre pays, s'organisent librement, mais le ministre de l'intérieur est aussi ministre des cultes. Le recrutement des imams relève des autorités religieuses mais si un imam profère des paroles contraires à la loi, cela relève du code pénal, et il ne faut, à cet égard, faire preuve d'aucune faiblesse. En revanche, les aumôniers des établissements pénitentiaires, comme les aumôniers militaires et ceux des hôpitaux, sont agréés par l'État. On peut donc exiger que l'agrément soit extrêmement rigoureux et ne soit délivré qu'à des personnes qui ont une formation théologique appropriée.

Je reviens, pour finir, sur le renseignement pénitentiaire. Il est bon que des postes soient créés, mais qui, exactement, exercera cette mission ? La garde des sceaux y a insisté : quand un surveillant exerce strictement ses fonctions pénitentiaires, il est respecté ; mais s'il est repéré comme un agent de renseignement, cela peut provoquer des dégâts. C'est pourquoi je plaide pour que soient recrutés des spécialistes du renseignement, prenant place dans les établissements en tant que tels. Or, je ne reçois pas, sur ce point, de réponse claire.

Mme Jacky Deromedi. – Je remercie notre rapporteur pour son état des lieux. Il nous a indiqué qu'alors que la garde des sceaux nous disait hier que l'unité de déradicalisation de Fleury-Mérogis ouvrirait en fin d'année, il n'a constaté, sur place, aucun préparatif. Cela a de quoi inquiéter.

Ma question porte sur les binômes éducateur-psychologue : sont-ils prévus dans ce budget ?

M. François Grosdidier. – Je remercie à mon tour le rapporteur. L'état des lieux est plus préoccupant encore que celui des juridictions. Le décalage entre les besoins et les moyens est immense. C'est le résultat de décennies de retard. Depuis l'abandon du programme de construction d'Albin Chalandon, on s'est sans cesse refusé à construire les capacités qui nous manquent, au motif que cela répondrait à une philosophie d'enfermement généralisé. En bonne politique pénale, on devrait pourtant construire pour remédier au manque de places, au lieu de déterminer la détention en fonction du nombre de places disponibles.

Face à la situation d'urgence que nous vivons, deux questions se posent : celle de la sécurisation et des communications téléphoniques, et celle du recrutement des aumôniers. Le débat s'est focalisé sur les mosquées salafistes, qui, au regard des 2 000 mosquées de France, se comptent sur les doigts des deux mains, au détriment du réel problème que constituent la télévision satellitaire et l'internet. Aucune communication par internet ne devrait, dans les prisons, échapper au contrôle. Halte aux *Smartphones*, et davantage d'aumôniers, tel devrait être le mot d'ordre. Il s'agit d'éviter la radicalisation en prison, qui est un phénomène fréquent.

Se pose également la question de la formation des aumôniers. Il est vrai, comme le rappelait Jean-Pierre Sueur, que le recrutement des imams n'est pas l'affaire de l'État, mais dès lors qu'on les agrée comme aumôniers, on peut exiger d'eux une formation, non pas théologique, car la République n'est pas outillée pour le faire, mais du moins en matière d'instruction civique et d'éducation aux valeurs de la République.

L'intangibilité de la loi de 1905, jusque dans ses modalités d'application, finit par conduire à la schizophrénie : on réclame, à juste titre, l'édification d'un islam de France et dans le même temps, on pousse les musulmans dans les bras des pays du Golfe, pour le financement de leurs mosquées et l'on se tourne vers les pays du Maghreb – même si c'est un moindre mal, puisque ces pays sont de tradition malikite et non pas wahhabite – pour former leurs imams, voire les salarier. Il est regrettable que nous soyons incapables, dans notre République, d'assurer la formation des aumôniers. Tant que l'on ne lèvera pas le tabou, on ne résoudra pas le problème de fond.

Cela étant dit, aucun aumônier agréé n'a, à ma connaissance, posé de problème, mais la vraie difficulté est qu'ils sont en nombre insuffisant. Et si l'on se soucie du danger des influences, il faut de toute urgence s'inquiéter de la liberté de communication qui prévaut, de fait, dans les prisons, tant par téléphone que par internet. Or je ne décèle pas, dans les décisions annoncées, de réelle prise en considération de cet impératif.

M. Jacques Mézard. – Avant de modifier la loi de 1905, il faudrait commencer par l'appliquer, y compris dans ses dispositions autorisant les poursuites.

J'ai vu comme d'autres l'émission sur M6 qui suivait deux députés se rendant dans une prison après les attentats, et leur conversation avec un détenu qualifié de djihadiste salafiste. Ce ne sont pas tant ses propos qui m'ont surpris, que le fait qu'il disait avoir appris tout cela en prison, allant même jusqu'à montrer à l'écran certains des ouvrages qu'il y avait lus. Il est stupéfiant de constater qu'on laisse à la disposition de tels détenus des ouvrages où ils apprennent tout ce qui les porte à dériver.

M. Jacques Bigot. – La loi du 15 août 2014 prévoit un bilan de son application à deux ans, qui doit être l'occasion de se poser la question des mesures alternatives. Il n'y a pas de vrai débat, à mon sens, entre le parquet, les juridictions, les juges de l'application des peines et l'administration pénitentiaire pour définir une stratégie d'ensemble sur le territoire. Dans la région Alsace-Franche-Comté, 22 contraintes pénales ont été prononcées, sur 1 000 pour l'ensemble de la France.

Je reviens sur la question des aumôniers. L'administration pénitentiaire dit bien qu'elle a besoin de partenaires extérieurs, mais on oublie que dans les aumôneries catholiques ou protestantes, le réseau des visiteurs de prison fonctionne aux côtés des aumôniers, et leur relation avec les détenus est précieuse. Or il existe des associations musulmanes qui

rassemblent des personnes parfaitement respectables : peut-être serait-il bon d'engager avec elles un travail analogue.

M. Pierre-Yves Collombat. – Dans mon rapport sur l'organisation territoriale de l'État, j'ai souligné la modestie des crédits destinés à la formation et aux actions destinées à faire comprendre l'islam : 600 000 euros. Il y a là une erreur d'appréciation quant à l'importance de ce type d'action dans la lutte contre la radicalisation. On mise tout sur les moyens policiers et le renseignement, certes indispensables, mais en négligeant, du même coup, cette dimension. De telles actions auprès de la population carcérale seraient pourtant fort utiles.

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis. – À Mme Deromedi, j'indique que les crédits pour les éducateurs et psychologues sont prévus. Pour les premiers, ils relèvent de la protection judiciaire de la jeunesse, pour les seconds, du ministère de la santé.

M. Grosdidier s'inquiète du nombre des places en prison et déplore le manque de constructions. Je rappelle cependant que, selon Mme Adeline Hazan, entre 20 et 30 % des détenus, qui souffrent de problèmes psychiatriques lourds, n'ont rien à faire en prison, et devraient être traités dans des centres appropriés. Quant aux condamnés à des peines courtes, on peut se demander s'il ne serait pas préférable de leur éviter une promiscuité qui peut être néfaste en développant les solutions alternatives à la prison. En tout état de cause, ce qui est sûr, c'est que plus on crée de places de prisons, plus les juges condamnent à des peines d'incarcération au lieu de rechercher des solutions alternatives. Ce n'est pas ainsi que l'on infléchira la politique pénale.

Un mot sur les téléphones portables. La maison d'arrêt d'Osny, que je connais bien, en a récupéré 1 300 l'an dernier. À quoi il faut ajouter tous ceux qui ont échappé aux surveillants, car il en existe aujourd'hui de très petite taille et presque entièrement en plastique, donc quasiment indécélables. Lestés de *shit* ou autres produits, ils sont envoyés par-dessus les enceintes, et le tour est joué. À quoi bon se lancer dans une course poursuite sans fin et des systèmes complexes de brouillage, qui ne font que témoigner du fait que l'interdiction totale est inefficace ?

Sur les peines alternatives, monsieur Bigot, on dispose de chiffres pour 2014. Seules 1 000 contraintes pénales ont été prononcées en un an, dont la moitié par 21 tribunaux de grande instance seulement, soit une minorité. En revanche, il y a eu 130 000 mesures de sursis avec mise à l'épreuve. Ce qui prouve que les juges restent fidèles à cette méthode, qu'ils connaissent, tandis qu'ils ne se sont pas encore approprié l'autre. Et je crains que la situation n'évolue guère.

Ainsi que l'a rappelé M. Sueur, il faut distinguer entre imams et aumôniers. Il est vrai, comme l'a rappelé Jacques Bigot, que les aumôneries musulmanes, à la différence des autres, ne fonctionnent qu'autour d'un aumônier, qui vient pour faire la prière. Aux Baumettes, 80 % des détenus musulmans font le ramadan, mais seulement trente détenus vont chaque semaine à la prière. La pratique religieuse est plus faible encore que chez les catholiques. Il y a là un vrai sujet.

J'en viens aux programmes individualisés de prise en charge des détenus en phase avancée de radicalisation. Entre parenthèses, je trouve un peu léger que l'on règle la question des quartiers dédiés par voie de simples circulaires. Cela mériterait d'être placé un peu plus haut dans la hiérarchie des normes.

Ce n'est pas aux aumôniers, qui ne sont absolument pas en situation de le faire, de prendre en charge ces programmes. Des psychologues, des travailleurs sociaux, des éducateurs spécialisés pour les mineurs sont prévus pour cela. Au reste, les personnes concernées n'ont aucune confiance dans les aumôniers et ne se tourneront jamais vers eux.

M. Pierre-Yves Collombat. – Quoi qu'il en soit, il manque de monde pour mener ce type d'action. Quand je compare les crédits qui y sont consacrés avec ceux qui sont dédiés au renseignement, certes nécessaires, j'estime que l'on méconnaît la dimension du problème.

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis. – Le renseignement en prison est assuré, monsieur Sueur, par des surveillants.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je remercie le rapporteur de livrer une réponse aussi claire. Mais elle ne me satisfait pas, car je considère que ce sont deux métiers différents. Les agents des services de renseignements doivent être soigneusement formés ; ce sont des métiers difficiles, qui demandent beaucoup de technicité, de connaissances, de savoir-faire. J'eusse préféré qu'il s'agisse d'agents spécialisés – ce qui ne veut pas dire qu'ils doivent se passer de tout contact avec les personnels pénitentiaires proprement dits.

M. François Grosdidier. – Pour moi, tout agent de l'administration pénitentiaire doit potentiellement être un agent de renseignement. Dans d'autres métiers, comme celui des travailleurs sociaux ou des éducateurs spécialisés, on invoque le secret professionnel, mais ce ne saurait être le cas pour les agents de l'administration pénitentiaire, qui sont des sources privilégiées d'information, en raison de leur proximité avec les détenus. Comment imaginer un corps d'agents de renseignement explicitement identifiés ? Quels renseignements seraient-ils susceptibles d'obtenir. Sans doute serait-il bon que les agents spécialisés du renseignement travaillent davantage avec les surveillants, pour les conseiller, recueillir l'information avec discernement et en faire la synthèse, mais il reste que le renseignement ne peut venir que de la totalité des agents de l'administration pénitentiaire.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « administration pénitentiaire » de la mission « justice ».

Loi de finances pour 2016 – Mission « Justice » – Programme « Protection judiciaire de la jeunesse » – Examen du rapport pour avis

Puis la commission procède à l'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 »).

Mme Cécile Cukierman, rapporteure pour avis. – En cette année 2015 qui marque l'anniversaire des 70 ans de l'ordonnance du 2 février 1945, il me revient de vous présenter, pour la deuxième année, l'avis budgétaire sur les crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » inscrits au projet de loi de finances pour 2016.

Ces crédits, qui s'élèvent à 795,6 millions d'euros, soit près de 10% du budget de la mission « Justice », ont connu au cours des dernières années des évolutions contrastées. Entre 2008 et 2012, la protection judiciaire de la jeunesse a largement été mise à contribution pour la réduction de la dépense publique. En effet, ses crédits ont baissé de plus de 6 % et les effectifs ont été diminués de 632 ETPT (équivalents temps plein travaillé) entre 2008 et 2012.

En revanche, ces crédits avaient été augmentés de 2,41 % par la loi de finances pour 2013, avant une nouvelle diminution de 0,6 % dans la loi de finances pour 2014 et de 0,7 % dans la loi de finances pour 2015.

Les crédits pour 2016 connaissent une certaine croissance, qui s'explique par les moyens accordés dans le cadre du plan de lutte antiterroriste. Les crédits de paiement s'élèvent à 795 millions d'euros, soit une augmentation de 2,34 %, principalement du fait de la hausse des dépenses de personnel. Corrigée des effets de périmètre et des moyens accordés dans le cadre de la lutte antiterroriste, l'augmentation n'est cependant que de 0,82 % par rapport à la loi de finances initiale 2015.

Le plafond d'autorisation d'emplois s'élève à 8 763 ETPT, soit 196 de plus que le plafond prévu pour 2015 – une augmentation qui s'explique pour 86 % par les créations de postes prévues dans le plan de lutte contre le terrorisme. Dans ce cadre, une mission nationale de veille et d'information a été mise en place au 1^{er} avril 2015 afin d'assurer la coordination des personnels concourant à la prévention des risques de radicalisation et de conduire une politique de citoyenneté et de réaffirmation des valeurs de la République. De même, a été créé un réseau de 69 référents laïcité et citoyenneté, chargé de décliner au niveau de chaque direction interrégionale les missions de la cellule nationale.

Si les crédits du secteur public augmentent, ceux du secteur associatif habilité continuent, en revanche, de diminuer alors même que ce secteur, ainsi que chacun le reconnaît, est essentiel à la diversification des mesures de placement des mineurs. Cette nouvelle baisse, qui succède à huit années de diminution continue, de 2008 à 2015, témoigne que ce secteur reste la variable d'ajustement du programme. Cette diminution de moyens permet le maintien des établissements exclusivement financés par l'État mais contribue à réduire de manière pérenne le financement des places dans les établissements habilités conjointement par les conseils départementaux, qui offrent pourtant des solutions appréciées par les professionnels.

Je souhaite à présent évoquer la situation des acteurs de la justice des mineurs, en premier lieu les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse mais également les juges pour enfants. Tous soulignent l'illisibilité et l'incohérence de l'ordonnance du 2 février 1945 dont la réforme n'est toujours pas inscrite à l'ordre du jour parlementaire.

Par ailleurs, les effectifs de la protection judiciaire de la jeunesse, malgré des créations d'emplois, ne permettent pas une exécution rapide des mesures de justice. Lors de mes déplacements, les magistrats m'ont fait part de leur impuissance face au retard d'exécution des mesures de placement, mais plus grave encore des mesures d'investigation en matière pénale et surtout en matière civile. En effet, la protection judiciaire de la jeunesse dispose d'une compétence exclusive en matière d'investigation sur l'enfance en danger.

Ce sentiment se double d'une incompréhension des magistrats à l'encontre des quotas accordés au secteur associatif habilité pour les mesures d'investigation, alors même que le secteur public apparaît sous-dimensionné. Dans certains territoires, six mois peuvent s'écouler avant le début d'exécution d'une mesure d'investigation pour un enfant en danger. Réduire ces délais d'exécution apparaît indispensable.

Je souhaite évoquer, pour finir, la prise en compte de la santé des mineurs par la protection judiciaire de la jeunesse. Selon les éducateurs et les professionnels de la santé que j'ai rencontrés, il est fréquent que des jeunes adolescents placés dans un établissement de la

protection judiciaire de la jeunesse n'aient pas été examinés par un médecin depuis plusieurs années. Ce diagnostic s'explique par la situation sociale parfois fragile des familles des jeunes pris en charge.

Face à ce constat, la protection judiciaire de la jeunesse a lancé, en 2013, la démarche intitulée « Protection judiciaire de la jeunesse promotrice de santé » qui fait de la santé des mineurs, l'affaire de tous. Celle des professionnels de la santé évidemment, mais avant tout celle du jeune et de l'équipe éducative. Cette démarche repose sur un objectif d'éducation à la santé. Dans ce cadre, une convention de partenariat a été signée entre la protection judiciaire de la jeunesse et la Fédération nationale d'éducation et de promotion de la santé (FNES).

Bien plus que sur leur bilan de santé somatique, j'ai été alertée par les professionnels sur la prise en charge de la santé mentale de ces jeunes. Un consensus parmi les professionnels, corroboré par quelques études épidémiologiques encore trop rares, atteste d'une forte prévalence des troubles du comportement parmi les mineurs pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse. Néanmoins, les souffrances des mineurs entrent rarement dans les grilles de classifications des maladies psychiatriques traditionnelles : il s'agit avant tout de pathologies limite à dominante comportementale. Or l'absence de culture commune entre professionnels de la santé et de la protection judiciaire de la jeunesse conduit à des logiques de filières, qui excluent certains jeunes dits « difficiles » : les médecins considérant que ces troubles demandent une prise en charge éducative, les éducateurs considérant que ces troubles relèvent d'une prise en charge médicale.

Ce constat est ancien mais il est resté d'actualité. Dès lors, je ne peux qu'encourager la protection judiciaire de la jeunesse à continuer à soutenir les dispositifs spécifiques tels que la structure intersectorielle pour adolescents difficiles (Sipad) de Nice, ou les instituts socio-éducatifs médicalisés pour adolescents (Isema). La démarche « PJJ promotrice de santé » ainsi que les renforts d'effectifs de psychologues annoncés pour les centres éducatifs fermés doivent œuvrer à construire un véritable partenariat entre la Santé et la Justice pour la prise en charge de ces adolescents.

Voici, mes chers collègues, les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance. Sous réserve de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable aux crédits de la protection judiciaire de la jeunesse pour 2016.

M. Philippe Bas, président. – J'insiste sur le danger qu'il y aurait à voir la protection judiciaire de la jeunesse se retirer du cofinancement avec les départements d'établissements pour les jeunes, tels les établissements socio-éducatifs médicalisés pour adolescents, que vous avez mentionnés. Ces structures, encore expérimentales pour certaines d'entre elles, accueillent des adolescents souffrant de handicaps mentaux lourds, grâce à la mobilisation de moyens considérables venant des agences régionales de santé, des départements pour ce qui concerne l'hébergement et de la protection judiciaire de la jeunesse. Il serait paradoxal que, sous prétexte que ces établissements ne sont pas intégralement financés par la protection judiciaire de la jeunesse, sa participation leur soit retirée alors même qu'elle en a fait un élément important de sa politique afin d'apporter une réponse à tous les types d'adolescents en difficulté. Ces adolescents sont avant tout non pas des délinquants mais des handicapés psychiques, souvent sous traitements extrêmement lourds.

Que le message de la commission des lois consiste à donner un avis favorable au budget, assorti d'une réserve telle que celle que vous avez formulée me paraît la moindre des

choses, et nous avons tout lieu d'alerter la ministre de la justice, dont chacun connaît la sensibilité sociale, sur les conséquences très négatives qu'il y aurait à appliquer cette orientation sans discernement. C'est un sujet qui intéresse tous les départements, et notamment celui de la Manche, que je connais bien.

Mme Catherine Tasca. – Je remercie notre rapporteure de son analyse utile, dans laquelle elle a insisté à juste titre sur la nécessité de rapprocher les cultures des différentes professions, notamment de la santé, qui interviennent dans le champ de la protection judiciaire de la jeunesse. La combinaison des savoirs et des pratiques est, en ce domaine, essentiel.

Je n'aurai qu'une question : quel est le bilan que l'on dresse aujourd'hui des centres éducatifs fermés ?

Mme Cécile Cukierman, rapporteure pour avis. – Il est en effet plus que jamais nécessaire de rapprocher les cultures professionnelles et de travailler à des cofinancements, y compris pour assurer la continuité du parcours de ces jeunes, et d'éviter les ruptures, sachant qu'ils peuvent être pris en charge successivement par différents types de structures.

Sur les centres éducatifs fermés, une étude est en cours. Je n'ai pas d'éléments nouveaux à apporter à ceux que nous avaient livrés, dans leur rapport d'information, MM. Peyronnet et Pillet. Le sujet reste débattu, mais le programme se poursuit, et bénéficie de sommes importantes en investissement et en fonctionnement. Comme l'ont souligné nos collègues au sujet d'autres missions, pourvoir les postes créés n'est pas simple, car cela suppose un temps de formation, si bien que se pose un problème de présence humaine dans les établissements, qui ont souvent recours à des contractuels, ce qui ne facilite pas la continuité du suivi des jeunes. On peut de fait se poser la question du devenir de ces centres, qui absorbent beaucoup de moyens au détriment d'autres mesures.

Sous réserve des observations mentionnées au rapport pour avis, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « Justice ».

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

La commission procède ensuite à l'examen du rapport pour avis de M. Thani Mohamed Soilihi sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Outre-mer »).

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis. – Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, les crédits de la mission « outre-mer » s'élèvent à 2,08 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une baisse de 0,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2015, et à 2,6 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une stabilisation par rapport à 2015.

Malgré un léger repli, ces crédits reflètent la pérennité de l'effort budgétaire en faveur des outre-mer. Dans le contexte de redressement des comptes publics, on peut s'en féliciter. C'est le moins que l'on pouvait attendre, compte tenu des difficultés économiques chroniques que connaissent les territoires ultramarins.

Ces crédits ne représentent toutefois qu'une part très limitée de l'effort financier total de l'État en faveur des outre-mer. En y intégrant les dépenses fiscales, cet effort devrait s'élever à 18,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 18,6 milliards d'euros en crédits de paiement en 2016. Les crédits de la mission « Outre-mer » ne représentent ainsi que 14,4 % de cet effort total, qui est porté par 85 programmes relevant de 26 missions différentes. Cette situation ne me paraît pas optimale pour le ministère des outre-mer, qui ne dispose pas toujours de l'ensemble des éléments relatifs à l'exercice des politiques publiques dans les outre-mer. Je relève au passage que seuls deux tiers des réponses à mon questionnaire me sont parvenus avant la date limite fixée au 10 octobre et que la qualité de certaines d'entre elles m'a laissé dubitatif. Plus qu'ailleurs, le risque est que chaque ministère travaille « en silo » sans se préoccuper de la cohérence d'ensemble de l'action de l'État.

Malgré la pérennité de l'effort budgétaire, on constate une inégalité entre les territoires ultramarins en termes de dotations budgétaires. À titre d'exemple, la dotation globale de fonctionnement ne représente que 136 euros par habitant pour Mayotte contre 446 euros par habitant pour La Réunion ou 410 euros par habitant pour la Martinique. Mayotte est donc sous dotée budgétairement ; alors que cette collectivité exerce également des compétences régionales, elle ne bénéficie pas de la dotation globale de fonctionnement (DGF) perçue par les régions.

À mes yeux, cela n'est ni juste ni équitable d'autant que le département connaît un contexte budgétaire et financier difficile. Cette situation a été dénoncée, à plusieurs reprises, par les rapporteurs successifs de notre commission. C'est pourquoi j'espère qu'il y sera apporté des réponses concrètes, *a minima* par la prise en compte, au titre de la DGF, de la double compétence – départementale et régionale – du département de Mayotte, comme cela sera la règle pour les futures collectivités uniques de Guyane et de Martinique : ce serait une mesure d'égalité.

Sous ces réserves, je vous proposerai d'émettre un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

Au-delà de ce cadrage budgétaire, j'ai souhaité m'intéresser à un sujet particulier : la politique menée outre-mer en matière de sécurité et, plus particulièrement, l'action des forces de l'ordre auxquelles l'actualité invite, une nouvelle fois, à rendre hommage. Compte tenu des événements dramatiques récents et des menaces existantes, l'état d'urgence est en vigueur depuis une semaine dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin ; le Parlement a décidé, à la quasi-unanimité, la prorogation jusqu'au plus tard le 26 février prochain.

Ayant engagé ces travaux avant le déroulement des attentats, j'ai pu constater que les phénomènes de radicalisation, qui appellent un effort de prévention, n'épargnent pas les collectivités ultramarines, ce qui préoccupe les services de l'État. À cet égard, loin des *a priori*, la radicalisation n'est pas forcément liée à la composante religieuse du territoire. J'en veux pour preuve que ce n'est pas tant à Mayotte, où la population est pourtant majoritairement de confession musulmane, que l'on observe le plus de comportements de radicalisation religieuse issus de l'islamisme radical, mais bien plutôt dans d'autres départements d'outre-mer. Ceci doit nous inviter à aborder cette question avec le sens de la nuance.

Je voudrais également souligner le décalage qui peut naître dans la population entre le niveau constaté de faits de criminalité et de délinquance et le sentiment d'insécurité qui s'y exprime.

Pour apprécier ce constat, j'ai cherché les statistiques existantes consacrées aux outre-mer pour savoir s'il existe une spécificité ultramarine en la matière et si elle est partagée uniformément dans l'ensemble des territoires ultramarins.

Or j'ai malheureusement constaté que l'enquête nationale de victimation, dénommée « cadre de vie et sécurité », qui permet de saisir la représentation que se font les populations du niveau de sécurité, n'est pas réalisée sur l'ensemble des collectivités ultramarines. Toutes les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie en sont exclues. S'agissant des départements d'outre-mer (DOM), l'intégration est lente et récente puisque si La Réunion est intégrée depuis 2011, la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique n'entreront dans l'enquête qu'à partir de cette année et il n'est envisagé d'intégrer Mayotte à ces travaux qu'en 2017 ou 2018. Pourtant, la situation y est suffisamment préoccupante pour avoir déterminé le ministre de l'intérieur à diligenter une mission sur la question de la délinquance confiée conjointement aux inspections générales des affaires sociales, de la gendarmerie nationale et de la police nationale.

Il serait pourtant utile d'étendre cette démarche à l'ensemble du territoire national, dans la mesure où les statistiques administratives dans les DOM témoignent d'un profil de délinquance et de criminalité particulier, avec des faits en nombre largement supérieur à ceux que l'on constate dans des départements comme la Seine-Saint-Denis ou les Bouches-du-Rhône, qui se situent déjà largement au-dessus de la moyenne métropolitaine. S'agit-il d'une réalité objective ou est-ce le fruit d'une propension plus forte, constatée outre-mer, à déposer plainte ? C'est là une explication avancée par le directeur général des outre-mer, que j'aurais tendance à démentir : à Mayotte, les gens sont tellement excédés de constater que rien n'aboutit qu'ils finissent par renoncer à porter plainte. En tout état de cause, on ne saurait trancher, faute, je le répète, de statistiques spécifiques aux outre-mer. On oppose des questions de coût budgétaire, ce qui me paraît difficilement acceptable, car l'État se prive ainsi d'un outil pour faire évoluer le dispositif de sécurité et adapter la réponse pénale outre-mer.

Compte tenu du temps qui m'est imparti, je ne détaillerai pas les statistiques administratives, que j'ai pu recueillir pour les seuls DOM. Vous les retrouverez dans mon rapport.

Pour conclure, je rappellerai que le déploiement des forces de sécurité dans les territoires ultramarins doit nécessairement prendre en compte les spécificités ultramarines que sont l'insularité, la superficie ou l'éloignement. C'est ainsi que la police et la gendarmerie nationales doivent adapter leur organisation outre-mer. À titre d'illustration, mentionnons le choix de compenser le sous-effectif de brigades de gendarmerie par un renfort permanent de gendarmes mobiles qui peuvent, sans attendre des renforts venus de métropole, se reformer en escadrons pour assurer le maintien ou le rétablissement de l'ordre.

Par ailleurs, la conduite de la politique de sécurité outre-mer implique une coordination ministérielle des différents services de l'État. Je prendrai l'exemple de l'opération « Harpie » qui vise à lutter contre l'orpaillage illégal en Guyane, avec l'appui des armées. Relevons également que le développement de stratégies partenariales avec les collectivités territoriales figure au rang des priorités de l'État en outre-mer. Ces partenariats

s'appuient en partie sur les zones de sécurité prioritaires au nombre de quatre en outre-mer sur des actions, financées par le fonds interministériel pour la prévention de la délinquance, dans le cadre des plans de prévention de la délinquance – qui n'existent dans certains territoires, comme la Polynésie française, que depuis deux ans.

Cette coopération s'étend également aux États et aux pouvoirs locaux étrangers. Ce constat est particulièrement vrai pour la lutte contre l'immigration illégale en Guyane et à Mayotte. Il l'est aussi à Saint-Martin qui doit composer avec la partie néerlandaise de l'île, sans frontière terrestre et hors de l'espace Schengen.

En résumé, l'action des services de l'État outre-mer, où se poursuivent des coopérations plus ou moins abouties, n'est pas remise en cause, même si, je le répète, les lacunes statistiques limitent l'efficacité du pilotage.

Je vous remercie, au nom de ces territoires éloignés, de votre écoute.

M. Philippe Bas, président. – Eloignés géographiquement mais pas dans nos cœurs.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis frappé par les disparités de dotation que vous avez soulignées. La loi prévoit que toute région bénéficie de la DGF. Comment justifier que Mayotte ne reçoive rien au titre de ses compétences régionales ? Cela porte atteinte au principe d'égalité. Je pense que si vous n'avez pas proposé d'amendement, c'est parce que cela relève de la première partie de la loi de finances, mais je vois mal comment le ministère pourrait justifier cette situation tant la disparité entre les dotations que l'absence de DGF régionale pour Mayotte ne me paraissent pas acceptables. Nous devrions rechercher le moyen juridique de remédier à cette inégalité.

Mme Catherine Tasca. – Je remercie notre collègue pour son état des lieux. Comme Jean-Pierre Sueur, je déplore les inégalités de traitement entre nos outre-mer. Cela est contraire à la loi et choquant au plan politique s'agissant de la relation entre l'État et ces territoires.

Le rapporteur a pointé avec beaucoup de modération certaines insuffisances de l'administration centrale, en relevant notamment l'absence de statistiques, nécessaires à une vision objective de l'état de ces territoires. Il me semble, au-delà, que le mal est plus profond et que notre pays tire de la nécessité de reconnaître la diversité de ses territoires des conclusions inadaptées. Il est clair que les situations économiques, sociales, les cultures en sont très diverses, mais la République est là pour leur assurer un traitement égal, ce qui n'est pas le cas actuellement. Nous devons attirer l'attention là-dessus.

Il a également porté l'accent, à juste titre, sur la nécessité de mener un travail interministériel approfondi dans tous les secteurs de l'action publique, dont nous constatons le manque de congruence, au profit de ces territoires. L'organisation de l'État doit, en cette matière, être repensée.

Mme Lana Tetuanui. – Merci à nos collègues de leur présence à cette heure déjà avancée, celle à laquelle on en vient bien souvent à aborder, après bien d'autres sujets, la question de l'outre-mer.

M. Philippe Bas, président. – Je tiens à vous indiquer que notre ordre du jour ne tient en rien à une hiérarchie des sujets et que je mettrai bien volontiers l'an prochain

l'examen du rapport pour avis sur la mission « outre-mer » en début de réunion. C'est une question qui engage, comme l'ont rappelé Mme Tasca et M. Sueur, des sujets très sensibles, qui mobilisent pleinement l'attention de notre commission.

Mme Lana Tetuanui. – Je remercie notre rapporteur pour son exposé mais reste très partagée. Entre les paroles et les actes, il y a un grand décalage. Bien sûr, comme l'a rappelé Mme Tasca, nos territoires ultramarins sont marqués par une grande diversité, mais si égalité de traitement il y a, c'est dans le coup de rabot qu'on leur impose depuis trois exercices budgétaires successifs. Quand nous entreprenons un long voyage jusqu'à Paris, ce n'est pas pour admirer les beautés de la capitale mais bien pour faire prendre conscience de la situation de nos collectivités. Il faudra bien que l'Etat prenne ses responsabilités. Comment interpréter ces coups de rabot sinon comme une façon de réduire une verrue au pied qui freinerait sa marche ? Nous sommes invités, demain, au sommet France-Océanie, et nous nous demandons ce qui y sera annoncé. En Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, nous avons, bien sûr, nos statuts, mais voyez à quoi est réduite la DGF des communes, qui sont avant tout des collectivités dont le statut est fixé par l'État comme leurs homologues métropolitaines. Quant à la dotation globale d'autonomie, dont je rappelle qu'elle a pour origine la « dette nucléaire » – les premiers essais ont débuté il y a près de 50 ans, en 1966 – il a fallu se battre, à l'Assemblée nationale, pour qu'en soit rétabli, par voie d'amendement, le montant.

Sans vouloir faire affront à notre rapporteur, je m'abstiendrai.

M. Pierre Frogier. – Je suis très sensible aux propos de Mme Tasca et de M. Sueur. Même si nous avons changé de sémantique ces dernières années, le ministère de l'outre-mer devenant ministère *des* outre-mer, rien n'a changé dans la pratique. Depuis des années, je préconise une organisation différente pour l'outre-mer. Tant qu'on en restera à un ministre chargé de onze collectivités ultramarines si différentes dans leur histoire et leur peuplement, on n'y arrivera pas. S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, je préconise une structure dédiée. Son histoire est particulière, les enjeux y sont particuliers, elle fait l'objet d'un titre spécifique dans la Constitution. Créer un secrétariat général à la Nouvelle-Calédonie, rattachée, comme d'autres structures de ce type, au Premier ministre, faciliterait le travail interministériel et assurerait une continuité de traitement qui n'existe pas aujourd'hui. Il ne m'appartient pas de me prononcer pour les autres collectivités d'outre-mer mais je suis persuadé que l'organisation de l'Etat, en cette matière, n'est pas satisfaisante.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis. – Je vous remercie de vos observations. S'agissant des inégalités de traitement en matière de DGF, je précise que Mayotte s'est vu reconnaître un statut que la population revendique depuis des années. Or le département de Mayotte exerce certaines compétences régionales. On nous oppose que l'enveloppe de DGF est normée, et qu'abonder la dotation d'une collectivité conduirait à diminuer d'autant celle des autres collectivités. Mais cet argument a ses limites et les lignes ne bougent pas en proportion des besoins et des réalités. C'est aussi pourquoi nous insistons sur la nécessité d'établir des statistiques, sans lesquelles les politiques publiques se condamnent à rester inadaptées.

Je comprends les remarques de mes collègues d'outre-mer. Je n'en reconnais pas moins que notre commission des lois a toujours prêté une oreille attentive aux questions ultramarines et c'est bien pourquoi nous ne désarmons pas. Au-delà des engagements verbaux et de la compassion, il faut que la situation bouge. Alors que les populations d'outre-mer représente 4 % de la population française, seuls 2 % du PIB leur sont consacrés. Je ne dirai

pas, comme Mme Tetuanui, que les budgets ont diminué, mais les augmentations de la mission « outre-mer » de ces trois dernières années ne sont pas encore à la hauteur des enjeux, et la répartition de cet effort est à revoir.

M. Alain Vasselle. – Pourquoi ne pas proposer un vote contre ?

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis. – Parce que, conformément à la jurisprudence de la commission, l'effort budgétaire constaté appelle un avis favorable. Cela étant, je comprends très bien que chacun garde sa liberté d'appréciation, et je ne m'en sentirai pas personnellement offensé.

M. Philippe Bas, président. – Il est exact qu'il est particulièrement complexe de porter une appréciation globale sur ces crédits, que l'on peut aborder sous des angles très différents : celui de l'investissement, celui des dotations de fonctionnement, celui des priorités politiques nationales ou, à l'inverse, territoire par territoire. Or les évolutions des dotations d'une année sur l'autre ne suffisent pas à rendre compte de la réalité sur le long terme. Quand on regarde le tableau des autorisations d'engagement, soit ce qui relève de l'investissement, on peut comprendre que pour certaines années, les projets d'investissement de certains territoires absorbent une belle part de l'ensemble de ces crédits, à charge pour l'État de financer les projets à tour de rôle. Si bien qu'il n'est pas facile de dire si telle baisse est consécutive à un effort consenti les années précédentes, ou prépare des investissements à venir. Face à quoi notre rapporteur nous a éclairés autant qu'on peut le faire.

Mme Lana Tetuanui. – Je l'ai dit, je m'abstiendrai.

M. Alain Vasselle. – Moi de même.

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

Loi de finances pour 2016 – Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » – Programme « Fonction publique » – Examen du rapport pour avis

Enfin, la commission procède à l'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 »).

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – Je centrerai mon propos autour de trois thématiques : le cadre général du projet de loi de finances pour 2016, le programme 148 et le traitement de deux problématiques transversales à l'ensemble de la fonction publique : l'apprentissage – qu'il convient de développer – et les classes préparatoires – qui doivent être préservées.

S'agissant du cadre général du projet de loi de finances pour 2016, il était prévu une légère hausse des effectifs de la fonction publique d'État – qui comprend, pour mémoire, 2,4 millions d'agents – afin de respecter l'objectif de création de postes dans des secteurs identifiés comme prioritaires : l'enseignement, la justice et la sécurité. La hausse des effectifs sera finalement plus importante que prévu, le Président de la République ayant annoncé lors du congrès de Versailles le 16 novembre dernier la création d'ici deux ans de 5 000 emplois

dans la police et la gendarmerie, de 2 500 postes dans la justice et de 1 000 emplois dans les douanes.

Le Gouvernement proposait également de réduire le plafond de cotisation au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) en le ramenant de 1 % à 0,8 % de la masse salariale des collectivités territoriales. S'il est incontestable que le CNFPT dispose d'une épargne brute confortable – environ 42 millions d'euros – cette réduction pourrait néanmoins avoir des effets pervers pour les collectivités territoriales. À titre de comparaison, une baisse de ce plafond à 0,9 % en 2012 avait coïncidé avec une diminution de 9 % du nombre de formations assurées par le CNFPT, contraignant les collectivités à se tourner vers des organismes privés de formation dont les tarifs sont plus onéreux. L'Assemblée nationale n'a pas suivi le Gouvernement et a décidé de maintenir le plafond de cotisation au CNFPT à 1 % de la masse salariale des collectivités territoriales. Cette question est toutefois susceptible de faire débat en séance publique.

J'en viens au programme 148 « fonction publique », dont je rappelle qu'il ne concerne que la fonction publique d'État. Il comportait, jusqu'à présent, deux actions : action sociale interministérielle et formation des fonctionnaires. Les crédits alloués sont stables : 126 millions d'euros pour l'action sociale et 78 millions pour la formation.

Les crédits du programme augmentent cependant, car une nouvelle action, dotée 30 millions d'euros, est créée pour développer l'apprentissage dans la fonction publique d'État. Elle prendra la forme d'une subvention visant à rembourser la moitié des frais réels engagés par les administrations étatiques pour rémunérer et former les apprentis. Cela s'inscrit dans l'objectif du Gouvernement de recruter 4 000 apprentis à la rentrée 2015 – objectif qui a été dépassé, selon la direction générale de l'administration et de la fonction publique – et 6 000 apprentis supplémentaires à la rentrée 2016.

Cette initiative de l'État doit être soutenue mais elle ne sera pas suffisante au regard de la volonté de développer l'apprentissage dans les trois versants de la fonction publique.

Les administrations de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux comptaient en effet moins de 13 000 apprentis en 2012, ce qui représente moins de 3 % de l'apprentissage en France. Dans certains ministères, le nombre d'apprentis était même inférieur à cinq !

Développer l'apprentissage dans la fonction publique requiert tout d'abord un certain volontarisme politique des élus, comme j'ai pu le constater en me rendant à Tours où le nombre d'apprentis est passé de 0 à 19 en un peu plus d'un an. Cela exige également une organisation spécifique, l'employeur public devant construire une relation de confiance avec les centres de formation des apprentis (CFA) et les maîtres d'apprentissage.

Le développement de l'apprentissage dans la fonction publique se heurte à plusieurs obstacles structurels plus ou moins faciles à surmonter. Le premier réside dans l'absence de débouchés à l'issue du contrat d'apprentissage, les apprentis devant passer un concours de la fonction publique sauf s'ils exercent un emploi de catégorie C. Pour surmonter cet obstacle, la solution consistant à créer des voies d'accès à la fonction publique réservées aux anciens apprentis pourrait se heurter au principe constitutionnel d'égal accès à l'emploi public. À moyen terme, il semble plus opérationnel de travailler à un meilleur appariement entre les besoins des employeurs publics, d'une part, et les formations en apprentissage,

d'autre part. Le CNFPT a par exemple créé un CFA des métiers territoriaux à Issy-les-Moulineaux pour former des cuisiniers spécialisés en restauration collective, métier très recherché par les collectivités et qui n'exige pas de passer par un concours.

Le deuxième obstacle au développement de l'apprentissage est d'ordre financier : les coûts salariaux de l'apprenti représentent le double de ceux du privé, les employeurs publics n'étant pas éligibles aux incitations fiscales prévues pour les entreprises qui embauchent des apprentis.

Il existe, enfin, un obstacle administratif, les apprentis de la fonction publique n'étant pas autorisés à exercer une activité dite « réglementée », à l'inverse de leurs collègues du privé. Un apprenti menuisier d'une commune ne peut, par exemple, pas utiliser les machines de découpe du bois, outil qui fait pourtant partie de son cœur de métier. Cela fait presque un an que le Gouvernement a annoncé des décrets pour répondre à cette difficulté mais nous les attendons encore.

Je terminerai mon intervention en évoquant les spécificités des classes préparatoires intégrées ou CPI. Ces classes s'adressent aux étudiants et demandeurs d'emploi de condition modeste pour les aider à préparer les concours externes de la fonction publique. Elles leur proposent un soutien pédagogique renforcé, des aides financières, des facilités d'hébergement et de restauration.

476 élèves sont aujourd'hui accueillis dans 25 CPI. J'en ai visité deux : celle de l'Ecole nationale d'administration (ENA) et celle de l'Institut national du patrimoine. Je tiens à saluer la qualité des enseignements dispensés, 47 % des étudiants des CPI obtenant un concours administratif à l'issue de cette formation. Dans le cas de la CPI de l'ENA, dont la grande force est de préparer à plusieurs concours administratifs comme ceux des Instituts régionaux d'administration (IRA) ou celui de l'Institut national des études territoriales (INET), le taux de réussite atteint même 76 %.

Conscient de cette réussite, le Gouvernement s'est fixé pour objectif de doubler le nombre d'élèves accueillis en CPI, qui passerait à 1 000 d'ici 2016. Je reste toutefois réservée concernant cette proposition : il ne faudrait pas que l'accroissement des effectifs remette en cause le modèle pédagogique des CPI et le suivi individualisé qu'elles proposent. Chaque CPI accueille en moyenne 19 élèves. Doubler les effectifs de chaque classe et passer à 38 élèves ne pourront que détériorer la qualité des enseignements. Sans compter que les ressources budgétaires nécessaires à ce doublement des effectifs – qui pourraient atteindre plus de 7 millions d'euros par an – n'ont pas été provisionnées.

Pour développer le modèle des CPI, la meilleure stratégie serait de créer de nouvelles classes préparatoires dans des domaines ou des zones géographiques qui, à ce jour, ne sont pas couverts par ce dispositif. Cela suppose toutefois la mobilisation de nouveaux acteurs, ce qui n'est jamais simple. Je m'étonne notamment de l'absence de CPI dans la fonction publique territoriale.

Il conviendrait également de mutualiser les démarches de toutes les CPI pour mieux faire connaître le dispositif – notamment dans les milieux universitaires –, et de ne pas s'interdire d'avoir recours à des fonds privés. La CPI de l'Institut national du patrimoine est par exemple soutenue par une fondation d'entreprises, et tout se passe pour le mieux.

Pour conclure, et notamment au regard des efforts constatés sur l'apprentissage, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission gestion des finances publiques et des ressources humaines pour le projet de loi de finances pour 2016. Je tiens à remercier l'ENA, l'Institut national du patrimoine, le CFA d'Issy-les-Moulineaux et la mairie de Tours de nous avoir réservé un accueil de grande qualité.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie de ces éclairages, qui témoignent de votre grande expérience sur ces questions.

M. François Pillet. – Je m'associe à ces éloges. L'exercice est difficile, et vous avez su l'enrichir de propositions. Je suis sensible à vos observations sur la faible utilisation de l'apprentissage dans les collectivités territoriales et les administrations de l'Etat. C'est une question à laquelle je m'étais attelé lorsque j'étais maire. J'ai bien noté les barrières juridiques voire constitutionnelles, ainsi que financières, que vous avez évoquées. Le Sénat s'honorerait à approfondir ces questions. Je vous remercie d'avoir soulevé cette question, fondamentale dans la lutte contre le chômage des jeunes.

M. Alain Vasselle. – Je m'associe à ces félicitations et remercie notre rapporteur pour son travail étayé. Je rejoins ce que disait M. Pillet concernant l'apprentissage. Nous devrions nous rapprocher de la commission des affaires sociales pour travailler à une harmonisation entre le public et le privé. C'est un chantier régulièrement ouvert, tant par le Gouvernement que par le Parlement, mais nous n'avons pas encore su répondre aux interrogations que vous soulevez.

Un mot sur la cotisation des collectivités territoriales au CNFPT.

Vous avez indiqué que la réserve du CNFPT s'élève à quelque 42 millions d'euros : les 0,2 % qu'il était prévu de retirer au plafond de cotisation représentent-ils une somme équivalente ou supérieure ? Fût-elle seulement équivalente, cela signifie que la réserve sera épuisée l'an prochain. Autrement dit, c'est un fusil à un coup, et l'on peut craindre un impact prochain sur l'offre de formation des collectivités locales. L'Assemblée nationale dans sa sagesse, a rétabli le 1 %, dont acte. Je suivrai l'avis de notre rapporteur.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – Une différence de 0,2 % représente un montant de 70 millions, soit un montant supérieur à la réserve du CNFPT. C'est d'ailleurs pourquoi Mme Lebranchu avait envoyé un courrier au président du CNFPT pour lui indiquer que l'intention du Gouvernement était de revenir à un plafond de 0,9 % plutôt que 0,8 %. Mais même avec ce taux, la réserve peut-être épuisée en un an, comme vous le soulignez à juste titre.

Or, le CNFPT, qui ne nie pas disposer d'une réserve, a indiqué qu'il entendait l'utiliser pour augmenter son offre de formation, notamment en faveur de l'apprentissage dans la fonction publique. Ajoutons que la gratuité totale des formations, décidée il y a huit mois par le CNFPT, commence à peser sur sa réserve et que cette mesure coûtera 17 millions en 2016.

Il ne faudrait pas que le projet de loi de finances vienne mettre en danger le financement du CNFPT, dont le budget ne peut être abondé que par les collectivités territoriales. Si déficit il y a, l'État ne viendra pas à la rescousse. Je crois savoir que la commission des finances du Sénat entend revenir sur le vote de l'Assemblée nationale. Je développerai les arguments pour le maintien d'un taux de cotisation de 1 % à cette occasion.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « fonction publique » de la mission « gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

La réunion est levée à 12 h 25

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

Mercredi 24 novembre 2015

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration

La réunion est ouverte à 12 h 35

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration s'est réunie au Sénat le mardi 24 novembre 2015.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Philippe Bas, sénateur, président, et M. Jean-Jacques Urvoas, député, vice-président, M. François-Noël Buffet, sénateur, étant désigné rapporteur pour le Sénat, et M. Erwann Binet, député, rapporteur pour l'Assemblée Nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Erwann Binet, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – J'ai pris connaissance avec un grand intérêt des travaux effectués par le Sénat, particulièrement en commission des Lois. Je remercie François-Noël Buffet, avec qui j'ai préparé cette réunion en discutant des mérites comparés des textes.

Je crains de devoir constater le caractère inconciliable de nos points de vue, très éloignés sur la définition des modalités d'accès au titre de séjour réservé aux étrangers malades, à l'article 10, comme sur la restriction de l'accès à la carte de séjour pluriannuelle prévue à l'article 11. À l'article 14, l'allongement à cinq ans des interdictions de retour sur le territoire français et la réduction à sept jours des délais de départ volontaire après une obligation de quitter le territoire français (OQTF) ne seront pas acceptés par les députés. Les attestations municipales d'hébergement et les cautions, introduites aux articles 14 *bis* et 14 *ter*, nous semblent aussi malvenues. L'intervention du juge des libertés et de la détention après cinq jours de rétention, et non 48 heures, constitue un recul dans la protection des libertés individuelles. Enfin, je doute que l'Assemblée nationale consente à l'article 1^{er} A qui prévoit la remise d'un rapport gouvernemental au Parlement, ainsi que le vote par les parlementaires d'un quota triennal d'étrangers autorisés à s'installer en France.

Malgré l'échec probable de cette commission mixte paritaire, la navette n'a pas été inutile. Nos positions inconciliables résultent de divergences d'appréciation politique. En revanche, je remercie le Sénat pour le sérieux de son travail dans l'amélioration objective de la rédaction votée par l'Assemblée nationale. Le texte aura une meilleure qualité formelle. Le Sénat a par exemple disjoint de l'article 18 le dispositif de transfert temporaire intragroupe, pour en faire un article 17 *bis* A autonome. C'est une avancée dans l'intelligibilité de la loi. Bon nombre des rédactions adoptées par le Sénat figureront dans le texte retenu en nouvelle lecture.

Le Sénat a également apporté des améliorations de fond, à l'article 22 *bis* A, comme l'information des étrangers assignés à résidence avant leur éloignement pour qu'ils puissent exercer leurs droits et préparer leur départ. Les règles d'accès des journalistes aux centres de rétention ont été précisées à l'article 23. Une disposition a été ajoutée à l'article 25 sur les droits des personnes concernées par un droit de communication des administrations même si l'apparition de sanctions pénales au même article me laisse circonspect, ainsi qu'à l'article 9 pour faciliter l'octroi d'une carte de séjour aux étudiants titulaires d'un diplôme figurant parmi une liste arrêtée par décret. Nous serons en mesure de conserver ces dispositions.

Enfin, le Sénat a opéré des choix audacieux. À l'article 18 A, il prévoit un recours de pleine juridiction devant la juridiction administrative pour la contestation des décisions de placement en rétention et d'assignation à résidence dans la perspective d'un éloignement. Instinctivement, je confierais la responsabilité de la protection des libertés individuelles au juge judiciaire, mais le système imaginé par le Sénat ne manque pas d'attrait, profitant autant à l'étranger qu'à l'administration. Saluons les sénateurs qui ont versé cette proposition au débat.

J'appelle la commission mixte paritaire à se déclarer infructueuse, mais tel n'est pas le cas de la navette parlementaire sur ce projet de loi.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Merci de relever que le Sénat apporte non seulement des améliorations de forme, mais aussi de fond.

M. François-Noël Buffet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – J'admets que nous ne parviendrons pas à un accord. Le Sénat souhaite en particulier que les préfets gardent une totale liberté d'appréciation quant à la délivrance de titres de séjour, sans automaticité. Je salue la volonté du rapporteur de l'Assemblée nationale de maintenir les dispositions du Sénat sur le juge administratif. L'extension par le Sénat de la durée de l'interdiction de retour sur le territoire à cinq ans, prolongeable en cas de menace à l'ordre public, doit être étudiée avec attention par l'Assemblée nationale, dans les circonstances actuelles.

L'intervention du juge des libertés et de la détention en rétention, au cinquième jour, nous paraît importante. L'équilibre actuel du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile a été salué par l'ensemble des intervenants auditionnés. Je regrette certains désaccords, liés à l'adoption en séance, au Sénat, d'éléments tels que les quotas, avec un débat parlementaire ; la restriction des cas de délivrance du titre de séjour pluriannuel ; la transformation de l'aide médicale d'État en aide médicale d'urgence.

Je formule le vœu que les accords que nous avons dégagés avec le rapporteur de l'Assemblée nationale puissent prospérer, de manière à montrer que le Sénat a travaillé sur la forme comme sur le fond.

M. Guillaume Larrivé, député. – Au nom des députés Les Républicains, dans ce contexte de crise migratoire et de menace à l'ordre public, je regrette que la commission mixte paritaire ne puisse aboutir et écarte les dispositions du Sénat contre l'immigration irrégulière, en particulier sur l'OQTF, l'interdiction de retour sur le territoire français, le contrôle juridictionnel des prolongations de rétention administrative, mais aussi le contingent limitatif évoqué à l'article 1^{er} A et la réforme du régime de l'aide médicale d'État. La nécessité de lutter puissamment contre l'immigration irrégulière devrait pousser le Gouvernement et l'Assemblée nationale à infléchir leurs positions. Nous ne sommes plus en

juillet 2015 ! Le Gouvernement serait bien inspiré de suivre des propositions des Républicains.

M. Philippe Kaltenbach, sénateur. – Le groupe socialiste est déçu de l'échec de la commission mixte paritaire. Malgré des apports rédactionnels importants du Sénat et des amendements méritant que le débat se poursuive par la navette, la vision très politicienne du Sénat, en séance publique, s'est malheureusement traduite par l'adoption d'amendements extrêmement durs : quotas, titre pluriannuel ou aide médicale d'État. Une erreur a été commise dès le départ sur les quotas ; pourquoi vouloir réduire l'immigration, alors que le seuil de 200 000 entrées par an est incompressible ? Depuis 1976, l'immigration est largement familiale. Seuls 10 000 à 15 000 titres sont délivrés pour migration économique. Nous aurions pu aboutir à une position commune à ce sujet, afin d'aller plus loin dans la lutte contre l'immigration clandestine. Je fais confiance au rapporteur de l'Assemblée nationale pour reprendre dans le texte du Sénat des éléments à intégrer. En mettant la barre très haut de manière politicienne, en adressant des clin d'œil à l'électorat du Front national, la droite sénatoriale s'est privée de la possibilité d'aboutir en commission mixte paritaire. Je le regrette : nous aurions pu montrer que le Parlement a le souci de l'efficacité au service du pays et non des prochaines élections.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je suis admiratif : vous êtes le seul à n'avoir jamais de préoccupation électoraliste ou polémique...

M. Philippe Kaltenbach, sénateur. – Vous reconnaissez que vous avez ces préoccupations, alors.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous sommes malheureusement conduits à devoir constater l'échec de cette commission mixte paritaire.

La commission mixte paritaire a par conséquent constaté qu'elle ne pourrait parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration.

Commissions mixtes paritaires sur la proposition de loi et la proposition de loi organique portant dématérialisation du Journal officiel de la République française

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 portant dématérialisation du Journal officiel de la République française et une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique portant dématérialisation du Journal officiel de la République française se sont réunies au Sénat le mardi 24 novembre 2015.

Elles procèdent tout d'abord à la désignation de leur bureau, constitué de M. Philippe Bas, sénateur, président, et M. Jean-Jacques Urvoas, député, vice-président, M. Alain Anziani, sénateur, étant désigné rapporteur pour le Sénat, et M. Luc Belot, député, rapporteur pour l'Assemblée Nationale.

M. Luc Belot, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Les deux textes qui nous sont soumis devraient recueillir l'unanimité ; je m'en réjouis. Le nombre d'abonnés au *Journal officiel de la République française* en version papier ne cesse de diminuer, passant de 43 000 en 2 000 à un peu plus de 2 000 en 2015. Au contraire, le nombre d'abonnés à la version électronique atteint 66 000. Ces deux textes mettent un terme, à compter du 1^{er} janvier 2016, à la publication papier au profit de la seule version dématérialisée.

Le Sénat, qui était à l'origine de ces deux propositions de loi ordinaire et organique, a adopté un amendement autorisant tout administré à demander communication sur papier de l'extrait l'intéressant. J'étais initialement très réservé quant à l'ajout d'un tel alinéa, la dématérialisation constituant un progrès par rapport au papier, disponible uniquement pour la somme annuelle de 360 euros. Sous réserve d'un accès à internet, les citoyens pourront disposer du *Journal officiel* et des versions consolidées des textes de manière permanente et gratuite. En outre, les professionnels représentent 97 % des abonnés à la version papier. Enfin, les fonctionnalités de la version numérique sont meilleures, en matière d'accessibilité pour les handicapés.

Surtout, il existait un vrai risque de détournement de cette nouvelle procédure. Lors de la première lecture, le sénateur Alain Richard a justement fait remarquer qu'il ne fallait pas minimiser le risque d'une campagne organisée, par exemple sur des débats environnementaux, demandant à l'administration la reproduction d'une page en milliers d'exemplaires en vue de lui ponctionner du papier et du temps de travail. L'amendement adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement répond aux craintes en reprenant la formule de la loi du 17 juillet 1978 sur les demandes abusives. Je m'y rallie. Je n'ai pas d'autres suggestions que celles, rédactionnelles, apportées en accord avec le rapporteur Alain Anziani.

M. Alain Anziani, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Merci à M. Belot. Un accord s'est manifesté, dès la première lecture, sur le principe de la dématérialisation du *Journal officiel*, sur l'ensemble du territoire national, à partir du 1^{er} janvier 2016. Le Sénat avait souhaité prévoir une mesure d'accompagnement en consacrant le droit à solliciter un extrait papier, pour tenir compte des territoires connaissant une difficulté pour accéder à internet. Par pragmatisme, les députés ont respecté ce choix, en l'améliorant puisqu'ils ont pris en compte les craintes exprimées dès le débat sénatorial sur un éventuel détournement de ce droit, sur le modèle de la loi du 17 juillet 1978.

Conformément aux articles 74 et 77 de la Constitution, le Président du Sénat a sollicité, le 27 août, l'avis des assemblées délibérantes des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie. L'avis, favorable, du congrès de la Nouvelle-Calédonie a été rendu le 28 septembre, celui, également favorable, de l'assemblée de la Polynésie française, le 15 octobre – il va même au-delà en proposant de faire de même pour les actes administratifs locaux et pour le *Bulletin officiel* local. Le conseil exécutif de Saint-Barthélemy a émis un avis favorable, tout comme la commission permanente de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna. N'émanant pas des assemblées délibérantes comme l'exige la jurisprudence constitutionnelle, ils constituent de simples éléments d'information portés à notre connaissance.

Nous vous invitons à adopter le texte résultant du vote de l'Assemblée nationale, sous réserve des modifications rédactionnelles intégrées dans les tableaux comparatifs.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je vous remercie de vos précisions sur la procédure de consultation des collectivités ultramarines.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

La commission mixte paritaire procède à l'examen des dispositions restant en discussion pour la proposition de loi.

Les articles 1^{er} et 2 sont adoptés dans la rédaction de l'Assemblée nationale sous réserve de modifications légistiques.

La commission mixte paritaire a adopté l'ensemble de la proposition de loi portant dématérialisation du Journal officiel de la République française.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

La commission mixte paritaire procède à l'examen des dispositions restant en discussion pour la proposition de loi organique.

Les articles 1^{er}, 2, 3, 4, 5 et 6 sont adoptés dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications légistiques.

La commission mixte paritaire a adopté l'ensemble de la proposition de loi organique portant dématérialisation du Journal officiel de la République française.

En conséquence, les commissions mixtes paritaires vous demandent d'adopter la proposition de loi et la proposition de loi organique portant dématérialisation du Journal officiel de la République française dans les textes figurant dans les documents annexés au présent rapport.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public

La réunion est ouverte à 13 h 01

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public s'est réunie au Sénat le 24 novembre 2015.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Philippe Bas, sénateur, président, et M. Jean-Jacques Urvoas, député, vice-président, M. Hugues Portelli, sénateur, étant désigné rapporteur pour le Sénat, et M. Luc Belot, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Luc Belot, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le projet de loi de transposition de la directive du 26 juin 2013 marque une étape importante dans la

politique d'ouverture et de diffusion des données publiques, dite *open data*, menée par le gouvernement français. Cette étape sera prolongée avec l'examen, en janvier, du projet de loi pour une République numérique et de celui sur les nouvelles opportunités économiques, dit « Noé ».

Outil essentiel pour améliorer le fonctionnement de notre démocratie, le libre accès renforcera l'efficacité de l'action publique et dynamisera la croissance économique et la création de valeur. Notre pays, classé à la troisième place mondiale pour l'*open data* par une association internationale indépendante et à la quatrième place par l'ONU, doit réaffirmer un haut niveau d'ambition et aller au-delà de ce qu'exige la directive en inscrivant dans la loi le principe de la gratuité de la réutilisation des données publiques.

Le projet, qui transpose la directive du 26 juin 2013 modifiant la directive du 17 novembre 2003, inscrit dans la loi le principe de gratuité de la réutilisation des données publiques, confortant la politique volontariste de la France en matière d'ouverture et de partage des données publiques. Il a été adopté sous réserve de quelques ajouts et modifications destinés à en renforcer l'ambition.

Nos deux assemblées ont cherché à faire œuvre utile, proposant des amendements améliorant le texte, dans le cadre contraint de la transposition de la directive. Je regrette que nous n'ayons pu avancer sur les redevances, que nous traiterons dans le cadre du projet de loi pour une République numérique. À ce sujet, nous avons convenu avec le rapporteur Portelli d'en rester à la rédaction initiale de l'Assemblée nationale.

Sur les autres sujets (protection des travaux de recherche, mise à disposition sous forme électronique, licences obligatoires ou facultatives), je souhaite vivement remercier M. Portelli, car nos échanges conviviaux et fructueux conduiront à un accord, qui n'était pas garanti il y a quelques jours.

À l'article 1^{er} B, relatif à la mise à disposition des informations publiques sous forme électronique, si possible dans un standard ouvert, nous vous proposons de retenir la version du Sénat sous réserve d'une simplification rédactionnelle.

À l'article 1^{er}, nous vous proposons de maintenir la version de l'Assemblée nationale abrogeant l'article 11 de la loi CADA, lequel autorisait les établissements et institutions d'enseignement et de recherche, et les organismes culturels, à instaurer un régime dérogatoire pour la réutilisation de leurs informations publiques. À l'heure où la réutilisation des données publiques devient un enjeu économique et social essentiel, il nous semble justifié de faire entrer ces établissements dans le droit commun de la loi CADA. Deux ambiguïtés doivent néanmoins être levées : l'abrogation de l'article 11 de la loi CADA n'aura pas pour effet de rendre communicables ni réutilisables les informations ou documents de recherche inachevés, c'est-à-dire l'ensemble des travaux de recherche qui sont en cours d'élaboration et qui n'ont jamais fait l'objet de publication, ni les données qui y sont associées, en application du deuxième alinéa de l'article 2 de la même loi. De même, les informations sur lesquelles les établissements ou institutions d'enseignement et de recherche détiennent un droit de propriété industrielle ne sont communicables qu'aux intéressés en application du II de l'article 6 de la loi CADA, car si tel n'était pas le cas, cela porterait atteinte au secret en matière commerciale et industrielle. Par conséquent, ces informations ne sont pas non plus réutilisables au sens de l'article 10 de la même loi.

À l'article 2, qui limite à dix ans la durée des accords d'exclusivité sauf pour les besoins de la numérisation culturelle, nous vous proposons de retenir la version du Sénat sous réserve d'une précision rédactionnelle adoptée à l'Assemblée nationale pour viser également les avenants à ces accords.

À l'article 3 relatif à la gratuité de la réutilisation des données publiques, nous proposons de retenir la version de l'Assemblée nationale tout en intégrant certaines des simplifications et précisions proposées par le Sénat.

À l'article 4, nous vous proposons d'en rester à la version de l'Assemblée, car la possibilité d'établir des licences dans le cas où la réutilisation se fait à titre gratuit constitue déjà une avancée. La rendre obligatoire fait courir le risque de complexifier le système.

Enfin, nous vous proposons d'adopter sans modification les articles 5, 7 et 8 tels que rédigés par le Sénat ainsi que l'article 9 sous réserve de quelques précisions rédactionnelles. Nous parviendrons ainsi à l'adoption d'un texte consensuel qui constitue le premier pas en faveur de la République numérique.

M. Hugues Portelli, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous n'avons pas eu de difficulté à nous accorder, adoptant une démarche commune sur la plupart des articles. La réponse de M. Belot sur les difficultés posées par l'article 1^{er}, sur la qualification des données servant de support aux travaux de recherche avant publication et sur la protection des travaux des établissements et institutions de recherche, me convient tout à fait.

M. René Dosière, député. – En tant que vice-président de la délégation française à l'Assemblée parlementaire de la francophonie et du groupe d'amitié France-Québec, je me réjouis que la formule *open data* ne figure pas dans la loi et qu'une formule française adaptée ait été trouvée pour traduire cette expression. Je souhaite que les rapporteurs continuent à y être attentifs.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Je remercie et félicite les deux rapporteurs. J'étais inquiet à l'idée que la licence devînt obligatoire, ce qui eût été très lourd. Le monde de la recherche aurait mal perçu la suppression de l'article 1^{er} de l'Assemblée nationale, même si je comprends les inquiétudes de M. Portelli. La mise au point des deux rapporteurs, éclairant l'interprétation de la loi, nous fait dire que la communication des documents est libre, sous deux réserves : les travaux en cours, n'engageant en rien leurs auteurs, et les droits industriels et commerciaux et d'auteur. Il est sage de garantir les droits des revues, très menacées.

Article 1^{er} B

L'article 1^{er} B est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 2

L'article 2 est adopté dans la rédaction du Sénat, assortie d'une modification rédactionnelle.

Article 3

L'article 3 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, assortie de modifications rédactionnelles.

Article 4

L'article 4 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 5

L'article 5 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 7

L'article 7 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 8

L'article 8 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 9

L'article 9 est adopté dans la rédaction du Sénat, assortie de deux modifications rédactionnelles.

Puis, la commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigé, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public.

La réunion est levée à 13 h 14

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 30 NOVEMBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 2 décembre 2015

à 9 h 30

Salle n° 263

- Examen du rapport et du texte de la commission 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 (Ameli commissions) : Vendredi 27 novembre 2015, à 12 heures

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 453 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à instaurer une dérogation aux délais de paiement interentreprises pour les activités de « grand export » (Mme Élisabeth Lamure, rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commissions) : Lundi 30 novembre 2015, à 12 heures

- Désignation d'un sénateur appelé à siéger au Conseil supérieur de la forêt et du bois.

Groupe d'études « Chasse et pêche »

Mercredi 2 décembre 2015

à 8 h 30

Salle n° 263

- Audition de M. Patrice Février, président du Club international des chasseurs de bécassines, et MM. Didier Vergy, président, et Bernard Garnier, secrétaire général de l'Association nationale des chasseurs de gibiers d'eau.

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

Mardi 1^{er} décembre 2015

à 14 h 30

Salle n° 245

- Communication de M. Jean-Pierre Leleux sur le contrat d'objectifs et de moyens 2015-2019 entre l'État et l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

- Communication de M. Jean-Pierre Leleux sur le contrat d'objectifs et de moyens 2015-2019 entre l'État et Radio France.

Mercredi 2 décembre 2015

à 9 heures

Salle Médicis

à 9 heures :

- Examen du rapport de M. Jean-Claude Carle et Mme Françoise Laborde et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 341 (2014-2015) visant à garantir le droit d'accès à la restauration scolaire.

Délai limite pour le dépôt des amendements en commission : lundi 30 novembre à 12 heures

à 10 h 30 :

- Table ronde, ouverte à la presse, sur les dispositions relatives à la musique du projet de loi n° 15 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (captation vidéo) :

. MM. Jean-Jacques Milteau, président de la Société civile pour l'administration des droits des artistes et musiciens interprètes (ADAMI), Bruno Boutleux, directeur général, et Benjamin Sauzay, directeur des affaires institutionnelles ;

. M. Ludovic Pouilly, président du Syndicat des éditeurs de musique en ligne (ESML) ;

. Mme Suzanne Combo, déléguée générale de la Guilde des artistes de la musique (GAM) ;

. MM. David El Sayegh, secrétaire général de la Société des auteurs compositeurs et éditeurs de musique (SACEM) et Blaise Mistler, directeur des relations institutionnelles ;

. M. Guillaume Leblanc, directeur général du Syndicat national de l'édition phonographique (SNEP) ;

. MM. François Nowak, président de la Société de perception et de distribution des droits des artistes-interprètes (SPEDIDAM), et Guillaume Damerval, gérant ;

. M. Jérôme Roger, directeur général de l'Union des producteurs phonographiques français indépendants (UPFI).

. M. Marc Slyper, secrétaire général de l'Union nationale des syndicats d'artistes musiciens (SNAM-CGT).

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

Mardi 1^{er} décembre 2015

à 17 h 45

Salle Clemenceau

- Audition de M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique.

Mercredi 2 décembre 2015

à 9 h 30

Salle n° 67

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 113 (2015-2016), présentée par Mme Évelyne Didier et ses collègues, permettant de maintenir et de développer sur l'ensemble du territoire national une offre de transport ferroviaire régional de qualité (Mme Évelyne Didier, rapporteure).

Délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commissions) : Lundi 30 novembre 2015 à 12 heures

Commission des finances

Lundi 30 novembre 2015

à la suspension du matin

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

- Examen des amendements déposés sur la mission « Sécurités ».
- Examen des amendements déposés sur la mission « Immigration, asile et intégration ».
- Examen des amendements déposés sur la mission Administration générale et territoriale de l'Etat ».
- Examen des amendements déposés sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Mardi 1^{er} décembre 2015

à 9 heures

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

- Examen des articles de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2016 non rattachés aux crédits des missions – Tome III du rapport général (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général).
- Examen du rapport 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 (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur).

- Examen des amendements déposés sur la mission « Santé ».
- Examen des amendements déposés sur la mission « Égalité des territoires et logement ».

Jeudi 3 décembre 2015

à la suspension de l'après-midi

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

- Examen des amendements sur la seconde partie du projet de loi de finances pour 2016 non rattachés aux crédits des missions (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général).

Éventuellement, vendredi 4 décembre 2015

aux suspensions du matin et de l'après-midi

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

- Suite de l'examen des amendements sur la seconde partie du projet de loi de finances pour 2016 non rattachés aux crédits des missions (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général).

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

Mercredi 2 décembre 2015

à 8 h 30

Salle n° 216

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 3261 (A.N. XIVème lég) relatif à l'information de l'administration par l'institution judiciaire et à la protection des mineurs (procédure accélérée engagée).

- Désignation des membres du comité de suivi de l'état d'urgence.

- Audition de Mme Clotilde Valter, secrétaire d'État chargée de la réforme de l'État et de la simplification, dans le cadre de la mission de suivi et de contrôle de l'application des dernières lois de réforme des collectivités territoriales.

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 2 décembre 2015

à 9 h 30

Salle n° 213

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission des affaires européennes

Jeudi 3 décembre 2015

à 8 h 30

Salle A120

- Union européenne et Royaume-Uni : communication de Mme Fabienne Keller.
- Procédure européenne d'examen des budgets nationaux : communication de Mme Fabienne Keller et de M. François Marc.
- Nomination de rapporteurs.

Délégation à l'outre-mer

Jeudi 3 décembre 2015

à 9 h 30

Salle CA008 – 4 rue Casimir Delavigne

Étude sur la problématique du titre de propriété, de l'indivision et de la combinaison des régimes juridiques coutumiers avec le droit civil dans les outre-mer

Audition de M. Ismaël Kordjee, directeur des affaires foncières et du patrimoine (DAFP) du Conseil départemental de Mayotte et de Mme Stéphanie Rière, géomètre-expert de Mayotte Topo, sur la problématique du foncier à Mayotte (en visioconférence avec Mayotte)