

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

|  |            |
|--|------------|
| <b>COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES .....</b>   | <b>703</b> |
| • <i>Négociations relatives au TTIP (traité transatlantique) – Audition de M. Édouard Balladur, ancien Premier ministre .....</i>  | <i>703</i> |
| • <i>Accélération des procédures et stabilisation du droit de l’urbanisme, de la construction et de l’aménagement - Examen des amendements de séance .....</i>   | <i>717</i> |
| • <i>Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique - Examen du rapport pour avis.....</i>   | <i>721</i> |
| • <i>Audition de M. Pierre-René Lemas, directeur général du groupe Caisse des dépôts.....</i>  | <i>728</i> |
| • <i>Désignation de rapporteur.....</i>  | <i>742</i> |
| • <i>Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis.....</i>  | <i>742</i> |
| <b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....</b>  | <b>743</b> |
| • <i>PLF pour 2017 - Audition du général André Lanata, chef d’état-major de l’armée de l’air .....</i>   | <i>743</i> |
| • <i>PLF pour 2017 - Mission Aide publique au développement - Audition de Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale du Trésor .....</i>  | <i>762</i> |
| • <i>PLF pour 2017 - Mission défense - Audition de M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l’armement (sera publiée ultérieurement) .....</i>   | <i>772</i> |
| <b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>   | <b>773</b> |
| • <i>Audition de Mme Agnès Buzyn, présidente de la Haute Autorité de santé (HAS) .....</i>   | <i>773</i> |
| • <i>Modernisation, développement et protection des territoires de montagne - Demande de saisine et nomination d’un rapporteur pour avis.....</i>  | <i>780</i> |
| <b>COMMISSION DE LA CULTURE, DE L’ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION .....</b>   | <b>781</b> |
| • <i>Préserver l’éthique du sport, renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et améliorer la compétitivité des clubs – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>         | <i>781</i> |
| • <i>Adaptation du deuxième cycle de l’enseignement supérieur français au système Licence-Master-Doctorat – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>  | <i>786</i> |
| • <i>Simplification de certains régimes d’autorisation préalable et de déclaration des entreprises et des professionnels et modifiant le code du sport – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i> | <i>788</i> |

- *Préserver l'éthique du sport, renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et améliorer la compétitivité des clubs – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission.....* 789

## **COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE..... 793**

- *Grand Paris - Audition de M. Jean-François Carencu, préfet de la région d'Île-de-France.....* 793
- *Projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne - Nomination d'un rapporteur.....* 805
- *Liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle - Examen du rapport et du texte de la commission.....* 806

## **COMMISSION DES FINANCES..... 817**

- *Enseignement français à l'étranger et accès des Français de l'étranger à cet enseignement – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes .....* 817
- *Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique - Examen du rapport pour avis.....* 838
- *PLF pour 2017 - Mission « Conseil et contrôle de l'État » - Examen du rapport spécial .....* 845
- *PLF pour 2017 - Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et articles 53 à 55) (et communication sur le contrôle budgétaire relatif à l'Institution nationale des Invalides (INI)) – Examen du rapport spécial .....* 848
- *PLF pour 2017 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et information administrative » – Examen du rapport spécial – Communication sur le contrôle budgétaire relatif à la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC).....* 855
- *PLF pour 2017 - Mission « Médias, livre et industries culturelles » et compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » - Examen du rapport spécial .....* 862
- *PLF pour 2017 - Projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu - Audition de M. Alexandre Derigny, secrétaire général adjoint de la CGT Finances, Mme Hélène Fauvel, secrétaire générale de FO-DGFiP, M. François-Xavier Ferrucci, secrétaire général de Solidaires Finances Publiques, M. Gabriel Grèze, secrétaire général de la CFDT Finances Publiques .....* 868
- *PLF pour 2017 - Mission « Remboursements et dégrèvements » - Examen du rapport spécial....* 883
- *Opérations extérieures du ministère de la défense (OPEX) - Communication et audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement).....* 888

## **COMMISSION DES LOIS ..... 889**

- *Permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle – Examen des amendements au texte de la commission .....* 889

|  |            |
|--|------------|
| • <i>Faciliter la recombinaison de la carte intercommunale – Examen des amendements au texte de la commission</i> .....  | 890        |
| • <i>Action extérieure des collectivités territoriales et coopération des outre-mer dans leur environnement régional – Examen des amendements au texte de la commission</i> .....  | 893        |
| • <i>Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique - Compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte - Examen du rapport et des textes de la commission</i> .....  | 895        |
| • <i>Statut de Paris et aménagement métropolitain - Examen du rapport et du texte de la commission</i> .....   | 921        |
| <b>COMMISSION MIXTE PARITAIRE</b> .....  | <b>945</b> |
| • <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté</i> .....   | 945        |
| <b>GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET SUR LA REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE</b> .....   | <b>955</b> |
| • <i>Audition conjointe de M. Stéphane Beemelmans, ancien secrétaire d'Etat au ministère fédéral allemand de la défense, M. Alain Le Roy, ancien secrétaire général du Service européen d'action extérieure, et Mme Nicole Gnesotto, présidente du conseil d'administration de l'Institut des hautes études de défense nationale</i> ..... | 955        |
| • <i>Audition de M. György Karolyi, ambassadeur de Hongrie en France</i> .....   | 962        |
| <b>PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 31 OCTOBRE ET A VENIR</b><br>.....  | <b>969</b> |



## COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

**Jeudi 20 octobre 2016**

- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président, et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

*La réunion est ouverte à 9 h 34.*

### **Négociations relatives au TTIP (traité transatlantique) – Audition de M. Édouard Balladur, ancien Premier ministre**

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Monsieur le Premier ministre, nous sommes très heureux et très honorés de vous accueillir aujourd’hui.

Dans un contexte marqué par de nombreuses controverses autour de sa négociation, le président Gérard Larcher vous a demandé une contribution sur le traité transatlantique, que vous lui avez remise en juin dernier. Compte tenu de sa très grande qualité, nous avons souhaité, avec le président Lenoir, que vous puissiez en présenter les conclusions devant nos deux commissions.

Nos collègues ont été destinataires de cette contribution très remarquable qui met en évidence les points d’achoppement de la négociation et qui souligne les déséquilibres de celle-ci.

Nous ne pouvons, en effet, accepter l’extraterritorialité des lois américaines, qui bafoue les règles du droit international. Nous ne pouvons non plus tolérer que les marchés publics américains restent fermés à nos entreprises quand, dans le même temps, nos propres marchés sont très largement ouverts aux entreprises américaines.

Comme vous le soulignez, le remède est dans une Europe puissance sachant défendre ses intérêts sur la scène internationale. Il convient de dire et de rappeler que l’Union européenne est la première puissance économique mondiale et qu’elle doit avoir confiance non seulement dans le potentiel de ses entreprises, mais également dans son organisation aux plans communautaire et national. C’est à cette condition que la négociation pourra repartir sur des bases saines.

**M. Jean Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques.** – Monsieur le Premier ministre, c’est avec beaucoup de plaisir que nous vous retrouvons ici, au Sénat, pour évoquer les négociations relatives au traité transatlantique entre l’Union européenne et les États-Unis. À la demande du président Larcher, je le rappelle, vous avez mené une mission de réflexion sur ce sujet, souvent évoqué tant dans les enceintes parlementaires que sur les réseaux sociaux, aussi bien dans notre pays que chez nos voisins européens.

Les négociations du TTIP – on emploie cet acronyme si on y est plutôt favorable, tandis qu’on parle de TAFTA si on y est opposé – restent marquées par un vrai déséquilibre entre l’Union européenne et les États-Unis. S’il y a un vrai effort de transparence du côté européen, nous déplorons le maintien d’une grande opacité du côté américain.

Je ne reviens pas sur ce que l'on appelle, en langage diplomatique ou sénatorial, les réticences de nos partenaires américains par rapport à un certain nombre de sujets auxquels nous sommes attachés. Ils sont notamment assez fermés sur les questions touchant à l'ouverture des marchés publics, la reconnaissance des indications géographiques.

Précisons que ces négociations sont menées dans un contexte économique particulièrement tendu pour l'élevage. Nous sommes préoccupés, comme les éleveurs et, de façon plus générale, les cultivateurs français, par les conséquences qu'entraînerait une ouverture non contrôlée ou mal contrôlée des barrières, qui, aujourd'hui, ferment l'océan Atlantique dans un certain nombre de domaines, donc celui de l'alimentation.

La France, par la voix de plusieurs de ses ministres, dont le premier d'entre eux, a annoncé qu'elle allait stopper les négociations avec les Américains. Il s'agit évidemment d'une mauvaise présentation des choses, puisque la France a donné mandat à l'Union européenne pour négocier avec les États-Unis. Pour autant que je sache, l'Allemagne a rejoint la position de la France, les autres pays de l'Union ne semblant pas avoir pris position sur ce point.

Le débat que nous avons autour du TTIP coïncide avec les négociations sur le CETA, qui est son pendant avec le Canada. En l'espèce, il semblait plutôt se dégager un large consensus, des points de blocage ayant été levés devant la position extrêmement ferme des négociateurs européens, notamment sous l'impulsion de la France. Aujourd'hui, le débat s'est durci et la tension est extrême, certains considérant que ratifier l'accord mixte sur le CETA ouvrirait la porte à un accord avec les États-Unis sur le TTIP.

Il se pose donc un ensemble de questions très lourdes, sur lesquelles nous serons évidemment heureux d'entendre vos positions, monsieur le Premier ministre.

**M. Édouard Balladur, ancien Premier ministre.** – Mesdames, Messieurs les sénateurs, je suis très honoré d'être appelé à m'exprimer devant vous à la demande de MM. les présidents Bizet et Lenoir, que je remercie de leur invitation.

Voilà quelques mois, le président Larcher a pris contact avec moi pour savoir si j'accepterais d'étudier, pour éclairer le Sénat, les problèmes que poserait à notre pays la ratification du traité transatlantique. J'en ai été un peu surpris, puisque j'ai quitté la vie publique depuis bientôt dix ans maintenant. Il a su lever mes hésitations en précisant que ce que j'avais pu faire comme chef du Gouvernement au moment de la ratification des accords du GATT était à ses yeux un préjugé plutôt favorable. J'aurai l'occasion d'y revenir, parce que, comme tout un chacun, je suis assez sensible à ce qui a pu être accompli à mon instigation.

En préambule, je veux qu'il soit bien clair entre nous que je m'exprime en mon nom personnel. Comme chacun, j'ai mes convictions politiques, mon passé, mais le point de vue que je développerai devant vous n'engagera que moi.

Par ailleurs, je ne parlerai pas du Canada, non seulement parce que tout le monde paraît d'accord, à part nos amis wallons, mais surtout parce que ce sujet ne faisait pas partie de l'étude qui m'était proposée. Je me limiterai donc à parler du traité transatlantique.

Avant de vous soumettre ce que je crois être l'essentiel du rapport que nous avons élaboré, je me dois de vous faire quelques réflexions.

Cette affaire a intérêt à ne pas être politisée. À lire la presse, on s'aperçoit que, si l'on exprime des réserves sur ce traité, on est aussitôt qualifié de populiste et d'ennemi de la liberté ; au contraire, si l'on y est favorable, on est aussitôt taxé d'ultralibéralisme et accusé de jouer contre les intérêts nationaux. Je suggère que nous nous éloignons de ces poncifs un peu automatiques pour regarder la réalité en face.

En fait, ce débat met en cause la conception que nous nous faisons du libéralisme, question récurrente en France depuis des siècles. Doit-il comporter ou non des règles que tous doivent respecter ? Pour ma part, depuis toujours, je considère que la liberté est le bien suprême, à la condition qu'elle s'exerce dans des conditions et des circonstances respectueuses des droits et des intérêts de chacun.

Nous retrouvons partout ces interrogations sur le sens du libéralisme : dans la politique nationale, et je ne développerai pas ce point ; dans la politique européenne, lorsque l'on s'aperçoit que la politique monétaire ne peut être gérée dans l'autonomie la plus complète, en négligeant les problèmes d'harmonisation des systèmes fiscaux et des législations ; au niveau mondial, comme l'exemple du TTIP le montre surabondamment.

Jusqu'où doit aller la liberté ? Quelle place faut-il faire à la réglementation et au respect des intérêts de chacun ?

Certains ont proposé, notamment au Gouvernement, de rejeter le traité, ce à quoi la Commission européenne a répondu qu'un mandat unanime lui ayant été donné, celui-ci ne pouvait lui être retiré que par une décision unanime des États. En d'autres termes, la France à elle seule ne pouvait pas prétendre paralyser le processus. C'est une évidence, mais il faut bien avoir à l'esprit que lorsque la négociation arrivera à son terme, la ratification devra être unanime. Dans ces conditions, la France aura tout son rôle à jouer à ce moment-là.

Enfin, je tiens à préciser que je suis partisan non pas du rejet du traité, en l'état actuel du texte, mais de la suspension de la négociation en attendant la clarification d'un certain nombre de points. De toute façon, elle sera de fait suspendue, compte tenu des échéances électorales qui s'annoncent dans des pays importants.

Ces quelques réflexions générales étant faites, messieurs les présidents, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais insister, sans m'y appesantir, sur quelques points du rapport.

L'objet de la négociation est de faciliter l'accès aux marchés, ce qui implique de lever les obstacles tarifaires et non tarifaires aux échanges de biens et de services. C'est l'élargissement aux obstacles non tarifaires qui a fait naître la difficulté actuelle. En effet, ces sujets, sociaux ou réglementaires, sont la plupart du temps de la compétence des États. À partir de là, il était légitime que les États s'en préoccupent et qu'ils donnent mandat à la Commission européenne pour négocier, alors que, s'agissant des obstacles tarifaires, la compétence relevait en propre de la compétence de la Commission en vertu des traités.

Pour justifier le TTIP, on a prédit une impulsion considérable donnée au développement du commerce international. Sans doute sera-ce le cas, mais je ne suis pas persuadé que cette hausse soit si considérable, ce commerce étant déjà très important. Pour autant, s'il devait l'être encore plus, je n'y verrais, pour ma part, que des avantages.

Dans l'état actuel de la négociation, on est arrivé à éliminer les droits de douane pour 97 % des 10 000 lignes tarifaires concernées. Bien entendu, les 3 % restants sont extrêmement importants et surtout, de nombreux obstacles restent à franchir, puisque sont concernés l'accès aux marchés de services, la coopération réglementaire, les indications géographiques et le mécanisme d'arbitrage des différends.

Force est de constater par ailleurs que le déroulement de la négociation prête le flanc à un certain nombre de critiques. En effet, on a voulu maintenir le secret, censé être un gage d'efficacité. C'est parfois vrai, mais pas trop longtemps, surtout dans un système démocratique où les opinions et les parlements nationaux ont leur rôle à jouer. Pour ma part, je suis tout à fait réservé sur ce secret, et je pense que bien des objections qui sont faites à ce projet de traité eussent été mises de côté si l'on avait pu en débattre publiquement.

En tout état de cause, le traité transatlantique porte sur des aspects essentiels de la vie économique des pays qui devront le signer, et il ne pourra être ratifié qu'avec l'accord du Conseil statuant à l'unanimité. Dans ces conditions, vouloir mettre les États et les nations de côté serait illusoire.

Quels sont plus précisément les points d'achoppement de la négociation ?

Il y a tout d'abord les tarifs douaniers. Comme je l'ai dit, les problèmes ont été résolus sur 97 % des quelque 10 000 lignes tarifaires, mais les 3 % restants sont particulièrement sensibles, puisque est notamment concernée l'agriculture, domaine dans lequel l'Union européenne entend se protéger des importations de viande bovine, tandis que les Américains, eux, veulent se protéger de l'importation des produits laitiers.

La deuxième difficulté réside dans la convergence des normes réglementaires. Neuf secteurs d'activité ont été identifiés comme prioritaires, notamment l'automobile, le textile, les produits pharmaceutiques et autres, mais il demeure des points sur lesquels un accord n'a pas encore pu être trouvé. J'ai en tête un exemple précis, qui apportera de l'eau au moulin de ceux qui ne cessent de dire que les Français sont obsédés par la défense de leur langue nationale, même s'ils n'arrivent pas toujours à assurer cette défense de façon convenable, comme le montre le fonctionnement aussi bien de l'Union européenne que de l'ONU. Lorsqu'il est envisagé que l'usage de certaines langues nationales autres que l'anglais pourrait être regardé comme un obstacle commercial non tarifaire, c'est parfaitement inacceptable pour nous, et peut-être aussi pour quelques autres.

Troisième difficulté, l'ouverture des marchés publics américains, qui met en cause le Buy American Act et un certain nombre de législations fédérales et des États membres des États-Unis, grâce auxquelles les marchés publics américains sont deux fois plus fermés que leurs équivalents européens.

Quatrième difficulté, les indications géographiques, auxquelles les États-Unis opposent la défense des marques. C'est l'équivalent pour les territoires locaux de ce que sont les AOC dans le domaine des vins et des fromages. En d'autres termes, il s'agit d'un point important de la négociation, mais les négociations avec le Canada – je vous avais pourtant dit que je ne parlais pas du CETA – montrent que des avancées sont possibles, le CETA ayant reconnu l'existence de plus de 150 indications géographiques européennes.

Enfin, cinquième et dernière difficulté que je tiens à évoquer, le règlement des litiges entre les États et les investisseurs, avec le mécanisme d'arbitrage prévu, auquel pourrait



avoir recours toute entreprise qui s'estimerait lésée par la législation du pays où elle décide d'intervenir. À ce stade de la négociation, l'UE a proposé un mode d'arbitrage plus juridictionnel comportant 15 juges, donc 5 issus de pays tiers, et assorti d'un mécanisme d'appel.

Devant chacun de ces problèmes, les déséquilibres de la négociation apparaissent.

Au nom de la conception que les autorités judiciaires et politiques américaines se font de leur compétence, toute personne qui a utilisé le dollar, y compris dans des opérations extérieures au territoire américain, peut tomber sous le coup de la législation américaine et se voir très lourdement taxée, si bien qu'on a pu dire que les taxes imposées à des banques européennes, et notamment françaises, constituaient une part importante des recettes fiscales américaines, ce qui est évidemment inacceptable. Il y a là un élément d'extrapolation de la souveraineté monétaire que les États-Unis exercent légitimement sur leur propre territoire, qui est pour nous, je le répète, inacceptable.

Il y a des précédents dans l'histoire juridique américaine. La Cour suprême s'est ainsi estimée compétente pour statuer sur une plainte dirigée contre la société Shell à raison des dommages que cette société aurait causés dans le delta du Niger. C'est proprement inadmissible à nos yeux. Nous ne pouvons pas accepter qu'un des États signataires du traité puisse s'arroger une compétence que nous considérons comme excessive.

Par ailleurs, il faut savoir que les marchés publics américains sont surprotégés. À cet égard, j'ai déjà eu l'occasion de citer le *Buy American Act*, promulgué en 1933 par le président Hoover, le dernier jour de son mandat, et qui pèse encore sur les relations entre l'Europe et les États-Unis.

### **Comment l'Europe peut-elle faire pour défendre ses intérêts ?**

Il est très difficile d'atteindre l'unanimité sur tous ces sujets, d'autant que l'on est toujours l'objet de procès d'intention, comme je l'ai expliqué dans mon propos liminaire. Il ne faut pas que toute réglementation de la liberté apparaisse comme du populisme, ni que tout souhait d'élargir le domaine de la liberté soit vu comme de l'ultralibéralisme mondialiste. Laissons de côté ces débats de principe, qui ne signifient finalement pas grand-chose, et regardons les réalités telles qu'elles sont.

Nous devons d'abord régler le problème des marchés publics. Dans le cadre de l'accord sur les marchés publics conclu à l'OMC en 1994, 45 États, dont l'Union européenne et ses États membres, se sont engagés à libéraliser leurs marchés publics. À cet accord sont annexées des clauses limitatives, dont le Japon, mais surtout les États-Unis font un très grand usage. Il appartient donc à l'Union européenne, dans le cadre de l'accord sur les marchés publics, de réviser sa propre liste de marchés publics accessibles et de consacrer ainsi une véritable préférence communautaire. De toute façon, en la matière, nous ne devons nous satisfaire que d'une réciprocité véritable, claire et équitable.

Je rappelle aussi qu'un projet de règlement européen, élaboré en 2012, visait à redéfinir le périmètre d'ouverture des engagements plurilatéraux et bilatéraux de l'Union, sur le fondement du principe selon lequel, pour les entreprises d'un pays dont les marchés publics sont fermés, l'ouverture des marchés européens aurait été conditionnelle. Par une résolution du 26 novembre 2012, le Sénat avait apporté son soutien à ce texte, qui n'a finalement pas été adopté.

En outre, l'Union européenne ne peut pas s'accommoder de l'extraterritorialité des lois américaines telle que la conçoivent les autorités américaines. À cet égard, l'Union européenne avait adopté en 1996 un règlement portant protection contre les effets des applications extraterritoriales d'une législation adoptée par un pays tiers. Mais ce texte n'a toujours pas été mis en œuvre, vingt ans après, ce qui est très regrettable. C'est peu dire que l'urgence commande de remédier à cette carence.

Voilà un survol très rapide et assez superficiel des problèmes qui se posent à nous.

Pour conclure, je voudrais revenir sur deux points.

Tout d'abord, nous devons nous interroger sur le sens que nous donnons au libéralisme et à la liberté. Jusqu'où nous autorisons-nous à aller dans la réglementation de cette liberté ?

Ensuite, je me permettrai de soumettre un avis au Sénat. Dans cette affaire, il faudrait que la liste de ce qui est inacceptable pour la France soit établie de façon parfaitement claire et que cette liste soit officiellement adressée par le Gouvernement à la Commission européenne, assortie de la menace de ne pas ratifier le traité aussi longtemps qu'elle ne serait pas prise en compte. Il faudrait surtout que cette lettre fût rendue publique, pour tenir l'opinion publique informée, contrairement à ce que souhaitent les tenants du secret des négociations.

Permettez-moi de vous rendre compte de mon expérience.

Lorsque j'ai été nommé Premier ministre, l'accord du GATT avait été signé par le Gouvernement précédent, l'ensemble de nos partenaires européens et le gouvernement américain, mais il donnait lieu à une très forte contestation en France, notamment au sein même de la nouvelle majorité. Le Président de la République de l'époque l'avait sinon signé lui-même, du moins cautionné, et il ne souhaitait pas le voir remis en cause. Par ailleurs, une partie seulement de la nouvelle majorité voulait le remettre en cause.

En tant que Premier ministre, chef de cette nouvelle majorité, je me suis efforcé de trouver une solution parfaitement claire. J'ai désigné un certain nombre de ministres pour être les chefs de file de la négociation – il s'agissait de MM Juppé, Longuet et Lamassoure –, avec mandat d'établir un document récapitulant toutes les questions que nous entendions voir résolues. Elles étaient essentiellement au nombre de trois : l'agriculture, comme toujours ; la culture, comme souvent ; le mécanisme de règlement des conflits, qui n'était pas satisfaisant.

Ce document a été transmis au Président Mitterrand, qui l'a jugé utile et honnête intellectuellement. Par la suite, je l'ai fait envoyer à tous les chefs de gouvernement des pays concernés. À ce moment-là, il a été clairement précisé, aussi bien au Conseil européen que dans les négociations bilatérales avec les Américains, que la France ne ratifierait pas le texte et ferait jouer son veto si elle n'obtenait pas satisfaction sur ces points. Finalement, au bout de quelques mois, tout le monde s'y est résolu, et nous avons pu faire accepter l'accord du GATT à la quasi-unanimité de la majorité parlementaire.

À mon sens, cette méthode est la plus efficace. Un, il faut dire clairement ce que l'on veut ; deux, il faut le faire savoir ; trois, il faut annoncer sans ambiguïté les conséquences que l'on tirera si l'on n'obtient pas satisfaction.

Après, il importe de garder l'esprit ouvert et éventuellement d'accepter dans ces textes d'autres solutions que celles initialement envisagées, à la condition qu'elles soient finalement dans l'intérêt de la France, mais si nous voulons dépolitiser au maximum ce débat pour aboutir en tenant compte de nos intérêts légitimes, la méthode que j'ai exposée serait la meilleure. Je suggérerai d'ailleurs au président Larcher de la soumettre au Sénat pour validation. Ensuite, il s'agira de convaincre l'Assemblée nationale et le Gouvernement, mais nous verrons bien dans les prochains mois comment évoluera le contexte politique.

**M. Éric Bocquet.** – Monsieur le Premier ministre, messieurs les présidents, mes chers collègues, cette présentation permet de poser les termes du débat, qui est de fait un débat politique, quoi que vous en disiez, car il n'est pas seulement technique. Il intéresse l'ensemble de nos concitoyens, et, partant, devient un sujet politique, au sens noble du terme. Au fond, il revient à faire un choix d'organisation du monde économique, pour aujourd'hui et pour demain. Le libéralisme, qu'il soit régulé, réglementé, modéré, est un choix d'organisation économique du monde.

Ce texte nous inspire des réserves, car, finalement, il consacre un nouveau recul de la puissance publique dans la marche du monde. J'ai en tête ce que l'on vit aujourd'hui sur le plan fiscal, par exemple. Ainsi, les multinationales choisissent de payer tel montant d'impôt dans tel pays, réclamant même des exceptions à la loi fiscale que les États déterminent eux-mêmes en pleine souveraineté. On peut imaginer que, demain, d'autres « coups de force » soient décidés par les multinationales pour défier les États, donc les peuples et les citoyens.

J'ai eu la chance de me rendre en Californie au printemps dernier, au nom de la commission des finances du Sénat, avec plusieurs de mes collègues, pour travailler sur le sujet de la fiscalité du numérique, qui est très complexe et pour lequel il va falloir inventer quelque chose d'efficace rapidement. Nous avons pu constater, en visitant les différents campus des grands groupes du numérique, c'est-à-dire Google, Apple, Facebook et Amazon, et en rencontrant leurs dirigeants, que ces gens peuvent demain gérer le monde sans les États. Pour tout dire, je pense même que tel est leur projet. Leur vision du monde économique de demain s'articule autour de 40 ou 50 multinationales en face de 6 ou 7 milliards d'êtres humains, par-dessus les États. En effet, au-delà des services qu'ils fournissent aujourd'hui, contre espèces sonnantes et trébuchantes, ces grands groupes investissent également dans l'éducation, dans la santé, dans la formation, en lieu et place des États, mais pas nécessairement avec le même objectif final, ce qui ne laisse pas de m'inquiéter.

Vous avez parlé de la réaction du parlement wallon, qui vient de donner son avis très clair sur la CETA, lequel s'inspire de la même philosophie que le TTIP. À mon sens, nos amis wallons posent le vrai problème de fond dans ce débat. Je ne me situe pas forcément dans le camp des TTIPistes ou TAFTAistes. Il s'agit d'un sujet qui concerne tous les citoyens.

Où est aujourd'hui cette puissance européenne, que vous évoquez, quand le continent est divisé, mis en concurrence, fiscalement, socialement ? À l'évidence, nous sommes en état de faiblesse face à la puissance américaine. Nous avons certes des projets européens différents, mais nous sommes tous convaincus que l'Europe doit être tirée vers le haut, avec un vrai projet politique qui rende la vie meilleure pour tous, ce qui n'est pas le cas actuellement.

**M. Ladislav Poniatowski.** – Monsieur le Premier ministre, j'ai beaucoup apprécié votre conclusion concernant la confidentialité, car il est évident que beaucoup de réticences portées sur ce traité viennent du fait que tous les peuples, et les Français en particulier, ont le

sentiment que les négociations sont tellement confidentielles et secrètes qu'il doit forcément se préparer quelque chose de funeste pour eux.

Votre suggestion, pour que le Gouvernement exprime clairement et publiquement ses réticences à Bruxelles, me paraît tout à fait pertinente.

J'ai publié il y a quelque temps une tribune sur mes réticences concernant ce traité, et elle a eu un effet totalement contraire à celui auquel je m'attendais. Il se trouve que j'ai toujours suivi dans ma vie parlementaire les problèmes énergétiques, et j'ai choisi d'appuyer mes critiques sur les marchés publics, qui n'étaient pas assez ouverts à mon goût. Figurez-vous que des dirigeants d'entreprises françaises spécialisées dans l'électricité, l'eau ou l'assainissement m'ont expliqué que les marchés américains, qui ne relèvent pas de l'État fédéral, mais des collectivités territoriales, étaient beaucoup plus ouverts. Ils m'ont révélé qu'ils étaient en train de prendre d'importantes parts de marché dans le domaine de la production et de la distribution d'électricité, ainsi que dans le domaine de la distribution d'eau. Ils craignaient donc de perdre ces marchés si l'Europe se montrait intraitable en la matière. La France est particulièrement en pointe dans ces secteurs et il ne s'agirait pas de prendre des décisions qui mettraient nos fleurons en position de perdre des marchés qu'ils gagnent allégrement.

Monsieur le Premier ministre, êtes-vous sûr que les négociateurs du traité font bien la part des choses en matière de marchés publics ? C'est bien d'ouvrir les marchés publics américains aux entreprises européennes, mais faisons attention de ne pas léser les secteurs dans lesquels nous sommes performants.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Monsieur le Premier ministre, vous avez évoqué, et c'est bien logique, le rôle de la Commission européenne. À ce sujet, il convient de rappeler un point fondamental : la Commission a le pouvoir de négocier, mais n'a pas le pouvoir de décider, qui relève du Conseil et des parlements nationaux. Parfois, il arrive que la Commission s'arroge des responsabilités et des prises de position différentes de celles des États, en contravention aux traités. Dans ces cas-là, on peut regretter que la réaction des États soit trop faible. En l'occurrence, les choses sont claires : elle a un mandat non pas de décision, mais de négociation.

Par ailleurs, vous avez abondamment parlé du libéralisme. Bien sûr, la loi du marché est au cœur du sujet, mais si le libéralisme, c'est la liberté du renard dans le poulailler, nous n'y trouvons pas notre compte. Or c'est parfois ce que l'on constate.

Par parenthèse, je vais vous raconter une anecdote. Avec Éric Bocquet et Philippe Dominati, nous sommes allés en Suisse dans le cadre de la mission d'information sur la fuite des capitaux et ses conséquences fiscales, d'où sont sorties 61 propositions fort intéressantes pour régler ce problème. Tenez-vous bien, nous nous sommes fait traiter de « gestapistes » dans un journal suisse. Cela vous donne une idée de la manière dont sont reçus ceux qui veulent montrer que la puissance publique existe et que le suffrage universel a un sens.

Monsieur le Premier ministre, vous avez détaillé la méthode vous semblant appropriée pour peser dans les négociations en cours. Il faudrait, dites-vous, que le Gouvernement explicite ses doutes, ses oppositions, ses interrogations. Mais c'est ce qu'il fait ! Mathias Fekl, que nous avons reçu à plusieurs reprises, a indiqué très clairement, à la satisfaction de tous, toutes tendances politiques confondues, quelles étaient les pistes inacceptables et les limites à ne pas dépasser.

Les positions sont claires, transparentes, publiques. Certes, on peut toujours faire plus en les couchant sur le papier, par exemple, mais il n'y a pas d'ambiguïtés.

La difficulté, qui s'impose à nous tous, c'est que la rapidité avec laquelle l'information circule aujourd'hui nous empêche de négocier au niveau international comme nous le faisons voilà dix, vingt ou trente ans, l'opinion publique ayant besoin de distinguer le vrai du faux dans un maelström d'informations. Aujourd'hui, les responsables politiques doivent informer beaucoup plus, faute de quoi c'est la désinformation qui s'impose. Je situe là la principale difficulté de l'action politique de nos jours.

En tous cas, je le répète, les choses sont claires du côté du Gouvernement. Matthias Fekl a été offensif pour porter les intérêts de la France de manière satisfaisante, y compris sur le CETA.

Je termine en exprimant ma surprise. Vous avez indiqué ne pas souhaiter faire de politique politicienne. Or, à deux reprises dans votre rapport, vous vous abandonnez à cette faiblesse. En page 2 du rapport, il est écrit que « la majorité présidentielle résiste mal à la tentation d'y voir un moyen de galvaniser les forces politiques dont l'hostilité de principe au libéralisme constitue le ciment ». Je n'ai pas du tout ressenti cela lorsque nous avons auditionné Matthias Fekl. Enfin, vous terminez votre rapport sur le même ton : « *Il s'en déduit que la première tâche du gouvernement français devrait être, plutôt que d'utiliser le projet de traité transatlantique à des fins de politique intérieure, de convaincre ses partenaires européens* ». Dans les échanges que nous avons eus avec le Gouvernement, je n'ai ressenti à aucun moment des préoccupations de politique intérieure ou politicienne.

Monsieur le Premier ministre, vous avouez avoir été surpris de l'invitation du président du Sénat ; j'avoue que nous l'avons été aussi.

**M. Gérard Bailly.** – Monsieur le Premier ministre, j'ai beaucoup apprécié votre intervention. Je souhaite vous poser deux questions.

Pouvez-vous dire s'il y a une différence entre les Démocrates et les Républicains sur ce traité, en cette période électorale cruciale aux États-Unis ?

Ma seconde question porte plus particulièrement sur l'agriculture. Avec le CETA, nos appellations d'origine ne s'en tirent pas trop mal. En revanche, avec les Américains, c'est plus compliqué, et les agriculteurs sont inquiets, comme vous l'avez relevé. Je voudrais ajouter qu'il y a une grande différence entre les modes de production aux États-Unis et ce que nous faisons dans nos exploitations agricoles. Les Américains utilisent des OGM, beaucoup d'hormones et d'antibiotiques. De surcroît, leurs fermes n'ont rien à voir avec les nôtres.

Les agriculteurs, éleveurs en tête, sont vent debout contre ce TTIP, car ils perçoivent le problème qu'il posera en termes de compétitivité. Nous devons aussi craindre pour la qualité alimentaire que nous, agriculteurs français, voulons essayer de conserver pour les consommateurs. Il y a le volume, certes, mais il y a aussi la qualité.

Bref, ce traité annoncerait une nouvelle révolution dans les campagnes, qui n'en ont pas besoin actuellement.

Ne pensez-vous pas qu'il faille mettre cette problématique plus en avant dans les négociations ?

**M. Pascal Allizard.** – Monsieur le Premier ministre, je vous remercie de vos propos empreints de sérénité sur un sujet sensible.

Ma question porte sur la problématique de l'information, ou plutôt de l'absence d'information. En effet, les contraintes strictes entourant l'information sur ce traité ont paradoxalement entraîné plus de communication, parfois fausse, que d'absence de communication. On sait aussi que nos amis américains imposent régulièrement des règles à leurs partenaires tout en s'en affranchissant eux-mêmes.

Est-ce que cette obligation de non-communication qui prévaut en Europe est aussi valable aux États-Unis ?

**M. Bruno Sido.** – Monsieur le Premier ministre, je vous remercie de votre communication. Je voudrais vous poser une question, qui me paraît fondamentale, au sujet de la souveraineté monétaire. Au fond, le dollar est la seule vraie monnaie internationale, le yuan n'inspirant pas confiance dans la durée et l'euro n'arrivant pas à s'imposer. Grâce au dollar, les Américains peuvent se permettre d'avoir des déficits colossaux, de faire tourner la planche à billets, de taxer les banques lorsqu'elles ne respectent pas leurs propres règles. Finalement, le traité de 1927, qui stipule que chaque État n'est maître que chez lui, est bafoué en permanence par la puissance américaine adossée au dollar.

Comment se sortir de ce cercle vicieux ?

**M. Édouard Balladur, ancien Premier ministre.** – Monsieur Bocquet, vous vous inquiétez du recul de la puissance publique, concomitamment à la mondialisation. Je partage ce constat, mais nous devons nous demander dans quelle mesure nous pouvons l'éviter. Je vais dire des banalités, mais force est de constater que, aujourd'hui, nous communiquons facilement d'un point à l'autre du monde pour prendre des décisions ou récolter des informations et les diffuser.

Je vous ai donné ma conviction, et peut-être pourrions-nous nous rejoindre sur ce point. Il n'y a pas de liberté efficace sans harmonisation. Je vais être plus précis : il n'est pas normal que, dans la zone euro, il y ait des différences aussi grandes dans le taux de l'impôt sur les sociétés et qu'un pays comme l'Irlande, qui reçoit par ailleurs beaucoup de fonds structurels, en profite pour baisser son taux d'IS beaucoup plus bas que tous les autres pour bénéficier d'un avantage concurrentiel. Cela veut dire que l'on est resté au milieu du chemin dans la construction européenne.

J'étais partisan du « oui » au traité de Maastricht, qui avait à l'époque soulevé beaucoup de débats, et je demeure partisan de l'euro. Néanmoins, je pense que l'Europe doit être consciente de la nécessité d'aller plus loin pour être plus efficace. Politiquement, le sujet est sensible, et M. Vaugrenard me pardonnera de parler politique. J'attends toujours que naisse en France un grand mouvement d'opinion dont le programme préconiserait de laisser d'autres que nous décider de notre fiscalité, de nos régimes sociaux, de nos transferts. Un tel projet n'existe pas, et nous sommes bloqués dans une espèce d'entre-deux. Il faudrait surtout que nous nous persuadions tous – ce n'est pas le cas actuellement – que nous sommes plus faibles si nous sommes isolés que si nous faisons partie de l'Union européenne.

Pour montrer à M. Vaugrenard que je ne suis pas aussi sectaire qu'il semble le penser... (*Sourires.*)

**M. Yannick Vaugrenard.** – Ce n'est pas ce que j'ai dit !

**M. Édouard Balladur, ancien Premier ministre.** – ... je reconnais bien volontiers que ce problème existe dans la famille politique dont je suis issu, à savoir la droite. Il y a sur la question du degré auquel il faut garantir la souveraineté nationale ou la coordination européenne des désaccords profonds. Il y en a aussi au sein de la gauche, et l'on retrouve parfois des convergences transpartisanes.

J'ai la conviction que nous ne resterons pas éternellement avec une zone euro dans laquelle on n'est pas maître de sa monnaie, mais où l'on demeure maître de sa fiscalité, de son budget, de ses transferts sociaux. C'est ou l'un ou l'autre. Si l'on veut retrouver une souveraineté totale, il faudrait retourner au franc, et nous en verrions alors les conséquences.

Je suis cependant embarrassé par ma réponse, qui pointe la difficulté sans laisser entrevoir de solution. Mais faisons confiance au temps : il fut une époque, que la plupart d'entre vous n'ont pas connue, où il était question d'une coordination militaire entre la France et l'Allemagne. Ce projet, vieux de 60 ans, et qui avait pour nom la CED, a été rejeté à l'époque ; maintenant, tout le monde appelle de ses vœux la création d'une armée européenne.

Vous avez raison, j'ai parlé d'une puissance européenne, mais je reconnais qu'elle n'existe pas en ce moment, pour la bonne et simple raison qu'elle ne veut pas exister. Pourquoi ? Justement parce que l'on n'a pas tranché pour savoir jusqu'où l'on veut aller dans la coordination entre États européens.

Ce choix est très difficile à faire, surtout pour les hommes de ma génération, qui ont vu les effets de la guerre sur notre pays et savent combien le fait de retrouver son indépendance est important. Pourtant, j'en suis convaincu, il faut que nous sachions organiser une interdépendance des pays européens les uns avec les autres, faute de quoi aucun pays, même pas l'Allemagne, ne s'en sortira tout seul. Telle est mon intime conviction, même si je reconnais que je ne suis pas en mesure de proposer une solution rapide. J'irai même plus loin : si l'on me demandait demain d'accepter que le niveau de l'IS en France soit décidé par l'Europe et non par la France, j'aurais beaucoup de mal à m'y résigner. Et je pense que tout le monde autour de cette table est à peu près dans le même état d'esprit.

Monsieur Poniatowski, je note que vous êtes d'accord avec moi sur la publicité des négociations. Je me réjouis que les sénateurs souhaitent être plus amplement informés qu'ils ne le sont actuellement par les négociateurs gouvernementaux. En revanche, je ne suis pas capable de répondre à votre remarque sur les marchés publics énergétiques, pour lesquels les Américains seraient plus ouverts qu'on ne le dit. C'est sans doute vrai mais, grosso modo, les lois américaines font le plus souvent prévaloir la préférence nationale dans les marchés publics. Or rien de tel n'existe pour les entreprises françaises. D'ailleurs, l'Europe ne l'accepterait pas. Pire, pour obtenir une véritable concurrence au sein de l'Union européenne, on a affaibli un certain nombre de grands groupes européens dans la concurrence internationale.

M. Vaugrenard a évoqué le rôle de la Commission de Bruxelles. Je suis d'accord, elle a un rôle de négociation, la décision finale incombant au Conseil. Cependant, elle a un rôle de négociateur exclusif pour les questions qui sont de la compétence de l'Union. Le problème, dans notre affaire, c'est que l'on a ajouté aux éléments tarifaires des éléments non tarifaires, qui sont normalement de la compétence des États. Ces derniers ont donc donné mandat à la Commission à l'unanimité pour négocier en leurs lieux et places. Pour finir de

vous convaincre de mon impartialité politique, je me demande même si la droite n'était pas au pouvoir à l'époque... Si tel était le cas, ce ne serait pas de nature à m'émouvoir particulièrement, car le résultat est le même : nous sommes devant une négociation dans laquelle le négociateur, à savoir la Commission, ne veut pas donner suffisamment d'informations – je crois savoir que l'accès aux documents a été organisé dans des conditions absolument rocambolesques. Vous avez déclaré avoir été surpris que le président Larcher fasse appel à moi, mais si mon intervention vous permet d'être mieux informé, vous n'aurez pas lieu de le regretter. Nous verrons bien.

Enfin, pour stigmatiser le libéralisme, vous avez utilisé la métaphore du renard dans le poulailler. Je suis très à l'aise sur ce sujet, car j'ai en mon temps concouru à mener une politique libérale sur le plan économique. Pourtant, on m'a reproché de ne pas être assez libéral... (Sourires.) En effet, je veillais à ce que les intérêts de l'État fussent défendus, ce qui m'a valu de ne pas être en odeur de sainteté auprès de milieux intellectuels qui considéraient que le marché devait tout décider librement sans aucun contrôle, ce qui n'est pas ma conception.

Soyez rassuré, j'ai beaucoup de considération pour M. Fekl. Cependant, si ce qu'il dit devant vous est important, une communication officielle du chef du Gouvernement sur nos positions à la Commission de Bruxelles, envoyée en copie à tous les membres de l'Union, semblerait souhaitable.

Monsieur Bailly, vous m'avez demandé quelle était la différence entre les Républicains et les Démocrates sur ce sujet. Je suis bien en peine de vous répondre. J'entends par exemple que Mme Clinton propose d'augmenter le salaire minimum de presque 100 %, ce qui, me semble-t-il, serait plutôt contraire à la doctrine traditionnelle américaine. Quant à M. Trump, c'est une autre affaire (Sourires), et je ne me hasarderai pas à vous dire quelle est sa position sur un sujet aussi technique. J'ai plutôt le sentiment que souffle en ce moment sur le monde un vent de protectionnisme et de correction de ce que l'on appelle « les erreurs du libéralisme ».

On en tire d'ailleurs des conséquences pour la France, d'aucuns s'étonnant que des candidats à la magistrature suprême veuillent mener une politique libérale, alors que, partout dans le monde, on revient en arrière. Monsieur Vaugrenard, pardonnez-moi, mais je vais faire encore un peu de politique... Comme nous avons fait beaucoup moins de réformes libérales que nos voisins allemands ou anglais, on ne doit surtout pas tirer argument de cette soi-disant tendance mondiale pour en conclure que nous ne devons plus rien faire du tout. Mais je m'éloigne un peu de la mission que le président Larcher a bien voulu me confier. En résumé, je donne ma langue au chat pour la différence entre les Démocrates et les Républicains.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Ce n'est pas prudent, monsieur le Premier ministre. (*Rires.*)

**M. Édouard Balladur, ancien Premier ministre.** – En revanche, s'agissant de l'agriculture, il faut absolument saisir l'occasion de cette discussion sur ce traité pour protéger davantage nos agriculteurs. Il est inconcevable que la France voie son agriculture s'affaiblir, non seulement pour des raisons économiques, sociales, financières, mais surtout pour des raisons d'ordre historique et culturel.



Longtemps, nous nous sommes reposés sur la PAC, que nous devons au général de Gaulle, pour faire de notre agriculture la première d'Europe. Il semble que tel ne soit plus le cas, ce que je trouve désastreux. Cela étant, nous assistons au développement de modes d'exploitation agricole qui troublent parfois notre conscience, et, si j'ose dire s'agissant d'élevage, qui heurtent nos sentiments d'humanité. Nous ne sommes pas obligés de les adopter, mais ils posent incontestablement un problème pour l'avenir de l'agriculture française. Nos partenaires étrangers nous reprochent de toujours parler d'agriculture, et le reproche m'avait d'ailleurs été adressé voilà vingt ans au moment du GATT. C'est vrai, mais il s'agit d'un élément de notre puissance et, plus fondamentalement, de notre histoire, de notre culture, de notre équilibre social et territorial. Il faut donc non seulement écarter toute mesure qui l'affaiblirait, mais il faut également prôner des mesures qui la renforceraient.

Monsieur Allizard, vous avez abordé l'obligation de non-communication. Je suis d'avis de la transgresser. C'est d'ailleurs ce qui va être fait, ou du moins je l'espère. À mon sens, nous devrions organiser au Parlement, au Sénat d'abord puis à l'Assemblée nationale, un débat très ouvert sur ce sujet, où tout le monde pourrait s'exprimer et faire état de ses préoccupations. La période n'est, certes, pas très propice, d'autant que l'ordre du jour des assemblées est, paraît-il, chargé.

**M. Pascal Allizard.** – Est-ce que les Américains s'imposent à eux-mêmes cette obligation de secret ? Je n'en ai pas le sentiment.

**M. Édouard Balladur, ancien Premier ministre.** – Comme ils sont en position de force, ils ont tendance à ne pas s'imposer beaucoup d'obligations. C'est l'inconvénient de la force, pour ceux qui ne la détiennent pas... (*Sourires.*)

**M. Jean Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques.** – Je me permets de vous interrompre, monsieur le Premier ministre. Avec Jean Bizet, nous avons rencontré plusieurs fois l'ambassadeur américain qui négocie avec l'Union européenne, M. Punke, et il a reproché aux Européens de faire de même. (*Nouveaux sourires.*)

**M. Édouard Balladur, ancien Premier ministre.** – Dans ces conditions, monsieur le président, la solution est que tout le monde fasse la même chose, donc que tout le monde parle. Cette règle sera beaucoup plus démocratique et, finalement, plus efficace. Quand on perd son temps à discuter sur des dossiers dont on ne connaît qu'un morceau, tandis que votre interlocuteur connaît l'autre, c'est le meilleur moyen pour que les discussions s'enlisent. Il y a des domaines dans lesquels le secret doit s'appliquer, mais, en l'espèce, il ne s'agit pas d'une discussion sur l'usage de la force nucléaire.

Enfin, monsieur Sido, vous m'interrogez sur notre souveraineté monétaire, qui n'existerait finalement pas, le dollar étant tout puissant. De Gaulle le déplorait déjà il y a cinquante ans, ce qui lui a valu d'être taxé d'anti-américanisme. Mais son constat demeure d'actualité. Par exemple, je ne comprends pas que l'on accepte que l'État américain taxe forfaitairement les entreprises françaises, à hauteur de 10 milliards ou 15 milliards d'euros, sous prétexte qu'elles ont fait un usage du dollar qui ne lui convient pas. C'est proprement inadmissible. Après tout, nous pourrions nous aussi taxer sur le sol européen des entreprises américaines dont nous estimerions qu'elles font un usage exagéré de telle ou telle de nos prérogatives nationales. Dans certains domaines, il ne faut pas reculer devant l'usage de la force. Nous avons encore des atouts : certes, l'euro n'a pas la force du dollar, mais il vient juste après comme monnaie de réserve ; par ailleurs, la BCE n'est pas non plus dépourvue de moyens. Aussi, les gouvernements européens, toutes tendances politiques confondues, ont eu

tort de garder les bras croisés quand de grandes entreprises européennes ont été taxées, de façon parfaitement arbitraire à mon sens. Il y avait sûrement des moyens de réagir.

Je suis conscient de ne pas avoir très bien répondu à toutes vos questions, souvent par défaut d'information. Je n'ai pas été assez clair sur la direction dans laquelle il faudrait aller pour conjuguer préservation de la souveraineté et avènement d'une Europe puissance. C'est le grand débat que nous avons depuis la Seconde Guerre mondiale ; il n'est pas encore tranché et il ne le sera sans doute pas avant des dizaines d'années. Néanmoins, je pense quand même qu'il faut aller dans le sens d'une plus grande coordination.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Monsieur le Premier ministre, avant de laisser la conclusion à Jean Claude Lenoir, je voudrais de nouveau vous remercier de cet échange. Nous ne sommes pas au bout de l'exercice. J'en veux pour preuve toutes les questions soulevées par vos propositions.

Je souhaite en reprendre au vol quelques-unes, qui pourraient faire l'objet, dans les semaines et les mois qui viennent, d'un travail et de la commission des affaires économiques et de la commission des affaires européennes.

Tout d'abord, je retiens l'invitation faite au Gouvernement de bien clarifier ses positions au moyen d'une lettre publique.

Ensuite, il me semble que la commission des affaires européennes aurait tout intérêt à élaborer une proposition de résolution, envoyée ensuite à la commission saisie au fond, c'est-à-dire la commission des affaires économiques, pour rappeler qu'un règlement de 1996 traite des problèmes posés par l'extraterritorialité des lois américaines. Or il n'est toujours pas inscrit à l'ordre du jour du Parlement européen, ce qui montre qu'il n'y a pas de volonté politique pour le faire émerger. Par ailleurs, il ne faut pas oublier l'accord multilatéral sur l'ouverture aux marchés publics, qui a été négocié par 45 États, donc qui dépasse le cadre européen. C'est vrai, l'ouverture des marchés publics est contrecarrée aux États-Unis par le Small Business Act et par le Buy American Act. Je ne suis pas naïf au point de penser que nous ferons céder les Américains sur ce point, mais, en vertu du principe de réciprocité, nous pouvons faire sortir ces projets d'acte qui sont coincés au niveau communautaire.

Par ailleurs, je souhaite appuyer les propos de notre collègue Gérard Bailly, président du groupe d'études sur l'élevage. Force est de constater que le modèle agricole européen est très différent du modèle américain. Au-delà de ce constat se pose le problème de l'arme alimentaire, que les Américains ont très bien compris. Devant la constitution d'un certain nombre de conglomérats, notamment dans le domaine des semences – vous voyez où je veux en venir, mais c'est un autre débat –, je crois que nous aurions tout intérêt à bien faire savoir que nous tenons au modèle agricole européen. On nous reproche souvent de subventionner nos agriculteurs, mais il faut savoir que le montant du Farm Bill est beaucoup plus important que celui de la PAC.

Je pense aussi que le droit de la concurrence européen doit être repensé. Il a été écrit en 1957, au moment du traité de Rome, or les choses ont beaucoup changé depuis. À mon sens, la façon dont l'Europe régit les problèmes de concurrence au niveau communautaire ne coïncide pas toujours avec l'intérêt des entreprises françaises. Ensuite, la déclinaison nationale de ces principes laisse apparaître des différences d'approche. Je ne reviendrai pas en détail sur l'action du dernier président de l'Autorité de la concurrence, mais

sa vision était quand même plus étroite que ne l'était celle de son homologue allemand. Ces divergences d'approche ont tendance à fragiliser les entreprises françaises.

Enfin, tout le monde convient que le TTIP, en l'état, est trop déséquilibré, mais si nous ne nous mettons pas d'accord sur un traité transatlantique, notamment sur la partie non tarifaire, les normes seront demain élaborées et imposées par des pays qui ne nous demanderont pas notre avis, à savoir la Chine, l'Inde et tous les BRICS. Nous avons donc tout intérêt à mettre en place ces normes, qui deviendront des normes mondiales. Voilà tout l'intérêt de ce traité de 3e génération, comme le dit Pascal Lamy, qui suscite un véritable débat dans l'opinion. Mais, à mon avis, le Sénat est l'enceinte idoine pour nous permettre de sortir par le haut de cette affaire.

**M. Jean Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques.** – Je n'ai pas l'ambition d'ajouter quoi que ce soit à la conclusion de Jean Bizet, car nous travaillons ensemble depuis de longs mois sur ce sujet, et je partage entièrement son point de vue.

J'insiste néanmoins sur une question importante : comment faire coexister le Buy American Act et un accord entre l'Union européenne et les États-Unis ? Si la préférence est donnée aux produits et aux prestations des entreprises américaines au détriment des produits européens, l'Europe n'a-t-elle pas intérêt à jouer la carte de la préférence pour ses propres produits et services ?

**M. Édouard Balladur, ancien Premier ministre.** – Il serait tout de même assez piquant qu'une grande négociation qui dure depuis plusieurs années sur la libération du commerce international se conclue par une telle recommandation de la part des deux protagonistes, mais l'histoire a parfois des dénouements surprenants... (*Sourires.*)

**M. Jean Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques.** – Je vous remercie, monsieur le Premier ministre, mes chers collègues.

*La séance est levée à 10 h 45.*

**Mardi 25 octobre 2016**

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

### **Accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement - Examen des amendements de séance**

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous examinons les amendements de séance.

#### **Article 3**

*L'amendement rédactionnel n° AFFECO.2 est adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Les auteurs de la proposition de loi souhaitent retirer les programmes locaux de l’habitat (PLH) du champ du dispositif de l’article 3. L’avis est favorable, compte tenu de la spécificité des PLH.

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

#### *Article additionnel après l’article 4*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L’amendement n° 9 rectifié restaure la procédure de révision simplifiée du PLU, qui aurait été abrogée par ordonnance en 2015. L’article instaurant cette procédure a simplement été déplacé. La procédure de révision allégée s’applique lorsque la révision a uniquement pour objet de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, ou est de nature à induire de graves risques de nuisance, sans qu’il soit porté atteinte aux orientations définies par le projet d’aménagement et de développement durable. Le projet de révision arrêté fait alors l’objet d’un examen conjoint par l’État, l’EPCI compétent ou la commune, et les personnes publiques associées.

Retrait, sinon avis défavorable.

**M. Bruno Sido.** – Cet amendement n’est pas inintéressant. Modifier à la marge le PLU représente un coût important pour les petites communes ou intercommunalités puisqu’il faut refaire entièrement le document. Je m’abstiendrai donc.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Je le redis, la procédure de révision simplifiée du PLU n’a pas été abrogée. On peut toujours y avoir recours !

**M. Bruno Sido.** – Je vous entends.

*La commission émet une demande de retrait de l’amendement n° 9 rectifié.*

#### *Articles additionnels après l’article 5*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L’amendement n° 12 vise à modifier les règles du code général des collectivités territoriales relatives aux garanties d’emprunt apportées par une commune. Il y a lieu de soulever l’irrecevabilité au titre de l’article 45.

**M. Martial Bourquin.** – Et nous votons contre !

*L’amendement n° 12 est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L’amendement n° 13 modifie en profondeur la règle dite « d’urbanisation limitée », l’une des plus structurantes du code de l’urbanisme. Il ne constitue aucunement un texte de clarification, de simplification ou de stabilisation du droit. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 13.*

### *Article 6*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L’amendement n° 6 revient sur la possibilité de reporter l’étude d’impact au stade du dossier de réalisation de la ZAC.

Les arguments qui plaident en faveur de ce report reposent sur le constat que les études réalisées au moment du dossier de création de la ZAC sont parfois extrêmement sommaires. L’étude doit alors être complétée au moment du montage du dossier de réalisation. Si la concertation publique est organisée au stade du dossier de création sur la base d’une information incomplète, le citoyen risque de passer à côté des enjeux réels du projet.

Toutefois, le report de l’étude d’impact est contradictoire avec la lettre de deux textes : l’article 2 de la directive de 2011 et l’ordonnance du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l’évolution environnementale des projets.

Dès lors qu’il y a un doute sur la conformité au droit européen de cette possibilité de report, on peut craindre que les dossiers de ZAC ne soient juridiquement fragilisés. En effet, certaines personnes auront intérêt à saisir ce moyen pour s’opposer à un projet. Or la ligne de conduite du groupe de travail sur la simplification était de simplifier sans déstabiliser. J’aimerais entendre l’avis de mes collègues avant que la commission ne prenne position.

**M. Marc Daunis.** – Le débat de fond se fait non pas lors du dossier de création, mais lors du dossier de réalisation. Nous devons trouver une solution permettant aux citoyens d’y voir le plus clair possible.

Le report de l’étude d’impact aurait un coût financier non négligeable, alors même que cette étude devra, de toute manière, être complétée.

De manière pragmatique, nous avons estimé que si, pour les projets d’envergure, une étude d’impact *ab initio* était nécessaire, elle ne devait pas l’être pour les petites opérations. Mais cette solution simple et intelligente risque de se télescoper avec le droit européen. Le Gouvernement n’est pas défavorable sur le principe à cette proposition mais nous a alertés sur les risques de déstabilisation juridique des projets.

J’estime – à mon corps défendant ! – qu’il serait davantage conforme à notre volonté de sécurisation et de simplification de supprimer l’alinéa 3 de l’article 6.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Sur le fond, nous étions favorables à la réalisation d’une seule étude d’impact. Nous devons avoir ce débat en séance publique pour faire comprendre à nos collègues que cette idée, sur laquelle nous étions d’accord sur le fond, était finalement une « fausse bonne idée ».

*La commission émet un avis de sagesse sur l’amendement n° 6.*

### *Article 8*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L’amendement n° 1 rectifié *bis* remet en question la volonté d’encadrer strictement le délai légal de trois mois dont dispose le préfet pour prescrire des fouilles à la suite de la réception du rapport de diagnostic. L’article 8 limite les délais en matière d’archéologie préventive, tout en maintenant un standard élevé de protection des vestiges archéologiques. L’avis est défavorable.

**M. Marc Daunis.** – Nous avons retravaillé le texte pour préciser que la demande de complément du rapport n'a pas pour effet d'interrompre ou de suspendre le délai de trois mois.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié bis.*

### **Articles additionnels après l'article 8**

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Dans sa rédaction issue de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP), l'article L. 523-8 du code du patrimoine prévoit que la personne projetant d'exécuter les travaux fait appel, pour les fouilles terrestres et subaquatiques, soit à l'INRAP, soit à un service archéologique territorial, soit à un opérateur agréé par l'État. Les fouilles terrestres et subaquatiques sont explicitement mentionnées, mais pas les fouilles sous-marines. L'amendement apporte une précision intéressante. Avis favorable à l'amendement n°3.

L'amendement n° 4 revient sur un point largement débattu – la procédure d'autorisation de fouilles – lors de l'examen de la LCAP. Avant la loi LCAP, l'État avait deux mois pour autoriser les fouilles. Dorénavant, il dispose de deux mois pour valider le choix par l'aménageur de l'opérateur chargé des fouilles, auxquels s'ajouteraient quinze jours pour autoriser les fouilles proprement dites. Les délais sont donc allongés. Même si je comprends l'esprit de cet amendement, j'y suis défavorable. En effet, il neutralise les effets supposés d'un décret qui n'est pas encore paru et il revient sur une rédaction issue d'un compromis difficilement trouvé avec l'Assemblée nationale. Nous sortirions donc du cadre politique dans lequel nous avons souhaité inscrire l'examen de cette proposition de loi.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 3 et un avis défavorable à l'amendement n° 4.*

### **Article additionnel après l'article 10**

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement n° 8 rectifié prévoit que s'il existe un périmètre de protection délimité au titre d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), le périmètre de protection au titre des abords des monuments historiques ne s'applique pas pour les autorisations de travaux sur des bâtiments situés en dehors de cette zone.

L'avis est défavorable pour plusieurs raisons : une construction située en dehors d'une ZPPAUP peut très bien avoir un impact négatif sur un monument historique situé dans cette zone. Il importe de le vérifier à l'occasion d'une demande d'autorisation de travaux. Les deux dispositifs ne font pas doublon et supprimer l'avis de l'ABF au titre des abords pourrait avoir un impact négatif sur la protection du patrimoine.

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

### **Article 12**

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Cet amendement supprime la disposition législative selon laquelle les dispositions d'un PLU relatives aux extensions et annexes aux constructions agricoles sont soumises à l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Il soulève un certain nombre de questions, et je n'en comprends pas bien les raisons. Il importe de maintenir l'avis de la

commission s'agissant de dispositions réglementaires qui concernent des constructions en zone agricole. Cet avis a été mis en place à l'occasion des lois ALUR (loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové), LAAF (loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt), et Macron pour contrebalancer les assouplissements concédés alors en ce qui concerne les annexes et extensions aux bâtiments en zone A. Je précise que l'article 12 de la proposition de loi ne vise aucunement à modifier les règles de fond dans ce domaine. Il ne s'agit pas de rouvrir le débat. Je demande le retrait de cet amendement ; sinon, l'avis sera défavorable.

*La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 7.*

### **Articles additionnels après l'article 12**

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement n° 5 vise à contrer une jurisprudence récente selon laquelle le manque de précision dans la définition des objectifs poursuivis par l'élaboration d'un PLU constitue un motif d'annulation. Je demande le retrait de cet amendement, dont la rédaction n'est pas satisfaisante. Néanmoins, il serait intéressant d'en débattre en séance publique pour attirer l'attention du Gouvernement sur ce sujet.

L'amendement n° 11 vise à intégrer les géomètres-experts aux commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). Ces commissions comprennent déjà un très grand nombre d'acteurs. Avis défavorable.

L'amendement n° 10, quant à lui, tend à transformer en avis simple l'avis de la CDPENAF quand elle se prononce sur des projets de construction en dehors des parties urbanisées. L'avis est défavorable. La commission ne souhaite pas rouvrir sur le fond la question des constructions en zone agricole.

*La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 5 et un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 11 et 10.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je remercie Mme le rapporteur.

## **Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique - Examen du rapport pour avis**

**La commission procède à l'examen du rapport pour avis de M. Daniel Gremillet sur le projet de loi n° 866 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.**

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Nous sommes saisis, en nouvelle lecture, du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, adopté par l'Assemblée nationale le 29 septembre dernier après l'échec de la commission mixte paritaire réunie le 14 septembre dernier. Compte tenu de l'adoption conforme de plusieurs articles par les députés, dix-huit articles pour lesquels votre commission des affaires économiques avait reçu la compétence au fond restent encore en discussion. Une poignée d'entre eux soulèvent encore un désaccord de fond.

Le volet agricole et agroalimentaire du projet de loi a pris de l'ampleur au cours de la discussion parlementaire, au point d'en constituer désormais un pan très substantiel. Il s'agit là d'un volet assez consensuel, et ce n'est pas sur ces articles que les discussions ont

achoppé en CMP le 14 septembre dernier. Nous étions d'ailleurs parvenus à rapprocher nos points de vue avec le rapporteur de l'Assemblée nationale, M. Dominique Potier. Le texte qui nous est transmis en nouvelle lecture entérine ce consensus.

Les députés ont préservé les points d'équilibre obtenus au Sénat et qui nous paraissaient essentiels. Pour la préservation du foncier agricole, c'est le mécanisme adopté lors de la discussion au Sénat qui a été retenu en nouvelle lecture, avec obligation de constituer des structures dédiées comme des groupements fonciers agricoles pour les acquisitions de terres par des sociétés, et la possibilité pour les Safer de disposer d'un droit de préemption sur les cessions partielles de parts de ces structures, de manière à prévenir les achats massifs de terres au détriment des agriculteurs locaux.

Plusieurs dispositions techniques ont aussi été préservées dans le texte adopté : simplification du droit en matière de barème de la valeur vénale des terres agricoles, assouplissement du régime de la concession temporaire de terres à usage agricole.

Sur la contractualisation en agriculture, les députés ont préservé l'extension de l'incessibilité à titre onéreux des contrats de fourniture, du lait de vache, pour lequel ce dispositif était initialement prévu, au lait de chèvre. Ils ont aussi conservé les dispositions donnant droit aux producteurs de révoquer à tout moment le mandat de facturation donné à leur acheteur dans le cadre de la contractualisation agricole.

Les députés ont aussi accepté la proposition du Sénat de placer les conférences de filière sous l'égide de FranceAgrimer, solution plus réaliste que de donner aux commissions des affaires économiques de l'Assemblée nationale et du Sénat le soin de mettre en œuvre ces rencontres. Les députés ont bien précisé que ces conférences devraient être publiques, pour éviter tout risque d'entente sur les prix, condamnable au titre du droit de la concurrence. Les députés ont également conservé l'extension du régime fiscal dit « micro-BA » aux exploitations agricoles à responsabilité limitée dont l'associé unique est l'agriculteur-exploitant.

Plusieurs articles ont été modifiés en nouvelle lecture dans un sens plus proche de la version initiale de l'Assemblée nationale. Nous étions tombés d'accord lors de la préparation de la CMP pour retenir ces solutions.

L'article 30 C renforce les exigences qui pèsent sur la contractualisation en agriculture en prévoyant la prise en compte des coûts de production dans les formules de calcul des prix. Nous le réclamions dans la proposition de loi Lenoir. C'est une avancée, dont les effets dépendront cependant de la manière de mettre en œuvre l'obligation dans les contrats. L'article renforce aussi le contrat-cadre conclu entre organisation de producteurs et industriels, même si, sur ce point, il n'a pas été possible de subordonner totalement le contrat individuel au contrat-cadre, pour des raisons de conformité au droit communautaire. Enfin, l'article renforce les exigences de transparence dans la mise en œuvre des contrats par les industriels, notamment en matière de calcul des prix, d'utilisation des indices et indicateurs et d'utilisation des produits en aval par l'appareil industriel. Je ne proposerai sur cet article qu'un amendement de coordination.

L'article 31 *bis* C vise à la prise en compte des prix payés aux agriculteurs dans les négociations entre la grande distribution et ses fournisseurs. En première lecture, nous avons souhaité donner davantage de consistance à cette obligation, en faisant référence aux mêmes critères que ceux utilisés dans la contractualisation en agriculture prévue par la loi de



modernisation de l'agriculture de 2010. Mais les députés ont souhaité revenir à leur rédaction, plus souple, et probablement plus facile à appliquer. On peut avoir des doutes sur l'efficacité réelle de ces dispositions. Toutefois, il convenait de créer un lien du produit agricole jusqu'au consommateur. C'est un premier pas. Cela fait partie de mes concessions au rapporteur de l'Assemblée nationale.

Les députés ont aussi souhaité rétablir la présence de deux députés et deux sénateurs au comité de pilotage de l'Observatoire des prix et des marges. Ils tenaient aussi à rétablir deux demandes de rapports au Parlement. Dans l'esprit constructif qui est le mien et qui avait guidé la préparation de la CMP, je propose de reprendre ce qui a été décidé sur le volet agricole.

Finalement, le volet agricole du projet de loi présente des avancées attendues par le monde agricole. De l'avis de tous, une transparence accrue dans les relations économiques entre les maillons des filières agricoles et alimentaires s'impose pour rétablir une confiance perdue avec les crises des dernières années.

Sur les autres dispositions restant en discussion, l'Assemblée nationale a adopté, en les modifiant à la marge, certaines dispositions votées par le Sénat. Je n'en proposerai donc pas la modification. C'est le cas de l'article 31 *bis* D et de l'article 31 *ter*. Dans un souci de conciliation entre les deux chambres, certaines mesures votées par l'Assemblée nationale pourraient être conservées. C'est le cas de la suppression de l'article 31 *bis* CA ; du rétablissement, à l'article 31 *quinquies*, du quantum de l'amende civile en cas de pratique restrictive de concurrence ; du rétablissement, à l'article 36, de la demande de rapport au Gouvernement sur l'action et les moyens de la DGCCRF, bien que je sois sceptique sur les suites qui lui seront données ; du dé plafonnement des amendes administratives en cas d'infractions en concours.

En revanche, l'Assemblée nationale a rétabli en nouvelle lecture certains dispositifs qui ont suscité une opposition de principe au Sénat en première lecture. Tel est le cas, d'une part, du rétablissement d'un périmètre réduit à l'arrondissement pour l'interdiction de vente au déballage, alors que le Sénat l'avait étendu également aux arrondissements limitrophes (article 31 *bis* A) et, d'autre part, du nouveau délai dérogatoire en matière de délais de paiement (article 36), pour un secteur où il n'est pas établi qu'une telle réforme serait de nature à régler les difficultés de trésorerie rencontrées par certaines entreprises, et qui s'inscrirait à rebours de l'ambition poursuivie depuis 2008 de réduire les délais de paiement, source de nombreuses défaillances d'entreprises.

En outre, l'Assemblée nationale a modifié l'article 29 *bis* B afin d'introduire un dispositif nouveau, qu'elle avait pourtant, comme le Sénat, rejeté en première lecture : le droit de résiliation annuel des contrats d'assurance-emprunteur dans le cadre des crédits immobiliers. Une telle disposition doit être écartée de la nouvelle lecture, en application de la règle de l'entonnoir. Et sur le fond, aucun élément nouveau ne justifie que soit donné un avis différent à celui décidé en première lecture : la résiliation annuelle met en jeu trop de questions complexes pour être décidée dans l'urgence, sans disposer de l'ensemble des données pertinentes. Parmi ces données, figure une évaluation, en cours par le comité consultatif du secteur financier, qui devrait être remise au début de l'année prochaine. Il faut attendre les conclusions de cette évaluation. C'est pourquoi je vous proposerai la suppression de ces trois derniers dispositifs.

Enfin, en ce qui concerne le dispositif du « droit de suite » dans le cadre de l'immatriculation au répertoire des métiers (article 43 *ter*), l'Assemblée nationale a repris la position du Sénat, en estimant nécessaire une limitation de ce droit en fonction de l'effectif salarié de l'entreprise concernée. Elle a fixé ce seuil à 50 salariés. Ce seuil, retenu à l'initiative du Gouvernement, peut paraître relativement élevé et je partageais la position initiale du rapporteur Dominique Potier de fixer le seuil à 30 salariés. Néanmoins, il présente deux avantages : d'une part, il évite de créer un nouveau seuil dans notre paysage juridique qui souffre déjà d'une très forte segmentation des statuts en fonction du nombre de salariés ; d'autre part, il permet d'équilibrer, pour les deux réseaux consulaires, les effets financiers de cette mesure. Le rapporteur de l'Assemblée nationale et moi-même avons organisé une réunion avec les présidents des têtes de réseaux des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers. J'avais dans ce cadre proposé une fourchette entre 30 et 50 salariés. On peut donc conserver le plafond de 50 salariés.

Néanmoins, il importe que les entreprises qui dépassent le seuil de 10 salariés et qui peuvent donc bénéficier du droit de suite soient pleinement conscientes de la situation et des conséquences financières de leur choix, puisque l'appartenance à deux réseaux distincts n'est pas neutre financièrement. Je vous proposerai un amendement tendant à imposer à l'entreprise, lorsqu'elle déclare le dépassement du seuil de 10 salariés, de solliciter à cette occasion le maintien à l'immatriculation au répertoire des métiers. À défaut d'une telle demande, elle pourrait être radiée.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je remercie le rapporteur pour son travail de grande qualité. La discussion avec l'Assemblée nationale n'a pas été évidente : nos positions étaient très éloignées sur le volet agricole. Nous savions que le monde agricole était très attentif à ce que le texte voté par le Sénat puisse convaincre nos collègues députés. Dans les travaux qui ont précédé la tenue de la CMP, le rapporteur et plusieurs de nos collègues ont habilement fait valoir les arguments du Sénat. Avant même l'échec de la commission mixte paritaire, nous étions certains que le volet agricole serait préservé.

Je rappelle que nous avons été saisis sur le fond d'une partie des articles des titres IV, V et VI. Nous allons maintenant examiner ces articles.

#### *Article 29 bis B*

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – L'amendement n° AFFECO.1 supprime les dispositions, introduites en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, instituant un droit de résiliation annuel pour l'assurance-emprunteur. Attendons le rapport d'évaluation qui sera rendu au début de l'année prochaine. Ces questions de fond doivent être traitées, mais elles n'ont pas leur place dans l'examen du texte en nouvelle lecture en vertu de la règle de l'entonnoir.

**M. Martial Bourquin.** – Nous voulons conserver ces dispositions. Les consommateurs sont complètement ligotés par leur assurance-emprunteur.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Nous avons assisté à un lobbying extrêmement important du secteur bancaire, qui détient 85 % du domaine de l'assurance immobilière. On constate qu'il n'existe pas véritablement de concurrence. L'amendement déposé à l'Assemblée nationale par le groupe socialiste a été adopté. Disposer de la faculté de résilier l'assurance-emprunteur à tout moment présente un double intérêt : faire marcher la

concurrence et permettre à une personne malade de faire valoir, une fois guérie, le droit à l'oubli. Le gain financier peut représenter de 500 à 1 000 euros par an.

Je suis défavorable à l'amendement du rapporteur.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Des deux côtés, il s'agissait de bien plus que du lobbying ! Les pressions ont été très importantes sur ce dossier, tant du secteur bancaire que des assurances. On peut certainement parvenir à faire faire des économies aux particuliers. Mais il ne faut pas prendre une telle décision sans en mesurer l'impact ni attendre le rapport d'évaluation. L'ampleur de la modification proposée entre la première et la nouvelle lecture m'a conduit à évoquer la règle de l'entonnoir. Le sujet est complexe et ne peut être résumé à un simple gain financier. Les jeunes pourraient en tirer avantage, mais ce ne sera pas le cas des personnes exposées ou âgées. Le système permettait une solidarité entre les générations. Je propose donc que nous nous penchions de nouveau sur cette question début 2017.

**M. Martial Bourquin.** – Il faut voir au-delà des lobbys, et prendre en considération l'intérêt des consommateurs et l'intérêt général. Certains artisans ayant eu des problèmes de santé ont dû signer des contrats inadmissibles pour pouvoir être assurés ! Je suis favorable à une concurrence régulée, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. C'est un monopole !

**Mme Élisabeth Lamure.** – Je partage la prudence du rapporteur. Nous avons besoin d'une étude d'impact. Nous en réclamons souvent pour éviter de prendre des décisions à la va-vite, qui produisent des effets inattendus. Nous rouvrirons ce dossier dès que possible.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je mets aux voix cet amendement.

*L'amendement n° AFFECO.1 est adopté.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je mets aux voix l'article, ainsi modifié.

*L'article 29 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 30 AC**

*L'article 30 AC est adopté sans modification.*

#### **Article 30 C**

*L'amendement de coordination n° AFFECO.2 est adopté.*

*L'article 30 C est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 30**

*L'article 30 est adopté sans modification.*

#### **Article 30 bis**

*L'article 30 bis est adopté sans modification.*

**Article 31**

*L'article 31 est adopté sans modification.*

**Article 31 bis A**

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – L'amendement n° AFFECO.3 rétablit le dispositif adopté en première lecture au Sénat, qui étend le périmètre d'interdiction de la vente au déballage aux arrondissements limitrophes.

*L'amendement n° AFFECO.3 est adopté.*

*L'article 31 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 31 bis CA**

*L'article 31 bis CA demeure supprimé.*

**Article 31 bis C**

*L'article 31 bis C est adopté sans modification.*

**Article 31 bis D**

*L'article 31 bis D est adopté sans modification.*

**Article 31 bis G**

*L'article 31 bis G est adopté sans modification.*

**Article 31 bis H**

*L'article 31 bis H est adopté sans modification.*

**Article 31 ter**

*L'article 31 ter est adopté sans modification.*

**Article 31 quater A**

*L'article 31 quater A est adopté sans modification.*

**Article 31 quinquies**

*L'article 31 quinquies est adopté sans modification.*

**Article 36**

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – L'amendement n° COM 1 supprime l'article 36 relatif aux délais de paiement, alors que son objet indique qu'il ne vise qu'à supprimer la dérogation aux grands exportateurs réintroduite par les députés. Il rejoint donc ma position et sera satisfait par l'amendement n° AFFECO.4, mais il faut lui donner un avis défavorable car il va trop loin en supprimant la totalité de l'article.

*L'amendement n° COM-1 n'est pas adopté.*

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – L'amendement n° AFFECO.4 revient à la position de notre commission en première lecture, en supprimant la réglementation spécifique relative aux délais de paiement dans les activités d'export en dehors de l'Union européenne.

*L'amendement n° AFFECO.4 est adopté.*

*L'article 36 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 38**

*L'article 38 est adopté sans modification.*

### **Article 43 ter**

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – L'amendement n° AFFECO.5 permet aux entreprises de plus de 10 salariés de bénéficier de façon volontaire du droit de suite. Cette démarche doit être délibérée : elles doivent demander le maintien de l'immatriculation comme entreprises artisanales.

**M. Martial Bourquin.** – L'inscription au registre des métiers soulève une vraie question. Certains artisans, notamment dans les métiers de bouche, tiennent à être inscrits au registre des artisans même s'ils ont 50 salariés. La position de l'Assemblée nationale est bonne, gardons-la. Ces professionnels restent des artisans, ils en sont fiers !

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Je suis surpris : en tant que rapporteur du Sénat, j'avais proposé au cabinet de la ministre de relever le seuil de 30 à 50 salariés, et la ministre s'est félicitée de notre travail !

**M. Martial Bourquin.** – Il n'y a donc pas de sujet !

**M. Marc Daunis.** – Vous êtes surpris de la conjonction de vos intelligences ?

**M. Martial Bourquin.** – Nous sommes d'accord sur le fond, mais on pourrait maintenir l'autorisation pour les entreprises de plus de 50 salariés.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Entérinons le seuil de 50 salariés, mais les entreprises doivent effectuer une démarche volontaire pour bénéficier de la double immatriculation.

*L'amendement n° AFFECO.5 est adopté.*

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – L'amendement n° COM-16 revient au seuil de 30 salariés. Avis défavorable.

*L'amendement n° COM-16 n'est pas adopté.*

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – L'amendement n° COM-21 lui est similaire. Même avis défavorable.

*L'amendement n° COM-21 n'est pas adopté.*

*L'article 43 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*La réunion est levée à 9 h 50.*

**Mercredi 26 octobre 2016**

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

**Audition de M. Pierre-René Lemas, directeur général du groupe Caisse des dépôts**

*La réunion est ouverte à 9 h 45.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Monsieur le Directeur général, mes chers collègues, je suis très heureux d'accueillir aujourd'hui Pierre-René Lemas, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations. Il est accompagné de Mme Brigitte Laurent (pôle institutionnel), M. Laurent Zylberberg (relations institutionnelles internationales et européennes) et M. Josselin Kalifa (Direction fonds d'épargne et prêt et habitat). Nous saluons également la présence parmi nous de Maurice Vincent, membre de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts.

M. Le directeur général, votre venue était attendue, et nous avons beaucoup de questions à vous poser. L'action que vous menez est au cœur de nombreuses politiques publiques suivies par la commission des affaires économiques.

Vous êtes un acteur majeur du financement de l'économie. Vous nous direz comment votre action s'articule avec celle de BPI France. Du point de vue de la croissance économique notre pays reste à la traîne par rapport à nos principaux partenaires européens et mondiaux. Pourtant de nombreux entrepreneurs se plaignent de ne pas être accompagnés dans leurs projets par le système bancaire classique : de nombreux chefs d'entreprise dans nos départements viennent nous voir, nous présenter leurs projets, mais ont des difficultés à rassembler les soutiens financiers nécessaires. Vous nous direz comment vous pouvez contribuer à y remédier. Vous nous parlerez aussi de votre action en matière d'économie sociale et solidaire qui représente aujourd'hui une approche très porteuse au sein de l'entrepreneuriat.

Nous sommes également intéressés par la révolution numérique, sujet de prédilection de certains des membres de la commission.

Le logement, bien sûr, est au cœur de votre activité, en particulier comme financeur de la construction sociale à travers les fonds d'épargne. Nous avons beaucoup discuté logement à l'occasion du projet de loi Égalité et citoyenneté : la clé de toutes les solutions est l'augmentation de la construction, de logements sociaux, mais aussi de logements intermédiaires. Nous avons entendu André Yché il y a quelque temps et nous soutenons votre action en ce domaine. Peut-être pourrez-vous aussi nous dire un mot du projet de Foncière solidaire dont vous serez partenaire : le Sénat n'a pour le moment pas été convaincu par ce projet.

En lien avec le logement, vous souhaiterez peut-être aussi nous dire un mot de votre participation au financement de la transition énergétique : cette mutation, si importante

pour l'avenir de la planète, ne peut réussir que si elle est rentable sur le plan économique, nous avons toujours défendu ce point de vue ici, c'est pourquoi l'expertise de la Caisse dans ce domaine est précieuse.

Enfin je souhaiterais que vous nous parliez de tourisme. La Caisse des dépôts est traditionnellement un acteur important de ce secteur mais vous avez voulu lui donner plus d'ampleur. Vous avez lancé en octobre 2015 un programme d'un milliard d'euros de financement d'infrastructures de tourisme. Mais après sont venus les terribles attentats de Paris et de Nice qui ont très fortement affecté l'activité touristique. Votre action n'en prend que davantage d'importance.

Je vous laisse la parole, après quoi mes collègues vous interrogeront.

**M. Pierre-René Lemas, directeur général de la Caisse des dépôts** – Monsieur le Président, mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'accueillir aujourd'hui. Comme vous l'avez dit, M. le Président, les travaux de votre commission rejoignent étroitement l'activité quotidienne du groupe Caisse des dépôts. Nous intervenons dans les secteurs qui vous sont familiers comme le logement, les grands projets publics, le tourisme, et plus généralement dans l'économie réelle de nos territoires.

Je vais commencer par une présentation brève de la Caisse des dépôts. Son caractère original, certains diraient même insolite, au sein des institutions françaises soulève traditionnellement des interrogations. La Caisse a fêté ses 200 ans d'existence cette année, ce qui démontre la solidité de son modèle. Elle est singulière parmi les institutions françaises, mais elle a de nombreux équivalents en Europe, notamment la KfW Bankengruppe en Allemagne et la Cassa Depositi e Prestiti en Italie. Le modèle de caisse des dépôts a également essaimé dans les pays du Sud, tels que le Maroc et la Tunisie, avec qui nous avons lié des accords. La Commission Européenne a élaboré un statut des caisses des dépôts européennes au cours de l'été 2015, elle a ainsi reconnu la dimension importante d'intérêt général poursuivi par la Caisse des dépôts.

La Caisse des Dépôts est régie par un statut unique en France : elle n'est pas sous l'autorité de l'exécutif, mais sous celle du Parlement. Ce statut est justifié par sa mission, qui est d'accompagner les politiques publiques auprès de chacun des acteurs, l'État, le Parlement et les collectivités territoriales. La Caisse des dépôts n'a pas d'actionnaire, et ses fonds ne résultent pas du budget de l'État, mais viennent plutôt l'abonder : la Caisse a contribué au budget de l'État à hauteur de 1,7 milliard d'euros l'an dernier. Ce fonctionnement particulier implique une gestion robuste. Puisqu'il n'y a pas d'actionnaires, la Caisse n'a pas pu effectuer de recapitalisation suite à la crise de 2008, mais elle a réussi l'an dernier à retrouver son niveau de fonds propres d'avant-crise.

Le résultat est de 1,8 milliard d'euros en 2015. C'est un résultat positif mais qui risque de s'effriter cette année, du fait de la situation particulière de l'économie. Les taux durablement bas voire négatifs, et le renforcement des règles de Bâle suite à la crise de 2008, portent des contraintes importantes sur la solvabilité des banques traditionnelles, ce qui rend évidemment les choses plus difficiles pour nous, bien que la plus grande souplesse dont nous disposons en tant que banque nationale d'investissement nous permet de répondre aux besoins de l'économie réelle et de financer des projets d'intérêt général.

Pour la période 2015-2020, le groupe Caisse des Dépôts pourra mobiliser 26 milliards d'euros en investissement, dont plus de 19 milliards sur les territoires. Sur la

même période, nous pouvons mobiliser 100 milliards de prêts sur fonds d'épargne. L'année 2015 a été une année record pour les fonds d'épargne avec 17,2 milliards de prêts au logement social. Le chiffre devrait être moins élevé, pour les raisons que j'ai déjà exposées, en 2016, aux alentours de 17 milliards d'euros. Mais nous avons par ailleurs atteint, pour le seul établissement public, les 500 millions d'euros d'engagement que nous nous étions fixés pour 2016, avec un semestre d'avance.

La Caisse des Dépôts accompagne les politiques publiques prioritairement sur les territoires. Depuis mon arrivée, j'ai voulu que la Caisse des dépôts redevienne la Caisse des dépôts des territoires. Ma conviction est que le développement économique part des territoires, c'est là qu'existent les écosystèmes économiques qui le favorisent, et c'est pourquoi la Caisse des Dépôts associe étroitement les collectivités territoriales à son action. Afin d'être au plus près des projets de développement local, notre organisation suit la nouvelle carte des régions, et nous avons démultiplié notre présence sur le terrain, en maintenant des antennes territoriales dans des villes telles que Nice, Pau et Chambéry, qui représentent des bassins de clientèle. Certains accusent notre politique de présence sur le territoire d'être dispendieuse, j'y réponds qu'elle est nécessaire.

Afin de répondre aux nombreux défis de l'avenir – transition territoriale, écologique, énergétique, numérique – j'ai engagé depuis 2015 une politique de « respiration » de nos actifs. Cela implique une politique de cession d'une partie de nos actifs, de nos participations et filiales sans caractère stratégique, afin d'utiliser les moyens dégagés pour soutenir des projets structurants d'avenir. C'est ce que nous venons de faire en cédant fin septembre 4 % de Véolia environnement. Cela se traduit également par une politique d'acquisitions stratégiques que nous sommes en train de réaliser auprès d'EDF pour RTE. Nous souhaitons être présent dans les grandes entreprises d'énergie et de transport, afin de répondre aux défis de la transition énergétique.

En matière de logement, le groupe Caisse des dépôts est le premier financeur du logement social, avec 130 000 logements construits en 2015 et 311 000 logements réhabilités. Nous avons octroyé 17,2 milliards d'euros de prêts des Fonds d'épargne aux acteurs du logement social et de la politique de la ville. C'est important, car la part du logement social dans la construction neuve est aujourd'hui passée de 15 % il y a 15 ans à 30 % aujourd'hui. La Caisse des dépôts joue donc parfaitement son rôle de soutien à l'économie et à la cohésion sociale.

Pourtant, financer des prêts fonciers à 60 ans sur des dépôts à vue dans un contexte de taux très bas est un défi économique, ce qui nous a obligé à innover. Nous avons proposé en mai 2016, aux organismes de logement social, 2 milliards d'euros de prêts de haut de bilan bonifiés à taux zéro pouvant aller jusqu'à 40 ans sans remboursement ni d'intérêt, ni de capital, avec un différé d'amortissement pendant 20 ans. Nous avons reçu des demandes pour ces prêts de 6,5 milliards d'euros, soit plus du triple de l'enveloppe qui était ouverte. Le gouvernement a donc accepté d'ouvrir une deuxième enveloppe, portant le montant total à 3 milliards d'euros. Par ailleurs, le comité de suivi a décidé d'attribuer prioritairement ces prêts pour promouvoir l'investissement dans la rénovation thermique des bâtiments. Nous couvrirons 100 % des besoins sur la période 2016-2018 dans la limite de 10 000 euros par logement et ces prêts iront à l'accélération des programmes de construction neuve sur 2017-2018 à raison de 20 % de construction supplémentaire par opérateur retenu. Au total, ces deux milliards d'euros permettront d'accélérer la réhabilitation thermique de 150 000 logements et la construction de 20 000 logements nouveaux. Cela représente une relance de l'investissement de plus de 7 milliards sur trois ans.



La Caisse des dépôts a également renforcé son effort en matière de logement très social. Avec l'arrivée d'ADOMA dans notre groupe via notre filiale la SNI, la Caisse des dépôts est devenue le premier opérateur pour le logement d'urgence, d'insertion et d'accueil des demandeurs d'asile. ADOMA héberge plus de 74 000 personnes en difficulté, gère 71 000 logements accompagnés et 14 900 places d'hébergement pour les demandeurs d'asile. Un plan d'investissement de 3 milliards d'euros est prévu pour créer ou rénover 66 000 logements d'ici 2026

Nous sommes également actifs dans la relance du logement intermédiaire à travers notre filiale, la SNI, qui poursuit son objectif de réaliser 35 000 logements intermédiaires d'ici 2019. 13 600 logements ont déjà été commandés ou signés, et pour la majorité, dans les zones très tendues du territoire.

Enfin, vous le savez, nous sommes acteur de la création de la future Foncière Solidaire, dont l'objectif est de mobiliser des terrains pour la construction de 50 000 logements à l'horizon 2021. Ce projet est une commande du Président de la République, à l'occasion du bicentenaire de la Caisse des dépôts. Il est fondé sur l'idée ancienne de mobiliser les terrains publics pour construire du logement social, et beaucoup de tentatives ont été menées en ce sens. L'idée aujourd'hui n'est pas de créer un aménageur de plus, ni de créer un établissement public foncier de plus, et encore moins de faire concurrence aux acteurs privés. Il s'agit de mener à bien ce projet, ce qui implique un opérateur, une foncière, qui représente un acteur économique fiable, qui soit capable de mobiliser la volonté de l'État en matière de cession de terrains, et qui puisse disposer de fonds propres importants. La mission menée par Thierry Repentin, délégué interministériel à la mixité dans l'habitat, et ancien de vos collègues au Sénat, a développé l'idée de créer cet organisme par la loi, en intégrant notamment dans la loi de finances ou la loi de finances rectificative des dispositions dérogatoires, en matière fiscale et réglementaire, qui lui permettent de mener ses missions à bien.

Ce projet doit être fondé sur un modèle économique qui fonctionne, et qui associe l'ensemble des acteurs du logement à sa gouvernance, l'État et les collectivités territoriales. Ma conviction profonde est que l'on ne peut pas aboutir sans une participation approfondie des collectivités territoriales. Enfin, il faut bien souligner que cet organisme ne sera pas, si vous me pardonnez l'expression, la « pince universelle », il sera un organisme parmi les autres, avec un rôle de nature différente mais qui n'empêchera pas une coordination entre les différents acteurs.

En matière de transition énergétique, nous avons mis en place de nombreux outils. À l'occasion de la COP21, la Caisse s'était engagée à mobiliser l'industrie financière. Si le succès de nos initiatives a largement dépassé nos attentes, avec des milliers d'investisseurs présents, il faut reconnaître que pour certains, il s'agissait davantage de communication externe que d'engagements fermes, ce qui n'est pas notre cas. Ainsi, le groupe Caisse des dépôts est signataire de l'engagement de Montréal sur le carbone. Dans ce cadre, nous avons pris des engagements forts en matière de verdissement de notre portefeuille et de calcul de l'empreinte carbone de l'ensemble de nos investissements.

Depuis quatre ans, la Caisse a par ailleurs financé l'équivalent d'une tranche de centrale nucléaire ou presque dans le domaine des énergies renouvelables. Nous finançons aussi une enveloppe de 5 milliards d'euros de prêts sur fonds d'épargne, à taux faible, au profit de la croissance verte, dont un milliard et demi à taux zéro pour la rénovation thermique des bâtiments publics, qui peut couvrir jusqu'à 100 % du besoin.

Concernant la participation au capital de RTE, je précise, tout en rappelant que la transaction n'est pas encore achevée, qu'elle représentera pour la Caisse et pour sa filiale CNP Assurances un investissement de l'ordre de 2,8 milliards d'euros, qui s'inscrit parfaitement dans notre stratégie de long terme.

Un autre sujet nous tient particulièrement à cœur, celui de la ville intelligente ou « smart city », concept autour duquel nous organisons d'ailleurs en novembre un forum avec l'ensemble de nos filiales. Nous souhaitons mobiliser toutes nos équipes pour accompagner les collectivités territoriales sur cette thématique, à la fois sur le plan financier mais aussi en termes d'ingénierie technique, juridique et financière, avec l'ambition de créer un maximum de démonstrateurs de la ville de demain. De même que la Caisse des années 1980 a contribué à fabriquer ce qu'est la ville d'aujourd'hui, notre responsabilité collective est aujourd'hui de travailler aux villes intelligentes des années 2030.

**M. Alain Bertrand.** – Et la campagne intelligente ?

**M. Pierre-René Lemas.** – Je comptais précisément évoquer nos investissements sur le reste du territoire, hors grandes villes et agglomérations. À cet égard, nous souhaitons développer une politique innovante de conventionnement ; nous avons déjà signé 18 conventions avec des villes moyennes et ambitionnons de le faire aussi avec des petites villes. Là aussi, au-delà du financement, ces collectivités attendent notre appui sur la définition même et sur le montage des projets. Pour les y aider, nous avons créé des outils comme « Mairie-conseils », élargi le champ d'action de Localtis et organisé dans nos nouvelles directions régionales des équipes dédiées au développement du tissu territorial.

En matière de tourisme, nous avons mis en place, en octobre 2015, la plateforme d'investissement « France Développement Tourisme » en partant de l'analyse suivante, partagée d'ailleurs à l'époque avec Laurent Fabius, alors ministre du tourisme : alors que la France devrait être en capacité d'accueillir 100 millions de touristes d'ici à 2020, elle en est encore très loin ; en outre, bien qu'étant la première destination touristique au monde en termes de nombre de touristes accueillis, notre pays n'est plus que troisième en termes de chiffre d'affaires généré et, si j'ose dire, de « retour sur investissement ».

Pour progresser, nous avons besoin de trois types d'outils : d'abord un outil classique, créé avec BPI France, de fonds d'investissement à destination des PME du secteur et des entreprises familiales de l'industrie hôtelière – le crédit hôtelier étant un des ancêtres de la BPI, il ne s'agit pas là d'une nouveauté ! L'enveloppe correspondante de 100 millions d'euros est du reste en passe d'être déjà consommée et nous étudions donc la possibilité de la prolonger en 2017. Au passage, je précise que pour ce qui nous concerne, nous avons supprimé les contraintes liées au changement de catégories d'étoiles, qui constituent souvent un frein à l'investissement pour les établissements.

Deuxième outil mobilisé, la Foncière Développement Tourisme créée avec la Foncière des régions et qui a permis de réunir, en faisant appel à des investisseurs privés à qui nous assurons un taux de rentabilité raisonnable, environ 500 millions d'euros de fonds propres pour financer de l'hébergement touristique.

Enfin, nous gérons en direct une troisième enveloppe, dotée de 400 millions d'euros en fonds propres sur cinq ans, qui est prioritairement dédiée au financement des équipements touristiques et notamment aux projets numériques. C'est en effet l'un des défis à relever : s'adapter, voire être en avance dans le numérique.

Nous avons aussi mis en place une Foncière hôtelière des Alpes et une Foncière Rénovation Montagne qui fonctionnent bien, à un bémol près pour la seconde : si la rénovation des « lits froids » et des « volets clos » avance, l'étape d'une cession au marché reste encore à franchir. Et nous souhaitons également remobiliser le Fonds Tourisme Social Investissement et moderniser les villages vacances VVF, dont le cadre de gestion associative est aujourd'hui un peu archaïque mais qui reste un outil formidable, au besoin en les recapitalisant.

S'agissant de la frontière entre la Caisse et la BPI – dans laquelle je rappelle que la Caisse a investi plus de 10 milliards d'euros de fonds propres et qu'elle en est le coactionnaire à parité avec l'État – il est absolument exclu que ces deux institutions doublonnent et c'est la vision que je défends depuis que j'exerce la présidence du conseil d'administration de la BPI depuis deux ans. L'outil de la Caisse pour le développement économique, c'est la BPI.

Or, si chacun peut mesurer, au vu des moyens considérables qu'elle déploie sur les territoires, les effets de son action, il est légitime de se demander si BPI France va assez loin et si elle atteint les bonnes cibles. Je pense qu'on peut en effet aller plus loin, notamment en direction des entreprises innovantes et des petites, voire très petites entreprises. Il ne s'agit surtout pas d'opposer *start-ups* et entreprises artisanales mais ces dernières ont aussi des besoins de financement qui, si on les couvre, peuvent aussi permettre de créer des emplois. Cela implique d'initier une réflexion avec les établissements financiers car les artisans n'ont le plus souvent pas besoin de fonds propres mais de trésorerie pour faire la liaison entre une commande et l'achat d'une machine par exemple. Si BPI France accompagne aujourd'hui et complète le tour de table, elle pourrait demain l'initier.

Dans le secteur concurrentiel, la Caisse a d'abord pour vocation de financer l'innovation, d'initier des marchés et de créer des objets qui entraîneront le secteur privé, avant de se retirer. Nous l'avons fait avec les fonds très innovants Novo et Novi, essentiellement avec des compagnies d'assurances. De nouveaux sujets sont devant nous, tels que la technologie *blockchain* dont il nous faut expertiser le modèle pour vérifier ses potentialités. Comme vous le savez, l'un des métiers de la Caisse est d'être un tiers de confiance et, à ce titre, de gérer les dépôts des notaires et des autres professions juridiques. Or, j'ai l'intuition que sous la pression du droit européen, les professions réglementées devront un jour être libéralisées et que ces sujets seront posés.

La Caisse investit aussi depuis de nombreuses années dans l'économie sociale et solidaire (ESS). Outre le fonds NovESS de 100 millions d'euros qui est destiné à les soutenir, nous investissons beaucoup en fonds propres dans les entreprises du secteur et nous sommes le principal financeur des grands réseaux nationaux comme France Active. De même, la nouvelle Agence France Entrepreneur sera financée à parité par la Caisse et par l'État. Enfin, nous distribuons des prêts d'honneur qui participent du micro-crédit, à hauteur d'environ 250 millions d'euros chaque année.

**M. Roland Courteau.** – Je souhaiterais poser trois questions, Monsieur le Directeur général. En juin 2014, a été signée la convention d'objectifs pour les quartiers prioritaires sur la période 2014-2020, entre l'État et la Caisse des dépôts. Quel bilan peut-on tirer des deux premières années de mise en œuvre de cette convention, en particulier en matière de reconquête des zones commerciales de ces quartiers, et notamment suite à la création de la société d'investissement Foncièrement quartier ? Par ailleurs, CdC biodiversité a lancé, le 18 octobre dernier, le programme Nature 2050 destiné à financer des actions

d'adaptation des territoires naturels, agricoles et forestiers français aux changements climatiques. Ce programme est entièrement financé sur fonds privés, sur la base du volontariat. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur ce programme, notamment sur ses objectifs et sa mise en œuvre ? Enfin, s'agissant de la transition énergétique et de la rénovation thermique des bâtiments publics, vous avez mentionné un prêt pouvant couvrir jusqu'à la totalité du montant des besoins de financement. Dans ce cas, confirmez-vous que ce prêt est à taux zéro ?

**M. Pierre-René Lemas.** – Oui !

**M. Alain Duran.** – Monsieur le Directeur général, je vous remercie d'avoir confirmé, dans votre présentation, que la Caisse a la volonté de s'engager aux côtés des territoires, et notamment des territoires ruraux. Car, en effet, l'activité économique en provient directement. J'en veux pour preuve une convention conclue le 8 janvier dernier par la Caisse et le Conseil départemental de l'Ariège en matière d'ingénierie sur les grands enjeux que représentent le développement touristique, la transition écologique et énergétique et la reconversion des friches industrielles. Pourriez-vous nous en dire plus sur cette volonté d'aller au plus près des territoires, et notamment comment elle se traduira sur le terrain ? Allez-vous poursuivre votre action de décentralisation et mieux vous faire connaître des élus ? Je puis vous assurer que les territoires ruraux sont très demandeurs !

**M. Gérard César.** – En dehors du logement social et de la rénovation thermique, dans quelle mesure la Caisse peut-elle intervenir auprès des collectivités locales ? Peut-elle, par exemple, intervenir sur le financement des maisons de santé pluridisciplinaires ? Vous avez évoqué, Monsieur le Directeur général, le financement apporté par la Caisse à RTE. Qu'en est-il d'Areva ? Les acteurs français doivent se positionner, dans la mesure où d'autres investisseurs, provenant de pays tels que la Chine, pourraient être intéressés.

**M. Alain Bertrand.** – Êtes-vous en mesure de dresser un bilan de la répartition géographique des interventions financières de la Caisse ? Il serait intéressant de connaître, notamment, la part de ces interventions bénéficiant à la ruralité en général, et de ventiler, au sein de la ruralité, selon les différents types de ruralité : post-industrielle, littorale, montagnarde, « hyper-ruralité »... Par ailleurs, l'État expérimente actuellement un dispositif d'aide aux collectivités en matière d'ingénierie. Pourriez-vous également accompagner les collectivités territoriales dans ce cadre ?

**M. Henri Tandonnet.** – Je souhaiterais d'abord évoquer l'activité de financement des infrastructures. Participez-vous au tour de table actuellement en cours, dans le contexte du probable désengagement de l'État, pour le financement des projets de lignes à grande vitesse Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax ? Par ailleurs, la Caisse agit-elle sur la question des réserves d'eau ? Je rappelle que l'État espagnol s'est donné pour objectif d'augmenter de 20 % ses capacités de stockage en eau. L'enjeu est de taille : il s'agit de ne pas dépendre d'un autre pays pour nous approvisionner en eau à l'avenir.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Monsieur le Directeur général, vous avez souligné, lors de votre intervention, que la Caisse mène actuellement une politique dite de « respiration » de ses actifs, consistant notamment à se séparer d'actifs non stratégiques. Je souhaite donc évoquer un point essentiel et stratégique qu'est celui du rachat de l'entreprise STX, propriétaire des chantiers navals de Saint-Nazaire. Il existe des possibilités européennes et il y a des craintes asiatiques. Actuellement, l'État détient un tiers du capital de l'entreprise. On pourrait donc envisager l'hypothèse d'une participation additionnelle de

l'État, éventuellement via la Caisse des dépôts, et pour une période déterminée, définie en amont, en vue de maintenir la pépite industrielle que constitue STX sur notre territoire. Je ne pense pas qu'il revient à l'État de gérer une telle entreprise. Il y a en revanche un enjeu d'indépendance nationale à intervenir dans ce contexte, pour une période déterminée. J'aimerais donc savoir si cette hypothèse peut être envisageable, sans qu'elle soit envisagée au moment où nous nous exprimons, sachant qu'il y aurait alors une participation des autres acteurs de cette économie, en tant que clients, et d'autres acteurs européens.

**M. Jean-Pierre Bosino.** – Vous avez évoqué, Monsieur le Directeur général, la distinction entre la Caisse et Bpifrance. Pouvez-vous nous préciser l'articulation de l'action de la Caisse avec celle de l'agence des participations de l'État ? Par ailleurs, quels sont les objectifs poursuivis par la Caisse lorsqu'elle est actionnaire ? L'emploi ? Le développement territorial et économique ? Enfin, s'agissant de RTE, quel sera le rôle de la Caisse des dépôts ?

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – La foncière solidaire, dont la création a été discutée à l'occasion de l'examen du projet de loi « égalité et citoyenneté », sera-t-elle un outil susceptible de dépasser l'inertie de la politique immobilière de l'État ? De multiples dispositifs ont été mis en œuvre, mais les résultats ne sont pas au rendez-vous du fait, notamment, de l'attachement des propriétaires publics à leurs terrains. La mobilisation du foncier public de l'État reste insatisfaisante. Par ailleurs, la Caisse a mis en place un dispositif d'accompagnement des démolitions et de reconfiguration du parc social en zone détendue. Comment cette mesure sera-t-elle mise en place concrètement ? Quelle en sera l'articulation avec les dispositifs déjà mis en place ?

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Premièrement, je souhaite souligner que ce projet de foncière peut être un très bon outil. Plusieurs conditions seront néanmoins nécessaires pour que cette foncière soit efficace. Elle devra permettre l'achat de terrains publics, notamment groupés. Et ne pas étendre au-delà son champ d'activité. Par ailleurs, devrait être inscrite dans les statuts de cette structure une obligation de coopération avec les établissements publics fonciers, afin d'assurer une bonne coordination entre eux. Une telle clause permettrait d'éviter toute forme de subordination entre la foncière et les établissements publics fonciers. Elle permettrait également de garantir que la foncière ne captera pas l'ensemble des marchés rentables pour ne laisser aux établissements publics fonciers que les marchés non rentables. Deuxièmement, les prêts de haut de bilan destinés à accompagner financièrement la construction et la rénovation de logements sociaux sont un succès. Même si le Gouvernement s'est engagé à augmenter le montant des sommes disponibles d'un milliard, il faudrait aller encore plus loin. J'aimerais donc savoir quelles sont les pistes envisagées pour aller au-delà des trois milliards d'euros actuellement prévus pour ce dispositif.. Troisièmement, Bpifrance manque de ressources pour mettre en place un programme destiné aux très petites entreprises, tel qu'imaginé par la Caisse, sauf à retirer des ressources à d'autres dispositifs déjà utiles à l'économie. Dès lors, que pensez-vous de l'idée d'augmenter la part centralisée auprès de la Caisse de la collecte du livret A, afin de fournir à la Caisse et à Bpifrance des moyens supplémentaires ? La part de la collecte du livret A laissée à disposition des banques a pour objectif de financer les petites et moyennes entreprises et les très petites entreprises, mais nous ne disposons d'aucune traçabilité pour en vérifier le respect.

**M. François Calvet.** – Le foncier disponible est un des principaux freins à la construction de logements sociaux, comme cela a été rappelé. Mais je souhaite insister sur un autre frein : celui des garanties d'emprunt demandées par la Caisse aux collectivités locales dans le cadre des conventions de financement présentées par les organismes HLM. Quelles

solutions préconisez-vous pour traiter ce problème, dont l'importance est amenée à croître à l'avenir ?

**Mme Delphine Bataille.** – Monsieur le Directeur général, en deux ans, vous avez imprimé votre marque au sein de cette institution aux traditions fortes et aux compétences importantes. Je souhaiterais savoir si vous avez mis en place des outils d'évaluation des différents dispositifs mis en œuvre par la Caisse qui permettraient de vérifier leur pertinence et leur efficacité concrète sur le terrain ? Les partenariats pluriannuels conclus par la Caisse avec les collectivités locales contribuent-ils à son développement de manière équilibrée entre les régions ou constatez-vous des différences de mobilisation d'une région à une autre ? Et que constatez-vous au niveau infra-régional ? Dans la région des Hauts de France, par exemple, des conventions ont été signées avec le Conseil départemental du Nord, avec la métropole de Lille, avec la ville d'Amiens, mais il existe finalement peu dans les zones rurales. Avez-vous des perspectives concrètes de partenariats avec des communes rurales ou des structures intercommunales ayant peu de ressources par rapport aux centres urbains ou aux agglomérations ? Enfin, s'agissant du dispositif « centres-bourgs de demain », qui vise à revitaliser les communes de moins de 10 000 habitants, il est à craindre qu'il bénéficie plus aux zones urbaines qu'aux zones rurales. Quelles sont les solutions pour l'éviter ?

**M. Jean-Jacques Lasserre.** – Pouvez-vous préciser le rôle que la Caisse compte jouer en matière de très haut débit, de la conception au financement ? Les élus locaux comptent beaucoup sur les collaborations futures qu'ils pourraient développer avec la Caisse sur ce sujet, qui sera fondamental durant les trois ou quatre prochaines années.

**M. Henri Cabanel.** – Monsieur le Directeur général, je me félicite de votre objectif de faire de la Caisse des dépôts une « caisse des territoires » et un partenaire de proximité. Vous avez lancé le programme Nature 2050 destiné à financer des actions d'adaptation des territoires face aux changements climatiques, notamment sur la biodiversité. Quels types de moyens allez-vous consacrer à ce programme ? Quels acteurs seront aidés ? Quels types de projets seront financés ?

**M. Franck Montaugé.** – Je souhaiterais revenir sur la question du partenariat avec les territoires à partir de ce que vous avez évoqué, Monsieur le Directeur général, à propos de la collaboration de la Caisse avec la Banque européenne d'investissement. Vous avez fait état des prêts de haut de bilan à taux zéro remboursables sur une longue durée. Les territoires, notamment les petites villes, voire les centres-bourgs, sont confrontés à la question de leur devenir, en particulier en matière d'habitat. Ce type de dispositif d'accompagnement financier est-il ouvert, ou serait-il envisageable d'ouvrir le bénéfice de ce type de dispositif financier aux projets de réhabilitation de centres-bourgs portés par les collectivités ? Cette question est d'autant plus importante que l'on assiste actuellement, dans le monde rural, à un retour des habitants dans les villages et les centres-bourgs, ce qui pose le problème du financement de la requalification de ces centres-bourgs, souvent en mauvais état.

**M. Robert Navarro.** – Votre stratégie semble fondée sur une politique de taux d'intérêt faibles et je m'interroge sur les conséquences d'une éventuelle remontée plus ou moins brutale des taux sur la Caisse des dépôts et sur les projets qu'elle soutient.

**M. Daniel Gremillet.** – Ma première question porte sur l'aménagement du territoire et je souligne ici la situation catastrophique du réseau SNCF qui nécessite des investissements considérables : y a-t-il une politique de la Caisse des dépôts et Consignations

en matière de desserte ? Ma seconde interrogation porte sur vos orientations, en matière d'habitation, dans le traitement des friches en zone rurale.

**Mme Annie Guillemot.** – Je voudrais aborder la question de l'enveloppe financière consacrée à la rénovation thermique et à l'accessibilité. Vous avez également évoqué les trois milliards d'euros consacrés à la société d'économie mixte ADOMA (ancienne SONACOTRA) et de nombreux foyers d'accueil nécessitent d'importantes opérations de restructuration : la Caisse des dépôts a-t-elle l'intention de poursuivre son action dans ce domaine ? Par ailleurs, je voudrais vous interroger sur l'état d'avancement des conventions entre l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) : comme vous l'avez indiqué, il faut fabriquer la ville d'aujourd'hui et de demain mais toute la difficulté réside dans le montage concret des dossiers.

**Mme Valérie Létard.** – A propos de la société foncière publique, nous avons constaté, au cours des débats, que les contours de ce nouvel opérateur semblent encore assez flous et je m'inquiète sur un point précis : il faut absolument éviter de déstabiliser les stratégies foncières territoriales. L'articulation avec les Établissements Publics Fonciers (EPF) soulève des interrogations et il me paraît essentiel de ne pas remettre en cause les équilibres locaux existants en instituant un outil pesant d'un poids aussi lourd. À mon tour je m'interroge aussi sur vos intentions à l'égard d'ADOMA qui va être sollicitée dans l'accueil des populations migrantes.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – En complément des interventions de mes collègues, je voudrais que vous puissiez nous dire quelques mots de l'avenir de la société forestière de la CDC. Elle a un rôle majeur à jouer non seulement en matière d'ingénierie ou de desserte, pour améliorer l'accessibilité des massifs, mais aussi dans le domaine de l'environnement, de l'innovation et de la transition énergétique pour valoriser nos bois.

**M. Pierre-René Lemas.** – Pour ne pas allonger les débats, je vous propose de répondre par écrit à certaines de vos questions techniques, comme la présentation géographique de nos aides, et de regrouper celles qui se rejoignent et appellent une réponse commune.

S'agissant, tout d'abord, de la Société foncière publique, le point de vue de la Caisse des dépôts est le suivant : nous considérons que cet outil ne sera utile qu'à condition qu'il ne « double » aucun autre. Nous connaissons depuis longtemps les méfaits de la multiplicité et de la redondance des outils d'intervention et c'est d'ailleurs pourquoi, dans tous les domaines, je conduis une politique de rationalisation des structures en supprimant des filiales pour les ré-internaliser. Le nouvel opérateur ne pourra donc se développer que dans des métiers distincts de ceux des établissements fonciers et sur la base de « partenariats ». Je rappelle d'ailleurs que la vocation de la Foncière est de mobiliser les terrains de l'État non pas dans une logique de pleine propriété mais pour céder, par voie de baux emphytéotiques aux collectivités locales, une capacité d'utilisation de ces terrains pour construire du logement social. Permettez au fonctionnaire ancien que je suis de rappeler que l'État est fondamentalement schizophrène dans ce domaine : il souhaite, bien entendu, favoriser le logement social et, en même temps, sa politique immobilière le conduit à ne pas vouloir céder ses terrains à prix réduit. L'idée avancée par Thierry Repentin a pour but de sortir de cette contradiction en créant un outil de « portage » de ce patrimoine immobilier capable de rémunérer convenablement l'État et de mettre le foncier à la disposition des collectivités locales et aux acteurs de la construction de logements sociaux.

Le différentiel de coût entre la cession de terrain en pleine propriété et la cession sous forme de baux de longue durée est de l'ordre de 15 à 25 %. Ce gain en faveur de la construction implique cependant un cadrage juridique très précis en évitant de mêler les genres. Je me suis demandé si le nouvel établissement foncier ne pourrait pas être tenté de développer ses activités dans des opérations d'aménagement, de promotion ou de construction de logement social : il faut à tout prix l'éviter car ce sont des métiers différents et cela répond aux inquiétudes qui ont été exprimées par les acteurs du logement.

Voilà pour le cadrage général et j'ajoute deux observations. D'une part, de telles mises à dispositions de terrains ne doivent être effectuées que sur les territoires où ces opérations sont opportunes – ce n'est pas le cas partout – et si les collectivités locales le souhaitent. En second lieu, je partage l'idée que ces opérations doivent concerner des portages groupés. L'achat d'une parcelle privée se justifie, à mon sens, dans un seul cas : lorsqu'elle est nécessaire pour créer une unité géographique entre des parcelles publiques.

La Foncière solidaire doit donc être un outil de mobilisation des terrains publics sur la base d'un cadrage juridique bien conçu et en privilégiant ses relations de travail avec les collectivités locales.

S'agissant des types de construction concernées par ces opérations, je considère que le logement social ou très social est la priorité mais il faudra sans doute également développer le logement intermédiaire ou même l'accession à la propriété car les collectivités territoriales sont très sensibles au thème de la mixité.

En ce qui concerne l'ANRU, nous avons effectivement signé une convention avec cet organisme que la Caisse des dépôts finance très largement en termes de crédits d'ingénierie, en fonctionnement, en investissement et en prêts, avec, en particulier 19 milliards d'euros de prêts bonifiés dont 16 milliards au logement social. Compte tenu de ces relations financières, il nous est difficile d'isoler les données permettant d'établir un bilan précis de notre action en faveur de la politique des quartiers.

Pour répondre à votre question sur notre partenariat avec l'ANRU portant sur l'investissement dans la restructuration des locaux commerciaux, je vous communiquerai des éléments précis mais je peux vous indiquer ici que l'enveloppe globale est de 250 millions d'euros, ce qui permet de multiplier par deux les montants engagés par l'ANRU qui sont du même ordre.

En matière d'aménagement du territoire, je rappelle que notre présence sur les territoires, que nous appelons « transition territoriale », est une de nos quatre orientations fondamentales avec les transitions énergétique, numérique et démographique – je rappelle à ce titre que la Caisse des dépôts est gestionnaire d'un retraité sur cinq de notre pays.

Pour nous adapter au changement de la carte territoriale, nous avons proposé aux collectivités territoriales, au fil des renouvellements électoraux, des conventions globales portant à la fois sur les capacités de financement et sur l'ingénierie. Je précise qu'aujourd'hui la compétence économique des départements doit plutôt aller vers les régions et nous accompagnons les évolutions institutionnelles avec des conventions dites « de mandat » qui prennent en compte les priorités des élus du suffrage universel pendant la durée de leur gouvernance en nous appuyant sur nos directions régionales. Les départements ruraux sont particulièrement demandeurs de cet outil et nous travaillons également beaucoup avec les villes moyennes, en particulier celles qui subissent le retrait d'unités administratives. C'est



parfois plus compliqué avec les communautés de communes, dans la ruralité, et il nous faut, dans ce secteur, adopter une vision territorialisée et la moins « parisienne » possible.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – J’apprécie beaucoup la démarche que vous décrivez et je fais observer que les pôles d’équilibre territoriaux et ruraux (PETR) figurent parmi les outils les mieux adaptés pour rassembler plusieurs communes rurales à la bonne échelle territoriale.

**M. Pierre-René Lemas.** – Je partage votre avis sur ce point. Néanmoins, les maires souhaitent engager des opérations avant que surviennent les échéances du calendrier de regroupement intercommunal et nous ne voulons pas donner le sentiment aux maires d’attendre que les réaménagements institutionnels soient achevés avant d’agir à leurs côtés. J’ajoute que le cadre de solidarité naturel reste encore, dans un certain nombre de cas, le département : bien entendu, la Caisse des dépôts n’a pas d’opinion à formuler sur l’évolution du cadre institutionnel et doit le prendre tel qu’il est.

Par ailleurs, je souligne que le principe de base de la Caisse des dépôts, à la différence d’autres établissements financiers, est de proposer des prêts à toutes les collectivités locales quelle que soit leur taille et leur richesse, dans les mêmes conditions.

L’enveloppe de 20 milliards d’euros mise en place au bénéfice des collectivités locales il y a quatre ans, et qui court jusqu’en 2017, a été consommée à peu près pour moitié à l’heure actuelle. Je précise que nous pouvons à présent, et depuis un an, financer l’eau et l’assainissement, au terme d’une longue « bataille » juridique avec les ministères.

Je plaide pour que la Caisse des dépôts puisse conduire en matière de financement des collectivités locales une action pérenne en évitant les politiques de « stop and go » au gré de l’intervention du système bancaire.

S’agissant de Réseau de transport d’électricité (RTE), il nous paraissait important, de manière générale, d’être sur le terrain des énergies renouvelables. Les grands opérateurs, mais également ceux qui le sont moins, ont besoin de partenaires et s’interrogent sur les opportunités d’investissement. La vocation historique de la Caisse des dépôts est d’être un investisseur de long terme en assurant une certaine mutualisation, et c’est dans ce cadre qu’il nous a semblé pertinent d’intervenir dans ce domaine. Je ne peux pas vous dire si la Caisse des dépôts a aujourd’hui vocation à prendre des participations dans telle ou telle grande entreprise ou tel secteur en difficulté : à ce stade je ne peux que constater que rien ne l’interdit mais rien ne nous y oblige non plus ; en tous cas, ce n’est pas pour l’instant dans la logique de notre intervention.

En matière de gestion d’actifs, je rappelle que nous intervenons selon les règles de droit commun fixées sous la surveillance du Parlement et qui impliquent une gestion prudente pour garantir la solidité de l’établissement. La transformation de ressources à vue en investissement à très long terme est un exercice difficile - voire même acrobatique - qui nous impose de gérer soigneusement nos portefeuilles de taux et d’actifs. Le poids, aujourd’hui, des portefeuilles d’actifs est bien entendu considérable compte tenu du niveau actuel des taux. Ne perdons pas de vue l’essentiel : l’équilibre de la Caisse des dépôts, qui ne reçoit pas de subvention, est fondé sur ses revenus. La Caisse des dépôts, qui a les contraintes de gestion d’un établissement financier doit nécessairement aussi en avoir les ressources et il s’agit là d’un mécanisme vertueux qui nous permet d’être un partenaire long et stable dans ses participations en capital.

Je saisis l'occasion de souligner que l'idée qui consisterait à « faire masse » de BPIFrance, de l'Agence des participations de l'État et de la Caisse des dépôts et de les placer sous une gouvernance commune est un contresens économique car le point de vue de ces différents acteurs n'est pas le même. Certes, la cohérence entre la BPI et l'Agence des participations de l'État est particulièrement nécessaire, mais je rappelle que notre établissement est placé sous la surveillance du Parlement et non pas de l'exécutif ; par ailleurs, il est immergé dans les marchés financiers au service de tâches d'intérêt général. Retirer son autonomie à la Caisse des dépôts soulèverait d'ailleurs de grandes difficultés techniques car il faudrait faire la somme des participations au capital des trois organismes : cela entraînerait un dépassement de nombreux seuils et mettrait l'État français en position très compliquée au regard des normes applicables en matière de concentration ou d'action de concert. Pour ne pas s'engager dans cette voie inopérante économiquement et techniquement, le Législateur, dans sa sagesse, a assigné à la Caisse des dépôts la mission d'accompagner les politiques locales et nationales.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Loin de moi l'idée de proposer à la Caisse des dépôts de soutenir un « canard boiteux » et j'ai bien pesé mes mots pour insister sur le caractère hypothétique d'une telle intervention. Il me semble toutefois nécessaire d'éviter, par exemple, qu'un « prédateur » ne s'approprie des compétences qui n'existent nulle part ailleurs sur la planète.

**M. Pierre-René Lemas.** – Mon propos s'est borné à rappeler que la Caisse des dépôts a un rôle d'investisseur avisé. Les chantiers de Saint-Nazaire ne sont à l'évidence pas une mauvaise affaire. Vous avez d'ailleurs noté que la Caisse des dépôts a participé à un appel d'offres portant sur les aéroports de Lyon.

S'agissant des prêts de haut de bilan, je peux ici faire part de ma satisfaction d'avoir obtenu l'autorisation d'augmenter nos engagements d'un milliard d'euros pour les porter au total à trois milliards. Ce n'est pas si simple car nous devons satisfaire à un certain nombre de conditions fixées par la Banque Européenne d'Investissement pour bonifier les prêts.

En ce qui concerne la BPI et les ressources allouées aux petites entreprises, la Caisse des dépôts est en lien constant avec les autorités prudentielles. Pour nous, la politique dite de « quantitative easing » se traduit par l'abondance de liquidités sur les marchés, à la différence de l'assèchement qui est intervenu pendant la crise de 2008. Dès lors, notre préoccupation principale est de mettre en place une « tuyauterie » pour transformer cette liquidité en financements stables pour les acteurs locaux. Je fais d'ailleurs observer que c'est à ce titre que nous avons consacré beaucoup d'énergie à participer au montage du Plan Juncker et ce n'est pas un hasard si la France en est le troisième bénéficiaire en Europe.

Nous partageons avec nos partenaires italiens et allemands, avec lesquels nous travaillons, l'idée de promouvoir des plateformes d'investissement nationales ou bi-nationales pour financer des projets de petite taille mais de même nature. On ne peut pas financer chaque micro-projet, par exemple dans le domaine des énergies renouvelables, mais la Commission européenne et la BEI sont favorables au financement de ces plateformes qui sont une voie extrêmement prometteuse pour stimuler l'activité sur nos territoires.

Quant au financement sur le livret A – en ramenant l'argent des banques vers la Caisse des dépôts et consignations –, dans la phase actuelle de taux extrêmement bas, je

préfère être prudent ; je me demande si les banques ont autant d'appétit qu'auparavant pour toute la ressource du livret A. Mais cela fait partie des pistes à explorer.

Nous sommes les principaux financeurs du très haut débit sur le territoire. Je fonde beaucoup d'espoir dans des politiques de mutualisation sur ces programmes. Un certain nombre de départements se sont engagés dans le financement du très haut débit et des structures de coopération intercommunales sont cofinancées par la Caisse des dépôts et consignations. C'est un investissement qui se joue maintenant, dans les deux ou trois prochaines années.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous avons un vrai débat avec les opérateurs et les représentants d'Eutelsat sur le sujet.

**M. Pierre-René Lemas.** – Ma thèse est assez simple : les collectivités territoriales ne sont pas à armes égales et il faut trouver des voies et moyens pour qu'elles le soient effectivement.

S'agissant du projet Nature 2050, lancé un peu avant la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, son objectif est le suivant : comment faire en sorte que le moindre mètre carré bâti soit compensé ? Nous avons calculé qu'il suffisait que l'entreprise investisse un euro par mètre carré pour cette compensation. Ce projet a donc pour ambition de convaincre, en lien avec les collectivités territoriales, des investisseurs privés que le coût n'est pas démesuré par rapport à l'avantage fort qu'ils peuvent en retirer.

Sur les infrastructures, nous avons des relations de travail et de financement cordiales avec la SNCF et Réseau ferré de France (RFF). En tant que coactionnaire de LISEA et prêteur à hauteur de 600 millions d'euros au titre des fonds d'épargne sur le financement de la ligne à grande vitesse entre Tours et Bordeaux, nous avons certes eu quelques discussions franches, mais nous sommes tout à fait ouverts à participer à d'autres projets si nous avons la certitude que les relations avec la SNCF se déroulent dans des conditions équitables pour l'ensemble des partenaires, y compris pour les acteurs locaux. Le Charles-de-Gaulle Express en est un exemple : la Caisse des dépôts et consignations est un investisseur avisé et dans ce cadre elle se tient prête à regarder en détail le dossier élaboré par les différents partenaires, pourvu qu'on lui communique.

En ce qui concerne la Société forestière, il s'agit du premier gestionnaire de forêts privées dans notre pays. Nos activités sont distinctes de celles de l'Office national des forêts et nous ne touchons pas à la forêt publique, quelle que soit son statut. La Société forestière a connu un redressement significatif en deux ans et est en train de s'ouvrir à l'international, tout en veillant à rester dans son champ de compétences.

L'accompagnement des démolitions est une demande de l'Union sociale pour l'habitat (USH) à laquelle nous avons répondu après arbitrage du Gouvernement, au moment où la décision a été prise de baisser de dix centimes d'euros le taux de commissionnement des banques collectant le livret A. Une enveloppe de 160 millions d'euros a pu être dégagée au niveau national, pour laquelle l'USH a notamment proposé qu'elle puisse contribuer au financement de la démolition en zone détendue. Une autre demande forte concerne les politiques de réhabilitation et la question de l'amiante, qui fait à présent l'objet d'un financement spécifique.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Monsieur le directeur général, il me reste à vous remercier pour le temps que vous avez consacré à cette réunion et les réponses qui ont été apportées aux différents sénateurs.

### **Désignation de rapporteur**

*M. Ladislas Poniatowski est nommé rapporteur du projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables.*

### **Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis**

*La commission demande à se saisir pour avis sur le projet de loi n° 47 (2016-2017) de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne et nomme M. Gérard Bailly comme rapporteur pour avis sur ce texte.*

*La réunion est levée à 12 h 04.*

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE****Mercredi 12 octobre 2016****- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -****PLF pour 2017 - Audition du général André Lanata, chef d'état-major de l'armée de l'air****La commission auditionne le général André Lanata, chef d'état-major de l'armée de l'air, sur le projet de loi pour 2017.**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Mon Général, avec votre audition nous entamons notre cycle d'auditions budgétaires sur les crédits de la défense. Le projet de loi de finances 2017 intervient dans un contexte où l'armée de l'air participe de façon très intense aux opérations extérieures - alors que la bataille de Mossoul se prépare - et doit dans le même temps renforcer la sécurité de ses emprises sur le territoire national, en conséquence de la montée de la menace intérieure. Ces fortes sollicitations ont naturellement des implications en termes de possibilité d'entraînement et de disponibilité des aéronefs en métropole, notamment.

Quel est le moral des aviateurs qui donnent beaucoup depuis plusieurs mois, voire plusieurs années ? Quels sont les principaux points de vigilance pour vous dans le projet de loi de finances ? Question annexe : en quoi le contrat indien est-il susceptible d'affecter le rythme de livraison des Rafale à l'armée de l'air dans les années à venir ?

**Général André Lanata, chef d'état-major de l'armée de l'air.** – Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les Sénateurs, c'est toujours un honneur en même temps qu'une très grande fierté de pouvoir témoigner devant vous du sens du service extraordinaire des hommes et des femmes de l'armée de l'air. Je mesure chaque jour, humblement, la responsabilité immense qui m'a été confiée pour les préparer au combat, physiquement et moralement, pour améliorer leurs conditions de travail et de vie, pour vous garantir ainsi qu'ils réussiront les missions que leur confie la France dans les meilleures conditions possibles, et pour promouvoir les valeurs qui animent les aviateurs et qui contribuent sans nul doute à leurs succès. Car je peux vous assurer que les aviateurs que je commande font preuve d'un enthousiasme remarquable, d'une abnégation quotidienne, d'une discipline et d'un loyalisme sans faille, d'une rusticité et d'une débrouillardise sur le terrain, d'une culture expéditionnaire enviée de nos alliés, d'un désintéressement et d'un sens du service qui force l'admiration et qui peut aller - et qui va - jusqu'au sacrifice ultime.

Malheureusement depuis que je me suis présenté devant vous il y a un an, l'armée de l'air a payé, une fois encore, un tribut important aux combats que mène actuellement notre pays. Je voudrais, au moment de prendre la parole devant votre commission, commencer par rendre hommage à nos blessés et nos morts. Ils sont là pour nous rappeler l'exigence inouïe et la noblesse de leur engagement, et la reconnaissance que notre pays leur doit en retour. Comme le chef d'état-major des armées, j'affirme : nos soldats sont des héros ! A ce titre, je vous remercie très sincèrement des marques de soutien de la représentation nationale que les aviateurs trouvent dans chacun de vos déplacements sur nos bases aériennes, sur les théâtres d'opérations extérieures ou sur le territoire national. C'est pourquoi je vous assure de leur importance dans les circonstances exceptionnelles que nous vivons.

Récemment j'ai présidé la prise de commandement de la base aérienne de Nancy. J'ai été frappé de la magnifique représentation de la cohésion nationale autour du drapeau de la base : préfets, sénateurs, députés, maires, corps de l'Etat. Cela fait plaisir à voir ! Je peux vous assurer que cela signifie beaucoup pour nos aviateurs. Je saisis aussi l'occasion qui m'est donnée pour remercier l'action de votre commission au profit de nos armées. Je voudrais enfin vous remercier de chacune de vos déclarations qui mettent en lumière l'œuvre accomplie par nos aviateurs en silence, en ordre et parfois dans l'ombre.

Il y a un an, quasiment jour pour jour, à peine un mois après ma prise de fonction, je m'étais présenté devant vous et j'avais pu appeler alors votre attention sur quelques messages. Après vous avoir décrit les atouts de l'outil de combat aérien mis en œuvre par l'armée de l'air, j'avais constaté l'accroissement de la pression des opérations en 2015, tout en doutant du relâchement de cette pression. J'avais souligné l'importance d'une parfaite exécution de la loi de programmation militaire actualisée compte tenu de l'absence de marges de cette programmation et d'une telle situation d'engagement. J'avais également insisté sur le fait que la performance du système de combat de l'armée de l'air reposait aussi sur la volonté des aviateurs, la volonté de réussir toutes leurs missions, mais aussi la volonté de mener à bien l'ambitieux plan de transformation de l'armée de l'air *Unis pour « Faire Face »*. J'avais enfin indiqué l'importance de préserver cette volonté, en faisant des efforts significatifs sur la condition du personnel.

J'estime aujourd'hui que l'ensemble de ces constats restent d'actualité. C'est pourquoi, partant de ces éléments, je vous propose maintenant de commencer par témoigner des engagements opérationnels de l'armée de l'air depuis notre précédente rencontre aussi bien en opérations extérieures que sur le territoire national. Ils vous permettront de mieux comprendre le contexte dans lequel s'inscrit le projet de budget 2017 qui nous réunit aujourd'hui. J'évoquerai ensuite quelles sont les dispositions que nous avons prises en interne pour faire face à l'évolution de la situation telle que je la perçois. Enfin, je partagerai avec vous le regard que je porte sur le projet de budget 2017, lequel me paraît indissociable de l'exécution de celui de 2016.

Au fil de mon exposé, je garderai en filigrane plusieurs points d'attention qui constituent pour l'armée de l'air autant d'enjeux à court, moyen ou long terme. La sécurité et la protection de nos emprises fait partie des axes d'effort en profondeur liés au changement brutal du contexte sécuritaire. Faisant écho à une récente actualité, le soutien aux marchés d'exportation du Rafale s'apparente à une mission opérationnelle à part entière. Enfin, je considère que la condition du personnel est essentielle à la performance globale de l'armée de l'air. Les aviateurs sont au centre de mes préoccupations, au centre des succès opérationnels, et au centre des tensions. C'est pourquoi la valorisation de leur travail et la promotion de leurs valeurs constitue l'un des buts prioritaires que j'accorde à la transformation de l'armée de l'air ; ce point sous-tendra toute mon intervention.

Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, la transformation n'est pas une option. Ou bien nous nous adaptons, ou bien nous subissons. C'est tout le sens de l'acte II du plan stratégique *Unis pour « Faire Face »* que je viens de lancer cet été. Il permet aux aviateurs de continuer à regarder l'avenir avec confiance et responsabilité. Il mobilise l'armée de l'air autour d'objectifs partagés et cohérents.

Depuis notre dernière rencontre, il y a eu le 13 novembre. Pour l'armée de l'air, cette attaque brutale sur notre territoire s'est traduite sur le plan opérationnel, immédiatement : dans la nuit même de l'attentat par la projection par voie aérienne des forces

de l'opération Sentinelle à Paris (mobilité de nos forces armées sur le territoire national) ; et dans celle qui a suivi celle de l'attentat, par les frappes de rétorsion en Syrie ordonnées par le Président de la République puis l'intensification des frappes menées par la France en Syrie et en Irak. Autant d'éléments qui soulignent la réactivité de nos forces aériennes. Depuis, au Levant, nos aéronefs continuent de pilonner les positions de Daech en Irak et en Syrie.

Je voudrais insister ici sur un point. Une campagne aérienne ne réussit et ne produit ses effets qu'au prix d'un effort, patient, systématique, méthodique qui s'inscrit dans le temps. Depuis plus de deux ans, il a permis, au sein de la coalition, de faire reculer Daech, ce qui prive cette organisation d'une partie importante de son territoire, donc de ses ressources, et permet à la coalition d'être aujourd'hui aux portes de Mossoul. Car si Mossoul est au centre des attentions ces jours-ci, sachez que 80 % des missions des chasseurs de l'armée de l'air ont porté l'effort dans cette zone. C'est bien cet effort dans le temps aux côtés de nos alliés, depuis deux ans, qui permet, aujourd'hui, d'être en mesure d'engager la reconquête de cette ville clef pour la libération de l'Irak.

Ainsi, ce sont plus de 1 600 bombes et missiles tirés jour et nuit par l'armée de l'air depuis deux ans. Il s'agit là d'un rythme et d'une intensité de frappe inédits. Pour notre seule base H5 en Jordanie et le seul détachement des M2000 qui a été relevé comme vous le savez par des Rafale cet été (j'y reviendrai) : les M2000, ont réalisé plus de 10 000 heures de vol en 2 300 sorties, plus de 6 400 ravitaillements en vol, délivré plus de 1 000 munitions... sans oublier les 200 000 heures de maintenance pour permettre à nos avions de prendre l'air tous les jours. Considérons aussi que cette intensité et cette régularité sont rendues possibles par l'utilisation d'une base aérienne déployée, judicieusement placée, dans la zone, qui héberge un détachement relativement modeste de 6 à 8 avions et moins de 300 personnes.

J'ajoute que, comme dans toute campagne militaire, rien n'aurait été possible sans une manœuvre de soutien depuis l'arrière extrêmement exigeante. Nous rencontrons des défis analogues en termes d'élongation et de durée au Sahel avec un engagement des aviateurs dans les opérations Barkhane et Sabre depuis plus de trois ans, pour traquer au Sahel les groupes armés terroristes, dans des conditions climatiques et environnementales particulièrement sévères.

Depuis les bases aériennes déployées de Niamey et de N'Djaména principalement, nous réalisons toute la palette des missions aériennes. Elles nous permettent de quadriller un territoire grand comme l'Europe en nous appuyant sur les moyens de reconnaissance comme les RAFALE équipés de la nacelle RECO-NG, ou de surveillance (REAPER, C160G, ISR léger), de ravitaillement en vol, transport tactique, forces spéciales (commandos parachutistes de l'air et hélicoptères EC725 Caracal), les moyens de frappe dans la profondeur ou en appui des forces terrestres (M2000, RAF).

Je termine par les capacités de commandement et de contrôle, évidemment indispensables pour coordonner avec efficacité l'emploi de l'ensemble de ces moyens. Pour l'armée de l'air, ces moyens de commandement et de contrôle sont stationnés en France. Ils conduisent à distance et sous l'autorité du chef d'état-major des armées l'ensemble des opérations aériennes en Afrique. Comme j'ai déjà eu certainement l'occasion de vous l'expliquer, cette organisation nous permet d'optimiser l'emploi de moyens comptés en permettant la bascule, dans la même mission, du même avion, d'une opération à une autre, de Barkhane à Sangaris, en passant par Sabre.

Depuis notre rencontre l'an dernier, nos missions se sont étendues à la Libye. Nous y poursuivons notre action de « documentation du théâtre » aussi bien à partir du Sud que de nos bases métropolitaines. Comme vous le savez, l'ensemble du bassin méditerranéen, et au-delà, est à leur portée. Nous l'avons démontré lors des opérations en Libye en 2011.

Pour toutes ces opérations, je souligne l'appui déterminant des Etats-Unis en matière d'ISR, de ravitaillement en vol et de mobilité, et l'appui de nos alliés européens pour le transport.

Nos aviateurs interviennent aussi dans l'opération Sangaris en Centrafrique. Les hélicoptères Fennec apportent l'appui renseignement mais aussi l'appui-feu nécessaires, l'escadron ayant développé une expertise de tireur air-sol embarqué à partir de leur compétence de tireur d'élite pour la police du ciel en métropole. Les groupements chasse et transport de N'Djamena participent ponctuellement à Sangaris, lorsque les besoins l'exigent. Pour terminer sur le terrain des opérations extérieures, vous savez que nous avons actuellement déployé en Lituanie 4 M2000, dans le cadre des mesures de réassurance de l'OTAN face à la Russie. Ils participent à la mission de police du ciel des Etats baltes.

Il ne s'agit pas que d'un simple affichage. Nos Mirage, en état d'alerte maximum, ont ainsi décollé 6 fois en 24 heures ce week-end pour intercepter une dizaine d'avions russes, dont des avions de chasse. Une augmentation de tension dans ce secteur est perceptible dans le contexte politique actuel. Nos équipages déployés en Lituanie mettent en œuvre les mêmes qualités d'extrême réactivité que lorsqu'ils assurent, en permanence, la posture de sûreté aérienne dans le ciel de France. 73 décollages de chasseur en France sur alerte en 2015, et nous en sommes déjà à 79 pour 2016.

Car cette intensification des missions réalisées par l'armée de l'air à l'extérieur s'ajoutent à la poursuite, dans l'ombre il faut bien le reconnaître, mais toute aussi importante des missions permanentes qui garantissent depuis plus de cinquante ans et sans interruption la protection aérienne des Français et de leurs intérêts vitaux. C'est ainsi que quatre de nos six Rafale en alerte permanente en 7 minutes ont intercepté des bombardiers stratégiques russes, il y a un peu plus de 15 jours, et les ont escortés pendant près d'une heure en face de nos côtes Atlantiques. Je rappelle que chacun des Tupolev interceptés peuvent embarquer plusieurs missiles de croisières dont la portée est estimée à plus de 1 000 km. Une interception analogue s'était déjà produite en Manche le 17 février de cette année, les bombardiers russes faisant demi-tour à quelques kilomètres de notre espace aérien.

Une opération remarquable mettant en œuvre chasseurs anglais et français, centre de commandement des défenses aériennes anglais et français, un avion de ravitaillement en vol anglais sur lequel nos Rafale ont ravitaillé, démontrant, si besoin est, la parfaite intégration des forces aériennes européennes. Je note au passage la recrudescence de ces démonstrations militaires dans nos approches aériennes qui soulignent les capacités militaires et le retour des menaces de la puissance.

Je me dois de vous signaler à cet égard la grande préoccupation de l'aviateur que je suis face aux stratégies de déni d'accès dans la troisième dimension déployées par ces puissances, qui prolifèrent également sur des théâtres d'opérations (Syrie) ou chez plusieurs puissances régionales. La liberté d'action dans la troisième dimension est un préalable à toutes nos opérations militaires. Il ne faut jamais l'oublier. Il s'agit là d'un enjeu majeur selon moi qui doit alimenter les réflexions de l'avenir de notre système de combat aérien. Pour cette raison mais pas seulement, le maintien sans concession de la posture de dissuasion aéroportée



revêt toujours la même importance primordiale. Elle est garantie sans discontinuer depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1964.

Je crois utile d'indiquer ici que la transition de notre composante aéroportée de la dissuasion vers le tout Rafale est désormais engagée de façon irréversible. Cette manœuvre, extrêmement exigeante, exécutée sans aucune concession, se déroule parfaitement entre l'ouverture dans moins d'un an du 2<sup>ème</sup> escadron de Rafale à vocation nucléaire à Saint-Dizier et le retrait de service du Mirage 2000N en septembre 2018. Il est certain toutefois qu'elle induit une charge de transformation qui s'ajoute aux nombreuses autres sollicitations dont l'armée de l'air est l'objet.

Depuis notre dernière rencontre, l'armée de l'air prend en compte des menaces atypiques comme les mini-drones. J'estime qu'en un an nous avons beaucoup progressé au point d'être capable de mettre en œuvre des dispositifs de protection opérationnels et efficaces autour d'évènements particuliers. Nous l'avons fait pour COP21, le match d'ouverture et la finale de l'Eurofoot ou le 14 juillet. Ces différentes manifestations me permettent de souligner l'intensification de l'effort conduit par l'armée de l'air pour mettre en œuvre de plus en plus fréquemment des dispositifs particuliers de sûreté aérienne afin d'assurer une protection dans la troisième dimension autour de ces rassemblements. Nous sommes passés de 4 de ces dispositifs en 2014 à 12 en 2016. Il faudra là aussi en tirer les conséquences.

S'ajoutent évidemment la poursuite de nos missions en soutien aux services publics, qu'il s'agisse de l'appui que l'armée de l'air fournit à la lutte contre les feux de forêts de la région marseillaise (dans la nuit du 11 août, un C160 Transall de la base aérienne d'Evreux a ainsi transporté 70 pompiers avec leur équipement entre Nantes et Istres) ; de la contribution à l'acheminement des dons d'organe, nos bases aériennes étant les seules plateformes aéronautique à disposer de capacités d'accueil d'aéronefs 24h sur 24, 7 jours sur 7 ; de recherche et sauvetage, d'aéronefs accidentés, bien sûr, mais aussi de sauvegarde des personnes comme l'hélicoptère de cette femme enceinte à bord d'un ferry au large de la Corse le 22 août dernier.

Je serais incomplet dans cette description de l'engagement de l'armée de l'air sur le territoire national, au service de la protection des Français, si je ne mentionnais pas l'effort sans précédent conduit pour renforcer la protection de nos emprises militaires. Un vaste plan prenant en compte toutes les dimensions de la problématique est en œuvre.

Je pense toutefois utile de vous dire que pour faire face à une situation de menaces inédite, ma plus grande préoccupation concerne les ressources humaines, notamment la faiblesse des effectifs de commandos de l'air que nous recrutons néanmoins à marche forcée, en mobilisant les marges de manœuvre résultant de l'arrêt des déflations d'effectifs et en conduisant un effort sensible sur les réserves (+ 35 % en 3 ans), dont plus du tiers va à la protection. Cette situation me contraint, dans l'attente, à mobiliser une partie du personnel militaire des bases aériennes, secrétaire, mécaniciens avion, contrôleur aérien, etc... pour venir renforcer la protection de nos sites militaires.

Incomplet également je serais, si je ne mentionnais pas la participation de l'armée de l'air à la mission Vigipirate et Sentinelle. Depuis notre dernière rencontre, il y a également eu l'attentat de Nice. Si je mentionne cet évènement marquant, c'est en raison de l'engagement d'aviateurs sur la Promenade des Anglais le 14 juillet au soir. En mission à l'aéroport de Nice, ils ont été appelés dans les minutes qui ont suivi l'attentat pour la sécurisation de la zone. Je suis allé à leur rencontre le surlendemain de l'attentat. Ils ont été

sensibles à cette visite. Ils avaient besoin de parler, d'être écoutés, d'être soutenus compte tenu de ce qu'ils avaient vécu. Je signale la présence parmi le détachement de deux jeunes réservistes dont une jeune femme de 18 ans qui, quand je leur ai demandé la raison de leur engagement, m'ont répondu « J'avais envie de servir et d'aider ! ».

A ces très nombreux engagements opérationnels s'ajoutent les importantes sollicitations intervenant dans le cadre du soutien à nos marchés d'exportation du Rafale. Il faut se féliciter de ces succès à l'export : c'est une bonne nouvelle pour notre industrie, pour l'armée de l'air, pour la LPM et pour la France. Le soutien que nous y apportons consiste principalement en des actions de formation. Ceci me permet de souligner l'attrait, l'intérêt central des clients pour l'expertise opérationnelle unique et recherchée détenue par l'armée de l'air. Il faut voir ici une des raisons de ces succès à l'export. Il s'agit également d'action de promotion (participation à des salons aéronautiques, exercices), de prêts d'équipement, ou de mise à disposition de moyens et de personnel pour les besoins de développements des standards demandés par les clients. Tout ceci n'est évidemment pas neutre et vient s'ajouter à une situation tendue. Je crois important de pouvoir réaliser les prestations demandées dans de bonnes conditions autant pour notre industrie de défense que pour les partenariats stratégiques de long terme que l'armée de l'air, et de façon générale la France, va pouvoir nouer avec les pays acquéreurs.

Il est donc nécessaire de donner à l'armée de l'air les ressources lui permettant de le faire. Le point d'attention se situe ici probablement sur les ressources humaines et l'épaisseur organique de la flotte, l'essentiel de ces prestations étant compensé financièrement.

Ce panorama des activités opérationnelles réalisées par l'armée de l'air dans l'année écoulée me conduit à formuler plusieurs remarques.

Premièrement, un constat : nos missions se sont cette année encore étendues en type, en zone d'action et en intensité. C'est incontestable. Ce sont désormais 20 avions de combat au lieu de 12 prévus dans les contrats opérationnels issus du Livre blanc, 4 bases aériennes projetées au lieu d'une, 3 à 4 théâtres en permanence au lieu d'un. Voici les données qui constituent la norme de nos engagements dans la durée. C'est pour l'ensemble de ces raisons qu'avec le chef d'état-major des armées, nous réclamons une augmentation de l'effort de défense pour atteindre 2 % du PIB. Les données que je vous ai indiquées doivent constituer la base des travaux à venir.

Deuxièmement, un *satisfecit* : l'armée de l'air est au rendez-vous de ses missions. Pour faire face à cette situation exceptionnelle, nous nous sommes bien sûr appuyés sur les mesures prises dans le cadre de l'actualisation de la LPM et des décisions prises en conseil de défense d'avril dernier. Mais nous avons aussi pris de très nombreuses dispositions en interne.

Je commencerai par la mesure la plus visible, car il s'agit d'une manœuvre d'optimisation qui s'est déroulée au cours de l'été sur trois continents. Nous avons effectivement réorganisé le dispositif de l'aviation de chasse entre le Levant et la bande Sahélo-Saharienne. Les Mirage 2000D ont ainsi quitté la Jordanie, remplacés par des Rafale. Réciproquement, les Rafale ont quitté l'Afrique, remplacés par un tandem de Mirage 2000D et C à Niamey. Ce rééquilibrage important est désormais terminé. Il permet d'augmenter la puissance de feu sur le théâtre syro-irakien, grâce aux capacités d'emport du Rafale ; de faire souffler les machines et les équipes de Nancy, soumis à un rythme opérationnel effréné et incessant depuis maintenant deux ans, et dont plus de 50 % de l'activité est réalisée en

OPEX – nous étions en train d'épuiser la flotte et les équipages ; de mieux garantir la sécurité des missions au-dessus des zones hostiles du Levant, les deux réacteurs du Rafale apportant un gage de sérénité aux équipages qui survolent des heures durant les zones contrôlées par Daech.

Un autre domaine, bien moins visible, dans lequel nous avons porté nos efforts en interne, consiste dans les mesures que nous avons prises afin d'améliorer la régénération de nos équipements. Je ne vais pas les décrire en détail. Il s'agit par exemple de l'adaptation des plans de maintenance, l'acquisition de rechanges supplémentaires, le transfert d'activité vers l'industrie, le rééquipement d'avions en attente de pièces, l'augmentation des cadences de visite au service industriel de l'aéronautique (SIAé), l'amélioration des flux logistiques... Tout ceci est actuellement mis en place ou en cours de mise en place.

La remontée d'activité des flottes aéronautiques s'étale sur l'ensemble des annuités de la LPM. Et c'est en ce sens que la problématique du MCO aéronautique doit continuer de faire partie de mes préoccupations, mais aussi des enjeux du PLF 2017 que je vais aborder maintenant.

Avant de vous parler des besoins de l'armée de l'air dans le cadre du PLF 2017, je veux évoquer avec vous les réalisations et naturellement la fin de gestion de l'exercice 2016. Nous le savons bien, le budget de l'année prochaine est dépendant des conditions budgétaires de sortie de l'année en cours. Je note d'abord plusieurs avancées majeures depuis le mois de janvier. La signature du contrat d'acquisition de 2 avions légers de surveillance et de reconnaissance (ALSR). Ces appareils complèteront les capacités offertes par les drones REAPER, par leur réactivité d'emploi et leur souplesse de déploiement. Il s'agit là d'un domaine d'effort capacitaire indispensable au déroulement de nos opérations. Leur livraison est prévue à compter de 2018.

Pour la capacité mobilité, la modernisation des 14 C130H a été commandée à l'été 2016 pour rendre, en particulier, les capacités de 8 d'entre eux compatibles avec les besoins des forces spéciales. Les livraisons interviendront entre 2019 et 2025. La commande de 4 C130 J neufs, décidée par le ministre de la défense à la suite de l'actualisation de la LPM, vient compléter ces mesures. Pour l'aviation de chasse, la rénovation de 55 Mirage 2000D a été décidée pour des premières livraisons à compter de 2020. Des bombes de 250 kg et des kits de guidage de précision ont été commandés, faisant suite au niveau d'engagement constaté en opérations.

Comme je vous l'indiquais, je demeure vigilant sur la fin de gestion 2016 qui nécessite absolument la levée rapide de la réserve parlementaire, ainsi que la mise à disposition du décret d'avance OPEX, de manière plus anticipée que lors de l'exercice 2015, la rupture de trésorerie étant actuellement envisagée au cours de la deuxième quinzaine du mois d'octobre. En fin d'année, sur le plan capacitaire, un 2<sup>ème</sup> système Reaper (3 drones) doit encore être livré fin 2016 à Cognac (1 vecteur et 2 stations sol) et à Niamey (2 vecteurs). Le 3<sup>ème</sup> système a également été commandé cette année. Je reste attentif à la commande du 4<sup>ème</sup> d'ici la fin de l'année si nous voulons tenir les objectifs de la LPM dans ce domaine. Les livraisons associées sont prévues en 2019.

En parallèle, une capacité de simulation doit être livrée mi-2017 à Cognac qui permettra de disposer de l'autonomie de formation nécessaire à la montée en puissance de cette capacité indispensable aux opérations.

Les livraisons d'A400M se poursuivent, 2 appareils ont déjà été réceptionnés cette année, un 3<sup>ème</sup> est prévu en fin d'année. Ces livraisons porteront à 11 la flotte de l'armée de l'air. Sur ce programme, je suis attentif à la mise à disposition des 6 appareils au premier standard tactique d'ici à la fin de l'année conformément aux engagements de l'industriel.

Enfin, je constate que les objectifs de remontée d'activité en prévision pour 2016 sont globalement en hausse par rapport à 2015. L'augmentation se chiffre à 1 %, soit environ 1 000 heures pour l'armée de l'air.

Cette progression masque toutefois une situation contrastée, en raison de la faible disponibilité de la flotte de transport. Et si nos équipages chasse réalisent l'essentiel de cette augmentation (168 heures, dépassant ainsi les 159 heures inscrites dans la Loi de Finance), il faut garder à l'esprit que la grande partie de cette activité se déroule en OPEX. C'est dire l'importance pour l'armée de l'air du projet de formation des pilotes de chasse FOMEDEC (formation modernisée et entraînement différencié des équipages de chasse). Un projet sur lequel repose notre capacité à rejoindre un niveau d'activité indispensable au maintien de nos capacités et savoir-faire opérationnels. Une décision doit absolument être prise avant la fin de l'année.

Sur le plan des ressources humaines, la contribution de l'armée de l'air aux déflations d'effectifs depuis le début de la LPM était de 2 800 personnes fin 2016. Après les décisions du conseil de défense d'avril 2016, l'armée de l'air aura tout de même supprimé 2 500 postes sur la durée de la LPM (contre 3 200 prévus en LPM actualisée et 4 515 en LPM initiale), soit 55 % de l'objectif initial. Pour 2017, cette atténuation bénéficie principalement aux domaines : PRODEF (environ 100 fusiliers), aux escadres de combat (plus de 80 mécaniciens), ainsi qu'au renseignement (25 postes à l'escadron drones : équipages, officiers renseignement et techniciens). Pour ces raisons, et celles que je vous ai décrites, les RH constituent l'une de mes plus grandes préoccupations.

S'agissant maintenant du projet de loi de finances pour 2017, je commencerai par noter que, dans l'actualisation LPM, l'acquisition de nouveaux équipements (P146) a été en partie financée par des ressources internes au ministère dégagées grâce aux marges résultant de l'évolution des indices économiques identifiés à l'issue de leur enquête par l'Inspection générale des finances et le Contrôle général des armées. Par ailleurs, l'effet coût des facteurs en particulier sur le prix du carburant est intégré dans la construction budgétaire.

Ceci étant posé, nous poursuivons pour 2017 des objectifs de remontée d'activité, conformément à la LPM actualisée, prenant en compte la réalité de nos engagements opérationnels. Nous maintenons la trajectoire permettant de retrouver à terme les normes d'activité, en fin de LPM. Ainsi, pour 2017, nous prévoyons respectivement 164 heures par pilote de chasse, 191 heures en hélicoptère et 267 heures pour les équipages de transport.

Concernant l'équipement des forces de l'armée de l'air, le PLF 2017 doit permettre de consolider la feuille de route aviation de combat en lançant les commandes des premiers M2000D rénovés (45 commandes sur 55 décidées) ; d'améliorer les capacités d'intervention de nos forces avec la commande de 15 nacelles de désignation nouvelle génération Talios supplémentaires ; de renforcer la capacité de protection avec la commande du troisième centre ACCS qui sera installé à Mont-de-Marsan, après ceux de Lyon et de Cinq Mars la Pile.

A ce sujet, l'ACCS (Air Command and Control System), système partagé avec nos alliés de l'OTAN, constitue une de mes préoccupations majeures. Je juge ce système ni encore suffisamment mature, ni robuste pour satisfaire les exigences de la posture permanente de sûreté aérienne. Compte tenu des difficultés de mise au point, il est désormais nécessaire de prolonger le fonctionnement et le soutien du système STRIDA actuel jusqu'à l'horizon 2021 (au lieu de 2018) pour sécuriser la continuité de la protection de l'espace aérien national. Les tests de fonctionnement d'ensemble fin novembre permettront de consolider le calendrier, notamment la reprise des opérations de vérification début 2017, déterminante pour la suite du programme. Je suis confiant, car l'industriel estime être en mesure de tenir cette échéance compte tenu des ressources qu'il a affectées sur cette affaire et de l'analyse des faits techniques restant à corriger. L'armée de l'air apporte tout son soutien au développement, notamment pour les tests en environnement réel, afin d'assurer le succès du programme malgré ces difficultés. Je signale tout de même la contrainte de maintenir une activité sur le site de Drachenbronn supérieure aux prévisions.

En matière de recueil de renseignement électromagnétique, l'intégration d'une charge d'écoute électromagnétique ROEM est prévue d'être commandée en 2016, pour une capacité opérationnelle attendue en 2018.

En ce qui concerne la mobilité, le premier des 4 C130J neufs sera livré fin 2017 (puis 1 en 2018 et 2 avions disposant d'une capacité de ravitaillement en vol d'hélicoptères en 2019). Pour l'A400M : 3 autres appareils doivent être livrés en 2017 et le quinzième en 2018. La LPM actualisée prévoit ensuite une suspension des livraisons jusqu'en 2021.

Pour conclure, et compte tenu de la situation que j'ai décrite, vous comprendrez que j'ai absolument besoin d'une exécution à la lettre de la programmation militaire, amendée par l'actualisation intervenue en 2015, auxquelles sont venues s'ajouter les décisions prises en conseil de défense cette année. A défaut, l'armée de l'air ne pourra pas faire face à l'ensemble des missions qui lui sont demandées. Mais il y a une réalité qui dépasse l'analyse capacitaire derrière les mesures chiffrées du PLF, une réalité que j'affectionne de nommer « épaisseur », opérationnelle et humaine.

A ce titre, l'armée de l'air est tout sauf une abstraction budgétaire ou conceptuelle. Elle n'a de sens qu'intégrée dans les opérations interarmées, au service des ambitions de la France, et pour la protection des Français. Par-dessus tout, elle n'a de sens que par celui de l'engagement des femmes et des hommes qui en son sein servent la France. C'est sur eux que reposent nos succès en opérations, c'est d'eux que dépend la réussite de notre transformation. J'ai confiance en eux, et je tenais à vous le redire publiquement. En ces circonstances, leurs conditions de vie et de travail font l'objet de toutes mes attentions et de mes priorités. C'est aussi une forme de reconnaissance que nous devons à leur engagement.

Et je voudrais terminer sur ce point : la condition du personnel, les familles de nos aviateurs sont une part intégrante de nos capacités de combat. Je sais que la commission, monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, est de tout cœur avec eux et sera attentive à leur préoccupation. Vous pouvez avoir confiance en eux.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Merci, mon Général, pour cet exposé très complet. Passons aux questions de mes collègues.

**M. Jacques Gautier, rapporteur pour avis pour le programme 146.-** Je voudrais saluer en préalable le niveau d'engagement des hommes et des femmes de l'armée

de l'air qui exécutent de façon exemplaire l'ensemble de leurs missions. Je souhaiterais que vous puissiez nous apporter quelques précisions sur l'échéancier des commandes et livraisons de certains équipements importants pour permettre à l'armée de l'air de remplir sa mission dans la durée.

Il n'est prévu, en 2017, la livraison que de 3 *Rafale* dont deux sont, en réalité des retours de livraisons. Sont-ils tous destinés à l'armée de l'air ? Il reste 28 *Rafale* de la tranche n°4 à délivrer. A quel moment les commandes seront-elles passées et les livraisons réalisées ?

J'observe qu'avec la rénovation, d'ailleurs tardive, des *Mirage 2000*, l'armée de l'air sera obligée de maintenir encore très longtemps deux types d'avions de chasse alors que l'intention initiale devrait être de ne disposer que d'un seul.

S'agissant de l'A400M, pouvez-vous nous indiquer qu'ils disposent enfin de la pleine capacité de largage de parachutistes ?

Je voudrais également que vous nous précisiez la faisabilité opérationnelle de la mutualisation envisagée avec l'Allemagne de nos capacités de transport C130 ? Où en est le choix de l'appareil devant remplacer comme avion d'entraînement l'*Alphajet* ?

Enfin, quand l'armée de l'air est-elle appelée à prendre en charge la totalité du parc des hélicoptères *Caracal* ?

**M. Daniel Reiner, rapporteur pour avis pour le programme 146.**- Je voudrais également souligner l'intensité et la continuité de l'engagement des personnels de l'armée de l'air. Nous avons bien perçu que les normes d'engagement et les contrats opérationnels décrits dans le Livre blanc et la loi de programmation militaire ont été dépassés et qu'il faudra les réviser à l'occasion de la prochaine actualisation de la LPM.

Je m'inquiète, comme vous, du déploiement de nombreux systèmes modernes de déni d'accès, en Syrie et dans l'est de l'Europe, ce qui affaiblit nos capacités d'action. L'OTAN réfléchit à ce risque et aux moyens de dépasser ces obstacles. Qu'en est-il de la réflexion française et des solutions envisageables ?

En matière de système de commandement et de contrôle, la mise en œuvre des programmes me paraît plus lente que prévu. Or c'est un domaine où nous devons faire un effort important.

Enfin s'agissant des drones, où en est l'amélioration des capacités de communication et de renseignement du *Reaper* ? Nous sommes engagés dans un programme européen de réalisation d'un drone MALE qui suscite encore beaucoup d'interrogations. L'OCCAR vient de publier une feuille de route. Ce projet vous paraît-il stratégique ? Il semble que la prochaine avancée technologique soit à rechercher dans des drones stratosphériques, avons-nous des programmes de recherche en ce domaine ? Les Européens ne devraient-ils pas s'y intéresser pour combler leur retard dans ce domaine ?

**M. Xavier Pintat, rapporteur pour avis pour le programme 146.** – Mon général, après l'exposé particulièrement complet et les interventions de mes collègues, bon nombre de mes questions ont déjà trouvé réponse. Je souhaiterais toutefois revenir sur le contrat d'achat des C130. Le 4 octobre dernier, le ministère de la défense a déclaré avoir signé avec l'Allemagne une déclaration d'intention pour définir les modalités de mise en commun des moyens de transport tactique C130 commandés aux Américains. Nous en avons

commandé quatre et les Allemands à peu près autant. L'annonce de la mutualisation des coûts de la flotte du C130 est une très bonne nouvelle. Cela entraîne toutefois des questions. Est-ce que la flotte serait localisée là où il était envisagé qu'elle le soit ? Je crois que oui. Ne sera-t-il pas compliqué de mutualiser des flottes avec des missions sensiblement différentes ? On peut imaginer que la mission des appareils allemands sera différente des missions des appareils français.

Ma deuxième question concerne le domaine spatial qui a été un des thèmes forts des universités d'été de la défense qui se sont tenues à Paris en septembre 2016. La presse s'est fait l'écho récemment de la notification du contrat de modernisation du système de surveillance spatiale GRAVES (Grand Réseau Adapté à la Veille Spatiale). Je rappelle que ce système d'observation a permis en 2005 à la France, avec la Russie et les États-Unis, d'être parmi les rares puissances ayant une capacité autonome de surveillance de l'espace. Or cette notification semblait être une modernisation a minima permettant de traiter les obsolescences du système sans se projeter dans l'avenir en améliorant la détection des petits engins spatiaux. Or je crois que le volet spatial, comme la dissuasion, est essentiel pour les années à venir. Cette notification vous semble-t-elle suffisante ou n'omettons-nous pas là la possibilité de conserver un avantage stratégique décisif.

**M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur pour avis pour le programme 178.** – Les hélicoptères, les avions de chasse sont aujourd'hui beaucoup plus performants qu'avant, le corollaire de cette excellence est que le coût de leur entretien a cru de façon exponentielle. Cette même excellence des équipements permet leur exportation. Il est évident et chacun ici le sait que l'armée de l'air contribue pour beaucoup à la réussite de ces exportations, que ce soit vers l'Égypte ou le Qatar et vers l'Inde. Les stocks de pièces détachées, les techniciens, sont largement sollicités. Dans les réponses au questionnaire budgétaire que nous avons préparé pour le projet de loi de finances pour 2017, j'ai lu ceci, je cite : « le risque majeur porte sur la capacité de la maintenance étatique et industrielle à générer le potentiel chasse supplémentaire nécessaire tout en assurant les actions au profit du soutien à l'export du Rafale ». Faut-il s'interroger sur la capacité à remplir à la fois le contrat opérationnel et à assurer les missions de soutien à l'exportation ? Ne serait-il pas souhaitable que cet engagement de l'armée de l'air aux côtés des industriels, que l'on appelle le SOUTEX, trouve une sorte de retour dans l'amélioration des conditions de l'entretien programmé du matériel ? Comment avancer sur ce sujet ?

**Mme Michelle Demessine, rapporteur pour avis pour le programme 178.** – Général, je voudrais vous interroger sur le projet appelé formation modernisée et entraînement différencié des équipements de chasse (FOMEDEC) que vous avez cité dans votre intervention. Depuis la définition de ce projet, l'armée de l'air recourt à un entraînement différencié en répartissant ses pilotes de chasse en deux cercles traités différemment. Toutefois, un certain retard a été pris dans la mise en œuvre de ce projet, décalé de 2017 à 2018, qui pourrait obérer la capacité de l'armée de l'air à atteindre enfin la norme d'activité individuelle de 180 heures de vol par pilote de chasse en 2020. Pouvez-vous, Général, nous expliquer les raisons du décalage de 2017 à 2018 ? Nous rappeler le nombre d'heures de vol par pilote de chasse espéré en 2017 ? Vous nous avez expliqué que l'on en était à 164 heures en 2016. Enfin quelle mesure faudrait-il prendre pour vous garantir d'atteindre l'objectif d'activité fixé en 2020 ? On sait bien que des niveaux trop bas des crédits de maintien en condition opérationnelle empêchent la qualification des équipages et brime la capacité organisationnelle de nos armées. 2017 sera-t-elle l'année pendant laquelle les pilotes pourront suffisamment s'entraîner pour se qualifier, et être ainsi opérationnels, ou les mêmes équipages, déjà qualifiés, continueront-ils de se succéder en mission ?

**M. André Trillard, rapporteur pour avis pour le programme 144.** – Beaucoup de questions ont déjà été posées qui concernaient le programme 144. Il en reste une que je souhaite poser toutefois. Je repense à vos prédécesseurs en activité pendant les années 2005 à 2010, il est évident que lorsqu'on leur demandait d'identifier le manque capacitaire de l'armée de l'air, ils répondaient les drones. Avez-vous aujourd'hui identifié un manque ou un besoin spécifique vers lequel devraient être orientés les crédits de recherche et développement ? Mon autre question porte sur les modalités de la construction des avions et leurs ventes. Ne constate-t-on pas une forte tension sur les capacités de recrutement des mécaniciens dans ces secteurs ?

**M. Robert del Picchia, rapporteur pour avis pour le programme 212.** – Mon Général, je voudrais revenir sur le personnel. Vous avez évoqué les problèmes de « recrutement à marche forcée », pour vous citer. Y a-t-il beaucoup de domaines dans lequel vous rencontrez des tensions ? Quelle solution envisagez-vous de mettre en place pour remédier à ces difficultés ? Enfin disposez-vous de suffisamment de leviers pour valoriser le travail des personnels ?

**M. Cédric Perrin.** – Mon général, merci pour les propos que vous avez tenus sur vos hommes en particulier et sur nos soldats en général. Ce sont des propos forts et nous les partageons.

L'avenir de l'aviation de combat est une question importante, notamment dans la perspective de l'atteinte des « 2% » : quelle est votre vision de la maîtrise du ciel à l'horizon 2030 ?

Même s'il ne faut sans doute pas généraliser les problèmes survenus sur un certain nombre de flottes, pourriez-vous nous apporter des précisions sur la problématique du maintien en condition opérationnelle aéronautique ?

**M. Michel Boutant.** – Quel est l'avenir de la transformation de la base aérienne de Cognac, où notre commission s'est rendue il y a quelques mois ? Cette interrogation est liée à une précédente question, qui concernait le projet FOMEDEC, ainsi qu'à la livraison de drones supplémentaires Reaper, que vous avez évoquée.

Quel sera, d'après vous, le rôle de la réserve dans les années à venir ? Comment s'inscrira-t-elle dans le projet de Garde nationale ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Merci, Général, pour ce brillant plaidoyer en faveur de notre armée. Nous y souscrivons évidemment. Vous avez évoqué l'objectif d'augmenter les effectifs de la réserve de 35 % en trois ans. Quelle articulation envisagez-vous entre réserve opérationnelle et réserve citoyenne ? Comment percevez-vous le projet de Garde nationale ? Avez-vous des difficultés à recruter des réservistes ? Le projet de Garde nationale peut-il vous aider à attirer de nouveaux réservistes ?

**M. Joël Guerriau.** – Mon général, vous avez mentionné l'extension du champ d'intervention de l'armée de l'air, qui déploie aujourd'hui vingt avions de combat de manière permanente. Quelles sont les conséquences de cette situation en termes du budget de maintenance, sur des matériels de pointe ? Ce budget est-il en augmentation, pour les matériels et pour le personnel ?



Vous avez évoqué le déploiement de 4 M2000 en Lituanie, avec, récemment, six sorties en 24 heures. Quels effectifs et quels moyens un tel déploiement représente-t-il ?

**Général André Lanata.-** Je commencerai par répondre à vos interrogations sur le domaine spatial. J'estime nécessaire de moderniser et d'élargir nos capacités de surveillance, afin de continuer à nous inscrire dans un domaine d'effort inéluctable. Il faut comprendre que nous nous appuyons très fortement sur le segment spatial pour nos opérations, pour des raisons d'autonomie stratégique, bien sûr, mais nous constatons également une utilisation extensive du segment spatial dans nos opérations en particulier dans le domaine de l'observation ou des communications. Ce recours quasi systématique au domaine spatial génère de nouvelles vulnérabilités dont il est essentiel de se préoccuper. Le domaine spatial n'échappe pas à la compétition stratégique entre les puissances. C'est pourquoi nous aurions souhaité aller au-delà de la rénovation *a minima* du système GRAVES, afin de contrôler davantage d'orbites et donc davantage d'objets spatiaux. Les arbitrages de la LPM ne l'ont pas permis, mais il faudra se demander, à l'avenir, comment nous continuons à garantir notre autonomie stratégique dans ce milieu essentiel pour nos opérations.

S'agissant de l'aviation de chasse, j'estime qu'il s'agit d'un des enjeux, peut-être l'enjeu principal pour l'armée de l'air, aujourd'hui et demain, tant l'aviation de chasse structure l'ensemble du système de combat de l'armée de l'air. Des décisions essentielles doivent être prises au début de la prochaine décennie, afin d'orienter l'avenir en la matière. Cela concerne notamment le renouvellement de la composante aéroportée de la dissuasion dont une dimension de la problématique concerne le porteur.

Vous m'avez posé la question de la poursuite des livraisons de Rafale. Pour l'armée de l'air, un seul Rafale sera livré l'année prochaine. En 2018, trois Rafale seront livrés en compensation des avions prélevés pour assurer les premières livraisons à l'Égypte. Pourquoi cette livraison est-elle indispensable en 2018 ? Parce qu'en 2018 l'armée de l'air devra assurer l'entrée en service opérationnelle du deuxième escadron de Rafale à vocation nucléaire, et sans ces avions, je ne saurais garantir la tenue de cet objectif extrêmement important et exigeant. Ensuite, il n'y aura plus de Rafale livrés à l'armée de l'air jusqu'en 2021, date de reprise de la livraison de la fin de la quatrième tranche.

Pour garantir les formats prévus aujourd'hui par la LPM, il nous faut absolument la livraison des 28 Rafale de la quatrième tranche suivie d'une nouvelle commande pour compenser le retrait des Mirage 2000D. Cela permettra de garantir strictement le modèle décidé dans la LPM, soit 185 avions de combat pour l'armée de l'air. Ensuite se posera la question de la forme de ces nouvelles livraisons dans la seconde partie de la décennie suivante, parce que celles-ci devront prendre en compte le renouvellement de la composante aéroportée de la dissuasion – vecteurs et missiles – et les choix qui seront faits en la matière.

Il faudra enfin soulever, lors des débats à venir, la question de l'ajustement des contrats opérationnels et des conséquences à en tirer pour le plan de livraison de nos avions de combat.

Dans cette situation, comment arrivons-nous à soutenir les équilibres organiques, compte tenu des tensions et des multiples sollicitations qui s'exercent sur l'aviation de chasse de l'armée de l'air, pour atteindre les normes d'activité par exemple ? A format constant, il est évident qu'il arrivera un moment où l'aviation de chasse ne pourra plus produire davantage d'heures de vol. Nous conduisons actuellement tous les efforts possibles pour optimiser cette production. Par exemple, cette année, il était prévu que nous réalisions pour l'aviation de

chasse un peu plus de 46 000 heures de vol. En augmentant la productivité de notre système, nous allons atteindre 48 000 heures. Nous y sommes parvenus en commandant davantage de rechanges grâce à l'actualisation de la LPM, mais aussi grâce aux ressources exceptionnelles du soutien à l'export. Nous avons aussi conduit de nombreuses mesures en interne : plan d'actions pour le moteur M88 négocié avec Safran, achat de réacteurs et de radars supplémentaires, adaptation des plans de maintenance des Mirage 2000, doublement des cadences au SIAé, augmentation du nombre d'heures de vol fait par avion et par an... Sur le Rafale, nous sommes passés de 250 heures à 275 heures de vol effectuées par avion et par an. Ainsi nous sommes proches du volume d'heures de vol maximum que peut produire le format actuel. C'est dans cette enveloppe, en définitive plafonnée, qu'il nous faut absorber les différentes sollicitations. Ainsi, par exemple, plus le soutien à l'exportation sera gourmand, plus cela réduira l'entraînement pour nos équipages. Plus les opérations demanderont d'heures de vol, plus il sera compliqué de garantir la formation des jeunes pilotes et l'entraînement sur tout le spectre des savoir-faire de l'armée de l'air. L'enjeu est là.

Je parle des équipages, mais les équilibres reposent aussi sur nos mécaniciens dont dépend la capacité de régénération technique, et de façon plus générale, sur l'ensemble des capacités de régénération industrielle pour augmenter la productivité de l'outil. S'agissant des mécaniciens, j'ai une contrainte et cela rejoint la question que m'avez posée sur la tension en matière de recrutement. Globalement, je n'ai pas de problème de recrutement. Je rencontre en revanche un problème de fidélisation. La situation est différente par spécialité. Ainsi, j'ai plus de difficultés pour le recrutement des fusiliers commandos que pour celui des mécaniciens ou des pilotes. L'évaporation est très importante chez les fusiliers commandos et il faut donc que nous soutenions cette spécialité par des mesures attractives, mais aussi par la valorisation des compétences. À cet égard, nous travaillons par exemple avec l'Éducation Nationale et avec le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), pour permettre la reconnaissance des qualifications acquises. Pour une plus grande attractivité, il est également nécessaire de diversifier les missions. Dans le cas des fusiliers commandos, le contexte actuel rend la chose difficile. Tant que nous ne réussissons pas à augmenter significativement les effectifs, il nous sera difficile de faire évoluer cet état de fait.

**M. Daniel Reiner.** – Pour résumer le débat sur le format 2025, fixé par le Livre blanc 2013, les 225 avions de chasse Air et Marine suffisent-ils ou faut-il, dès maintenant, dans le cadre d'une réactualisation de la LPM, prévoir d'aller au-delà pour tenir les normes d'engagement dont on vient de parler ?

**Général André Lanata.** – Pour tenir les 225 avions de chasse en 2025, il est indispensable de disposer des 55 Mirage 2000D qui vont être rénovés, (et pas seulement 45), des 28 Rafale restant à livrer dans la quatrième tranche Rafale et ultérieurement – après 2025 – d'une cinquième tranche Rafale pour compenser le retrait de service des Mirage 2000D. Avec ces mesures nous arrivons tout juste à garantir le format prévu en LPM. Nous sommes donc à l'étiage minimum. C'est une chose certaine. Par la suite, pour tenir dans la durée les 20 avions de combat projetés que nous constatons aujourd'hui au lieu des 12 prévus dans la LPM et pour assurer le soutien à l'export du Rafale, mission que j'estime indispensable, je vais avoir besoin de davantage d'heures de vol afin de garantir les équilibres organiques, c'est-à-dire la formation des pilotes ; tout ceci pour les raisons que j'ai indiquées. Il faudra donc intégrer dans nos trajectoires capacitaires l'évolution des contrats opérationnels. Doit-il y avoir un ajustement des formats au regard des contraintes opérationnelles telles qu'elles se manifestent aujourd'hui, et depuis plus de deux ans ? C'est un débat qui interviendra sûrement dans les mois à venir. Pour l'instant, je vois deux questions distinctes. Pour tenir les objectifs

de la LPM, je viens de vous répondre. Au-delà, il faudra probablement augmenter le nombre d'avions selon l'évolution des contrats opérationnels qui sera décidée.

S'agissant de l'A400M, je m'en remets aux engagements de l'industriel. J'attends la fin de l'année pour mesurer le respect des engagements - pris devant le ministre - d'une livraison de 6 appareils au premier standard tactique, qui comprend en particulier la question du parachutage. Nous attendons de l'industriel concerné qu'il fasse tous les efforts en son pouvoir, afin de nous permettre de faire face à nos très nombreux engagements opérationnels. Alors que l'an dernier, dans d'autres circonstances, ma principale préoccupation concernait les capacités tactiques de l'A400M, aujourd'hui la question des moteurs est la plus prégnante.

**M. Jacques Gautier.** – Les moteurs sont-ils garantis pour 80 heures ou un peu plus ?

**Général André Lanata.** – Une visite toutes les 80 heures représente un rythme insupportable pour les unités, voire impossible vu le nombre d'heures nécessaires pour les maintenances. L'industriel est pleinement conscient de cette situation. Le problème est donc devenu davantage celui de la disponibilité de la flotte. L'industriel signale qu'il a développé une solution intérimaire, qui va être mise en place d'ici au printemps 2017 et qui permettra, avant de disposer d'une solution définitive en cours de développement, de nous retrouver dans une situation gérable, ce qui n'est pas actuellement le cas.

Sur la question des C130-J, la France a décidé d'acheter quatre C130-J ; les raisons d'acquisition de C130-J neufs ont été exposées l'année dernière. L'Allemagne, faisant probablement le même parcours que nous, réfléchit à une acquisition similaire. Elle pense qu'au lieu d'acquérir la totalité de l'environnement nécessaire à l'exploitation de ses avions, il serait plus judicieux de les « co-localiser » avec les nôtres, de façon à profiter d'un environnement mutualisé pour exploiter ces avions. C'est l'intention initiale ; et il y a en effet, dans le contexte politique de l'Europe – celui de l'Europe de la défense –, une volonté politique d'avancer dans cette voie. Il reste deux questions, sur lesquelles nous travaillons avec les Allemands. D'une part, les conditions de cette mutualisation avec l'Allemagne : D'autre part, les conditions d'emploi : comment chaque nation peut-elle avoir recours à la capacité dans les conditions et au moment qu'elle souhaite ? C'est là une question de nature opérationnelle, et j'ai demandé un avis à l'état-major des armées sur cette question. C'est également une question politique et juridique.

Je note également que le domaine du transport aérien militaire est le domaine où nous sommes allés le plus loin en matière de mutualisation avec le Commandement européen du transport aérien militaire (EATC), une mutualisation intelligente où nous partageons des droits de transport et de ravitaillement en vol tout en conservant le libre accès aux capacités pour des missions souveraines.

Le projet FOMEDEC est très important pour l'armée de l'air car il articule plusieurs dimensions du plan de transformation de l'armée de l'air et de la LPM, en lien avec la modernisation de la formation des pilotes de chasses. Premièrement, l'armée de l'air a besoin de moderniser la formation de ses pilotes de chasse. Aujourd'hui nous formons les futurs pilotes de Rafale, et nous ne pouvons pas utiliser pour y arriver le même outil que dans les années 80, période où l'Alpha-jet que nous utilisons encore est entré en service. Nous avons donc besoin de cette modernisation qui comprendra par exemple un système de simulation embarquée préfigurant le système d'armes qui équipe les avions modernes de type Rafale. Parallèlement, des économies seront réalisées sur le MCO aéronautique, pour

atteindre les objectifs de la LPM de normes d'activités des équipages. Le coût d'exploitation de l'appareil susceptible d'être retenu dans le cadre de FOMEDEC est en effet très sensiblement inférieur à celui de l'Alpha Jet. Ce sont donc des économies substantielles sur l'entretien programmé des matériels qui pourront profiter à l'ensemble de nos activités, mais aussi des économies sur les coûts de personnel car, derrière le projet FOMEDEC, nous prévoyons la fermeture de l'activité Alphajet sur la base aérienne de Tours et l'augmentation de l'activité sur la base aérienne de Cognac.

En outre, avec le principe de la différenciation qui est inscrit dans la LPM, nous avons fait reposer une partie de l'activité des équipages de chasse sur FOMEDEC : 290 équipages sont prévus dans la LPM pour garantir la tenue de nos contrats opérationnels, 50 d'entre eux ont vocation à exercer une part de leur activité sur les appareils apportés par FOMEDEC. Il est donc très important pour l'équilibre organique de l'armée de l'air que ce programme entre en service le plus rapidement possible. Il garantira la rejointe du niveau d'activité permettant la pérennisation de nos savoir-faire opérationnels et le maintien d'un volume de pilotes entraînés suffisant pour assurer l'ensemble de nos missions opérationnelles. En effet, ces 50 équipages réaliseront 140 heures de vol par an sur ces nouveaux appareils, soit 7 000 heures de vol par an effectuées au travers du programme FOMEDEC, ce qui, rapporté aux 45 000 heures par an prévues au total pour l'activité chasse, est considérable.

L'entrée en service du programme a été retardée. Initialement, un partenariat public-privé était envisagé, mais le Ministère a abandonné cette idée qui n'apportait pas de gains financiers significatifs. Le Ministre a décidé de retenir l'option d'un *leasing* court, une forme nouvelle de contractualisation fondée sur un dialogue compétitif qui a donc pris un peu de temps à se mettre en place. Les résultats du dialogue compétitif sont entre les mains de la DGA. Dès lors que le prestataire retenu satisfera les exigences du cahier des charges, je serai satisfait. La question du calendrier est pour moi centrale.

En ce qui concerne les hélicoptères, le regroupement des flottes de Caracal est bien prévu dans l'actualisation de la loi de programmation militaire. La question est celle du calendrier et la discussion est en cours sur ce sujet, en particulier avec l'armée de terre et l'état-major des armées.

Nous sommes préoccupés par le problème du déni d'accès, et je le suis d'autant plus en tant qu'aviateur. Aucune opération aérienne, ni même aucune opération militaire quelle qu'elle soit, n'est possible sans la maîtrise de la troisième dimension. Certaines puissances développent des stratégies de contestation dans les espaces aériens en réponse probablement à la supériorité aérienne occidentale. Il est indispensable de poursuivre nos efforts pour conserver cette supériorité aérienne. Cette tendance concerne par exemple des systèmes sol-air performants qui sont par ailleurs cédés à des puissances régionales, compliquant la situation sur certains théâtres. Ce sont également des chasseurs de dernière génération qui concernent cette fois le domaine air-air. Le domaine cyber constitue également un point d'attention. Dans le domaine aérien, il est indispensable de pouvoir percer les défenses adverses pour « entrer » sur le théâtre d'opérations. Pour y parvenir, il faut commencer par savoir comment cette menace va évoluer à l'horizon 2030 - cette préoccupation concerne également la force nucléaire aéroportée - puis développer les technologies nous permettant de maintenir notre supériorité. Il faut travailler par exemple sur la discrétion, mais aussi sur les armements destinés à neutraliser les défenses. C'est le grand enjeu de la prochaine décennie car l'avenir de l'aviation de chasse et celui de la composante aéroportée de la dissuasion en dépendent.

La réponse ne pourra pas venir seulement des avions de combat : c'est tout le système de combat aérien qu'il est nécessaire de penser dans son ensemble. La réflexion doit articuler les drones, les systèmes de commandement, les échanges de données, la discrétion, les armements, en d'autres termes l'ensemble du système de combat aérien et non le seul vecteur ou une superposition de vecteurs. C'est cette réflexion qui permettra d'ailleurs probablement de desserrer la contrainte sur les vecteurs eux-mêmes. Il s'agit aussi de travailler sur les liens entre plusieurs plates-formes pour neutraliser les défenses ennemies.

Un des principaux facteurs de coût dans les systèmes de combat modernes, résulte de l'intégration d'un très grand nombre de fonctions. Je pense donc nécessaire d'étudier les façons de desserrer cette contrainte technologique et financière en réfléchissant par exemple à la coopération entre les plates-formes au sein du système de combat.

Ce qui m'amène à la question des drones, et notamment des drones endurants. Il faut évidemment avancer dans ce domaine avec le projet du MALE européen. Cette affaire est stratégique dès lors qu'on raisonne en termes de connectivité entre les différentes plates-formes qui disposent d'un certain niveau de permanence. Cela dépasse la question des drones endurants, même si je suis sensible à la possibilité de disposer de moyens stratosphériques disposant d'une permanence encore accrue. J'estime que cette question va au-delà de la question de la surveillance : en raison de leur permanence dans le système de combat aérien au-dessus des théâtres d'opérations, en raison aussi de leur capacité naturelle de transmission de l'information puisqu'il s'agit de moyens de surveillance, ces plates-formes sont susceptibles d'organiser les réseaux et les flux d'information. C'est pourquoi j'estime nécessaire de disposer de solutions nationales ou européennes, notre capacité ne pouvant pas reposer uniquement sur un achat sur étagère aux États-Unis. Nous rencontrerons peut-être des difficultés de partage industriel, mais s'il y a une volonté, un chemin sera trouvé.

**M. Jacques Gautier.** – Ceci rejoint la réflexion sur les AWACS : faut-il les remplacer par d'autres avions ou ne va-t-on pas entrer dans un système de réseau ?

**Général André Lanata.** – Cela fait effectivement partie de la réflexion, même si leur renouvellement ne doit pas avoir lieu avant 2030. Il y a aussi la question du « segment » que nous aurons au sol pour soulager les plates-formes aériennes, ce qui sera source d'économies.

Il y a un gros chantier devant nous, mais avec des pistes passionnantes à explorer : la connectivité, des réflexions sur les architectures autour des pions permanents de l'espace aérien. C'est dans ce cadre d'un système de combat organisé autour de la connectivité entre les différents éléments du système de combat aérien qu'il faut se préoccuper de la robustesse de notre segment spatial.

J'en viens à la question de l'export. Je dirai en substance qu'il n'y a pas d'autre solution que de réussir le soutien à l'exportation. C'est important pour nous – il en va de notre crédibilité – c'est important pour notre industrie de défense, comme c'est important pour les clients, je dirai même les partenaires. Et je souhaite qu'il y ait encore d'autres succès à l'export ! Nous ne demandons qu'à l'accompagner ; nous en tirons un réel bénéfice, tant politique qu'opérationnel. Il s'agit donc de considérer la charge significative liée au soutien à l'export comme une nouvelle forme de mission à intégrer dans nos contrats opérationnels.

En ce qui concerne les capacités de commandement et de contrôle, nous rencontrons actuellement des difficultés avec le programme ACCS qui est en retard par

rapport à ce qui était prévu, ce qui gêne considérablement la transformation de l'armée de l'air dans ce domaine. Il faut noter l'importance de ce programme réalisé en commun dans l'OTAN. Il permet l'interopérabilité entre les pays alliés au sein de l'OTAN en ce qui concerne le traitement des informations de défense aérienne. C'est donc capital. Je note qu'il s'agit là aussi d'un bel exemple de coopération et de mutualisation pour assurer la défense de l'Europe. Ce programme permet également le commandement et le contrôle, c'est-à-dire la planification et la conduite des opérations aériennes. Chaque nation reste libre et responsable des actions à conduire sur son propre territoire pour compléter ce système de commandement avec des effecteurs (avions de chasse, systèmes sol-air) et des capteurs (moyens de détection radar par exemple). A cet égard je souligne l'importance pour la France de renforcer nos capacités de détection. Il nous faut les moderniser, en effet ; c'est ce que nous faisons, notamment, avec les radars de nouvelle génération prévus dans le programme SCCOA. Notre effort en la matière doit également porter sur la détection des mini-drones, et la basse altitude face aux menaces atypiques.

Sur le sujet du personnel, je le répète : la ressource humaine est la première préoccupation de l'armée de l'air. Les spécialités actuellement sous tension, voire déficitaires, sont celles des fusiliers commandos de l'air, pour la protection de nos emprises ; des mécaniciens aéronautiques, qui sont aujourd'hui particulièrement sollicités, pour la maintenance de nos avions. Cette spécialité est courtisée par le secteur industriel civil dans lequel elle est également déficitaire pour des raisons symétriques à celles de l'armée de l'air ; Sont également sous tension les spécialités touchant au domaine du renseignement – officiers de renseignement, interpréteurs photos ; enfin, des spécialistes des systèmes d'information et de communication, ainsi que les contrôleurs aériens. Mais, comme je l'ai indiqué, notre problème est moins celui du recrutement que celui de la fidélisation du personnel. Nous nous employons à la favoriser, au moyen des outils à notre disposition : primes spécifiques, trajectoires de carrières, valorisation des parcours, etc.

La question de notre capacité de mobilisation rejoint celle du moral. Le moral est bon dans l'armée de l'air. Il est toutefois contrasté. Il est très bon en opérations : le personnel évoluant dans un environnement opérationnel très exigeant mais également très motivant, d'autant que nous produisons l'effort pour que les unités combattantes disposent en opérations des moyens de réaliser leurs missions. Sur les bases aériennes, où se cumulent les contraintes du soutien de l'avant, la tension sur les ressources notamment humaines, et les réorganisations en cours qui sont une source d'interrogations de la part du personnel, le moral est en baisse. Mais, globalement, ce moral est bon, et je le redis : les aviateurs sont enthousiastes dans l'exercice de leur mission et ils croient en celle-ci.

En réponse à la question concernant la Lituanie : notre détachement dans ce pays est une opération extérieure. Ce détachement est composé de 105 militaires de l'armée de l'air et de quatre Mirage 2000-5, pour un surcoût d'environ 10 millions d'euros. Ce surcoût, résultant d'une exploitation hors de nos bases aériennes, devra être compensé au titre des OPEX selon les principes habituels. Cela dit, depuis le 31 août 2016, le détachement a déjà effectué 16 décollages sur alerte, alors que le détachement précédent n'en avait effectué que 4 au total. Ce constat, somme toute assez exceptionnel, reflète bien la tension croissante face à la Russie.

S'agissant des munitions, je laisserai le soin de répondre au Général Jean Rondel, sous-chef activité de l'état-major de l'armée de l'air, ici présent à mes côtés.

**Général Jean Rondel, sous-chef activité de l'état-major de l'armée de l'air. –**

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les Sénateurs, sur ce sujet des munitions il convient de distinguer deux problématiques : celle du corps de bombe et celle du kit de guidage.

Les mesures sur les corps de bombes ont été prises dès début 2015, en faisant appel à un certain nombre d'alliés occidentaux pour pouvoir puiser dans leurs stocks, notamment les Canadiens qui avaient des stocks sur le théâtre concerné, et des Européens qui nous ont évité de descendre à des niveaux trop bas de stocks. Puis nous avons effectué des achats à l'étranger, aux États-Unis, puisque nous n'avons plus de capacités de production en France. Nous avons ainsi corrigé un niveau de stocks qui nous paraissait trop bas.

En ce qui concerne les kits de guidage, des mesures ont été prises également dès début 2015, en diversifiant les sources d'approvisionnement. Nous avons des kits de guidages laser achetés sur étagère aux États-Unis et des kits de guidage de l'armement air-sol modulaire, dans ses différentes versions, que nous avons commandés à l'industriel Sagem. Aujourd'hui, les kits de guidage américains sont livrés, certains directement sur théâtres d'opérations afin de ne pas atteindre des seuils critiques de réserves. Mais ces kits de guidages sont principalement adaptés au Mirage 2000. Il nous faut maintenant faire le même effort sur les kits de guidage air-sol modulaire pour le Rafale. L'enjeu est clairement chez l'industriel qui s'est vu notifier des commandes dès l'été 2015, une autre commande devrait être notifiée par la direction générale de l'armement d'ici la fin de l'année. L'enjeu est clairement celui de la montée en cadence et de l'augmentation de la capacité de production de l'industriel afin que Sagem puisse nous fournir les kits d'armement. Nous serons vigilants sur ce sujet, sachant que nos stocks nous permettent encore de réagir mais que nous ne souhaitons pas qu'ils atteignent des seuils critiques.

Nous veillons également à la remontée des stocks « objectif global » qui sont les stocks qui doivent être détenus pour tenir les contrats opérationnels qui sont les nôtres. Ces stocks avaient été calculés un peu bas dans les derniers arbitrages de la LPM, ils ont été réévalués dans le cadre des contrats opérationnels et de la surintensité des engagements que nous connaissons. Un effort budgétaire est fourni pour alimenter ces stocks et pour être cohérent avec nos contrats opérationnels.

**Général André Lanata.-** La question du niveau de nos stocks de munitions a été examinée dans le cadre du conseil de défense d'avril dernier et a bénéficié d'un arbitrage favorable. Il y a deux questions distinctes comme cela vient de vous être expliqué : le recomplètement des munitions que nous consommons en opérations et le rehaussement du niveau de ces stocks afin de pouvoir mieux gérer les aléas de leur recomplètement, compte tenu des consommations très importantes que nous constatons. Ces dispositions ont été traduites dans le budget 2017. Il faudra s'assurer qu'elles le soient les années suivantes dans la mesure où elles ne sont pas traduites dans une loi de programmation. Une autre question de fond qui se pose dans ce domaine, est la capacité de notre industrie à remonter en puissance. Pour soutenir un effort de guerre, il faut une industrie de guerre.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président. –** Mon Général, merci pour l'ensemble de ces éléments très complets, qui nous font prendre conscience de toutes les contraintes qui pèsent sur l'armée de l'air, mais aussi de la situation de compétition militaire et technologique en train de se mettre en place... Une dernière question, d'actualité : avez-vous des contacts avec votre homologue russe ?

**Général André Lanata.** – Non, pas à mon niveau. Les contacts avec la Russie se font au niveau politique et diplomatique, et sur le plan opérationnel, à travers les structures de la coalition qui intervient au Levant.

*La première réunion est levée à 12 h 10.*

**Mercredi 26 octobre 2016**

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

*La réunion est ouverte à 9 h 45.*

**PLF pour 2017 - Mission Aide publique au développement - Audition de Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale du Trésor**

**La commission auditionne Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale du Trésor, sur le projet de loi de finances pour 2017 (Mission Aide publique au développement).**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Mes chers collègues, nous poursuivons notre cycle d’auditions consacré à l’examen du projet de loi de finances pour 2017, en accueillant pour la première fois Mme Odile Renaud-Basso, récemment nommée Directeur général du Trésor.

Je rappelle que la mission « Aide publique au développement » est composée de deux programmes : le programme 209, d’une part, qui est géré par le ministère des affaires étrangères, regroupe 1,6 milliard d’euros de crédits de paiement dans le PLF pour 2017 et le programme 110, d’autre part, dont vous avez la responsabilité, atteint quant à lui environ 988 millions d’euros, soit une hausse de 5,3 % par rapport au PLF 2016, ce qui constitue en réalité un retour au montant d’abord inscrit par le Gouvernement l’année dernière avant que les députés ne décident de le réduire. Vous pourrez à cet égard nous expliquer comment cette diminution a été traitée dans l’exécution du PLF 2016, c’est-à-dire la nature exacte des dépenses qui ont été impactées par ce rabet de 50 millions d’euros. Quoi qu’il en soit, le budget pour 2017 retrouve le niveau qu’il avait en 2016, avant l’intervention des députés.

Vous nous parlerez également de l’Association internationale de développement (AID), guichet concessionnel de la Banque mondiale qui octroie des dons et des prêts à taux très faible aux pays en développement les plus pauvres.

Je vous laisse à présent la parole pour un exposé liminaire, puis je donnerai la parole aux membres de la Commission en commençant par les rapporteurs de l’aide au développement, M. Henri de Raincourt et Mme Hélène Conway-Mouret.

**Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale du Trésor.**- Monsieur le Premier ministre, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, je vous remercie de m’avoir invitée pour vous présenter notamment le budget de la mission 110 qui relève de la responsabilité du Trésor.

Comme vous le savez, la Direction générale du Trésor a la charge de la partie gérée par le ministère des Finances du budget de l’aide au développement française, qui en est l’un des deux piliers avec celle pilotée par le ministère des Affaires étrangères. Il s’agit du



programme 110 « Aide économique et financière au développement », ainsi que des comptes spéciaux 851, 852 et 853, retraçant notamment les annulations de dettes ou les aides projets devant bénéficier à des entreprises françaises. Par ailleurs, en lien avec le ministère des Affaires étrangères et la Direction du Budget, nous gérons le Fonds de solidarité pour le développement (FSD), alimenté par la taxe sur les billets d'avion et par une partie de la taxe sur les transactions financières (TTF).

Avant de répondre à vos questions, j'articulerai mon propos liminaire en trois temps : d'une part, en rappelant brièvement le contexte, au niveau international et français, dans lequel s'inscrit aujourd'hui la politique française d'aide au développement ; d'autre part, en vous présentant les grands axes du projet de budget qui vous est présenté cette année et les principes qui ont guidé son élaboration, avant d'évoquer quelques sujets de débat potentiels.

Tout d'abord, le contexte international demeure complexe pour les économies en développement. Les économies émergentes, qui tiraient la réduction des inégalités et la croissance au niveau mondial, connaissent un ralentissement. Cela est vrai notamment au Brésil sur la période récente, alors que l'Inde connaît un niveau de croissance continu. L'Afrique, l'une de nos zones d'intérêt prioritaire, enregistre des taux de croissance plus faibles que par le passé, en lien notamment avec la chute des prix des matières premières mais aussi avec la situation sécuritaire dans plusieurs grandes zones. Des inégalités fortes persistent, en particulier sur le continent africain, qui continue de concentrer la moitié des quelque 800 millions de personnes vivant sous le seuil de l'extrême pauvreté selon la Banque mondiale. Toutes ces évolutions viennent rappeler l'importance de notre intervention en appui aux économies en développement.

Deuxième élément de nature plus financière : l'année 2017 sera celle de la reconstitution de plusieurs grands fonds gérés par les grandes institutions multilatérales de développement, en particulier l'Association internationale de développement (AID) que vous avez mentionnée, et, pour des montants plus limités, le Fonds africain de développement (FAD). L'AID est un outil particulièrement important : instrument concessionnel de la Banque mondiale, elle concentre plus de la moitié de son activité en Afrique. Notre cinquième rang parmi les donateurs nous permet ainsi d'être automatiquement membre de son conseil d'administration. Cela nous permet d'orienter la stratégie de l'organisation et les actions qu'elle conduit et de démultiplier notre action. L'atout principal de notre participation à l'AID réside dans son effet de levier : en nous associant à d'autres bailleurs, nous sommes plus forts sur les priorités que nous partageons, pour mobiliser rapidement des moyens importants face aux crises, comme celle au Sahel, et renforcer l'intégration régionale. Cela, nous ne pouvons pas le faire seuls. Enfin, nous comptons optimiser notre contribution à l'AID sur le plan budgétaire, en en réalisant une partie sous forme de prêt, afin de disposer d'un effet de levier sur notre contribution. Une telle démarche est innovante.

Troisième élément de contexte : les impacts des crises humanitaires majeures qui frappent actuellement plusieurs grandes régions du monde, autour de la Syrie et dans la région du Sahel en particulier, auxquels nous devons apporter des réponses. En effet, ces crises appellent des réponses d'urgence, à la fois sur place dans les zones concernées, et en France, via l'aide aux réfugiés reçus sur notre territoire. Une part de ces crédits, engagés par le ministère de l'Intérieur en faveur des réfugiés, entre, néanmoins, en revanche, dans les dépenses d'APD. Ensuite, ces crises rappellent l'importance de l'intervention de fond, dans la durée, dans les pays touchés, en faveur du développement et de la sécurité, qui bien souvent vont de pair. Dans ce contexte international, la France a pris des engagements significatifs d'augmentation de son aide aux économies en développement au cours des prochaines années,

qui vont structurer en particulier l'action de l'Agence française de développement (AFD) et sa trajectoire financière. Nous travaillons à la mise en œuvre des annonces faites en 2015 par le Président de la République, d'une hausse de 4 milliards d'euros des interventions en faveur du développement d'ici 2020, dont deux milliards d'euros dans le domaine du climat. Cela implique en particulier la forte montée en puissance de l'Agence française de développement, qui nécessite une recapitalisation de l'établissement, à hauteur de 2,4 milliards d'euros d'ici la fin de l'année. Si cette progression marque l'engagement fort de la France en faveur du développement, elle va aussi soulever des problèmes difficiles : en particulier, comment mettre en place cette trajectoire tout en s'assurant que l'aide française ne se disperse pas et reste concentrée sur les pays prioritaires en termes de développement ? C'est un objectif à nos yeux essentiel que de conserver une logique de ciblage sur les pays les plus pauvres, si nous voulons que l'aide française puisse avoir une valeur ajoutée et faire la différence. Or, les pressions sont fortes pour relâcher cet effort de concentration. Il est important à mes yeux d'éviter une telle logique de développement du « chiffre d'affaires », consistant à s'étendre au-delà des cibles prioritaires. Intervenir en Chine ou en Indonésie, est-ce encore de l'aide au développement ? C'est un débat qu'il faudra avoir.

Plusieurs autres évolutions sont en cours concernant l'AFD, en particulier le rapprochement avec la Caisse des dépôts et consignations, qui doit permettre d'accompagner sa croissance, de renforcer son ancrage territorial et d'appuyer en retour le groupe CDC à l'international. Ce rapprochement sera mis en œuvre par une convention entre les deux établissements, qui devrait être signée d'ici la fin de l'année, et conduire à la dotation d'un fonds, dont la gestion serait confiée à l'AFD. Pour mieux répondre aux situations de crise et d'urgence, le président de la République a annoncé la création d'un nouvel instrument géré par l'AFD, qui sera destiné à mieux répondre aux vulnérabilités et aux crises. Si les paramètres exacts sont encore en cours d'élaboration, il devrait recevoir un montant de cent millions d'euros par an. Enfin, le Gouvernement a comme objectif de tenir un Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) d'ici la fin de l'année ; il s'agira du premier depuis 2013. Le Président de la République l'a annoncé dans son discours devant la conférence des ambassadeurs en août. Ce comité permettra d'actualiser les grandes orientations de notre politique de développement et d'acter certaines évolutions, comme la création de cette nouvelle facilité.

Je voudrais maintenant revenir brièvement sur quelques faits marquants cette année pour notre programme et notre mission APD. Tout d'abord, le budget de l'APD augmente, dans un contexte budgétaire pourtant fortement contraint par l'effort nécessaire de redressement de nos finances publiques. Ainsi, dans le projet de loi de finances, avec 2,455 milliards d'euros, les crédits de paiement de la mission sont en hausse de 6 %, hors titre 2. Concernant le programme 110, la progression est de 5 % par rapport à la loi de finances initiale de l'an dernier, avec près d'une hausse de 990 millions d'euros ; les crédits, comme vous l'avez rappelé Monsieur le Premier ministre, sont en revanche stables par rapport au projet de loi de finances de l'an passé. C'est un réel effort dans le contexte actuel. Sans préjuger de la conclusion de la procédure parlementaire, des ressources supplémentaires ont été votées à l'Assemblée nationale et visent à ramener le budget de l'aide au développement à son niveau du début de la mandature, voire légèrement au-delà. Le Gouvernement a accepté le principe d'un retour au niveau de 2012. Le canal envisagé à ce stade pour ces ressources supplémentaires fera encore l'objet de discussions : l'Assemblée a voté leur affectation directe à l'AFD, alors qu'une affectation au FSD, qui a été justement créé pour recevoir ces recettes de taxe sur les transactions financières, nous paraîtrait plus adaptée et éviterait de multiplier les circuits de financement de l'aide. L'augmentation du taux de la TTF de 0,2 à 0,3 %, votée par les députés, permettra de financer ce supplément. Enfin, les

autorisations d'engagement que nous demandons sont en très forte augmentation, et sont de l'ordre de 2,2 milliards d'euros au sein du programme 110, du fait de la reconstitution de plusieurs fonds multilatéraux que j'ai mentionnée il y a un instant.

Plusieurs orientations ont guidé l'élaboration du projet de budget : d'une part, le maintien du rang de la France dans les institutions financières internationales, qui nous permet d'y peser et d'y faire prendre en compte nos priorités. Il est nécessaire d'y contribuer à une hauteur suffisante ; c'est ce que doivent permettre nos contributions aux grands fonds multilatéraux en cours de reconstitution. Des discussions sont actuellement encore en cours à la fois au FAD et à l'AID sur la reconstitution de ces fonds. D'autre part, la priorité constante à l'Afrique subsaharienne, qui reste notre partenaire privilégié dans le monde en développement, avec des enjeux essentiels compte tenu à la fois de nos liens historiques avec elle et de ses besoins forts en matière de développement. Enfin, l'intégration dans nos actions et nos outils des objectifs de développement durable (ODD) et de la lutte contre le changement climatique.

Ensuite, au cours de la discussion parlementaire qui a débuté, un débat s'est engagé sur la taxe sur les transactions financières (TTF), qui alimente le notamment Fonds de solidarité pour le développement (FSD). Le sujet a été fortement débattu et une hausse du taux a finalement été votée par l'Assemblée nationale, de 0,2 % à 0,3 %. La stabilité de l'assiette est préoccupante : en cas de hausse du taux, les expériences étrangères montrent que l'assiette peut baisser nettement, comme cela a été vu en Belgique. C'est l'une des raisons qui nous conduit à pousser le projet de TTF au niveau européen. Même si tous les membres de l'Union européenne ne participent pas au projet qui relève de la coopération renforcée, c'est le cas de plusieurs grands pays, ce qui permet de limiter les effets de déplacement de la base fiscale. Je pense qu'il nous faut dans ce débat garder plusieurs objectifs en tête : celui du financement du développement est essentiel. Dans le même temps, il est très important, en particulier dans le contexte du Brexit, de préserver l'attractivité de la place de Paris, qui est aussi un élément de compétitivité pour le financement des entreprises françaises.

Je voulais également mentionner que l'Etat a engagé plusieurs actions visant à une plus grande transparence des dépenses d'APD, à la fois vis-à-vis du Parlement et, plus largement, des citoyens et de la société civile. Une programmation des dépenses du Fonds de solidarité pour le développement sera désormais présentée chaque année dans le Document de politique transversale (DPT) « aide au développement ». Elle sera ensuite actualisée par le comité de pilotage du FSD, composé notamment de la Direction générale du Trésor et du Ministère des affaires étrangères et du développement international.

Enfin, je souhaiterais évoquer quelques sujets sur lesquels des débats s'engageront sans doute au cours de la discussion budgétaire. Je rappellerai d'abord le caractère très contraint des dépenses du programme 110, qui reste fortement conditionné par des engagements internationaux de la France. Tout particulièrement, les crédits de paiement sont souvent la traduction d'engagements antérieurs que la France a souscrits et auxquels elle ne peut se soustraire. C'est par exemple le cas des bonifications de prêt versées à l'AFD. Ce sont donc des crédits dus, indispensables à l'AFD pour honorer ses engagements vis-à-vis des pays tiers ; ils ne peuvent donc pas être diminués ou annulés sans poser de graves problèmes de gestion et de respect des contrats passés par l'AFD avec les Etats étrangers.

J'évoquerai ensuite le débat récurrent qui existe sur la place respective des prêts et des dons dans l'aide au développement française. Ce débat est régulièrement porté notamment par les ONG, qui considèrent souvent que la part des dons devrait être augmentée afin de

cibler davantage les interventions sur les pays les moins avancés. Le programme 110, avec des aides budgétaires globales ou encore des bonifications de prêts, contient ainsi des sommes cédées par l'Etat qui donc bien des dons. Et, clairement, si les moyens budgétaires dont nous disposons étaient plus élevés, nous serions en mesure d'en réaliser davantage. Nous considérons que le prêt est également un outil vertueux dans l'aide au développement, ce que reconnaissent la plupart des économistes : il permet de financer des projets de plus grande ampleur, notamment d'infrastructures, qui ne pourraient que très difficilement être financés uniquement par dons. Le prêt permet de maximiser l'impact des interventions grâce à un effet de levier et notre rôle consiste à tout faire pour optimiser l'utilisation de nos ressources et faire jouer cet effet de levier en faveur du développement. C'est pourquoi l'usage du prêt concessionnel constitue le principal outil de l'Agence française de développement (AFD). Le Ministère de l'Economie et des Finances est particulièrement attentif à ce que la concessionnalité des prêts octroyés par l'AFD soit ajustée le plus finement possible : c'est-à-dire en minimisant l'effort budgétaire pour l'Etat tout en veillant au respect de la soutenabilité de la dette des pays emprunteurs et en veillant à ce que les conditions de prêt soient adaptées aux besoins et à la capacité d'emprunt des pays. Nous sommes vigilants sur le désendettement des pays dans le cadre du Club de Paris ou du G20 ; il serait dommageable que les pays reviennent dans une situation d'endettement non soutenable. C'est un sujet pour lequel il faut mobiliser tous nos partenaires, comme la Chine dont la politique de prêts est extrêmement active, afin que tous s'assurent de la soutenabilité des pays récipiendaires. Aujourd'hui, deux-tiers des bonifications allouées par l'Etat à l'AFD portent sur des prêts accordés à l'Afrique. Cette politique correspond aux préconisations des Nations-Unies, d'optimiser l'utilisation des ressources existantes, de différencier les outils en fonction des besoins et de créer les bonnes incitations économiques en faveur d'un développement durable.

Enfin, j'évoquerai l'évolution en cours du Fonds de solidarité pour le développement qui atteint désormais 738 millions d'euros et est désormais près de 40 fois plus important que lors de sa création en 2006. Ce qui était initialement un outil de financement additionnel, alimenté par des taxes affectées, est devenu une composante parmi d'autres du budget de l'APD française, tendant à fonctionner en vase communicant avec les programmes budgétaires, lorsque l'Etat n'était pas en mesure d'accroître les financements totaux prévus pour la politique de développement. Une telle situation en rendait la gestion complexe, en raison de la coexistence de plusieurs circuits de financement du développement qu'elle induisait. C'est pourquoi une réforme du FSD a été engagée, consistant, au-delà du sujet du montant de ses ressources que j'ai évoqué, à viser plus de programmation et de transparence sur ses dépenses en amont. Un décret doit être publié dans les prochains jours et préciser la programmation prévisionnelle du Document de politique transversale (DPT) accompagnant le projet de loi de finances, tout en établissant, en début d'année, un échéancier prévisionnel des dépenses. Nous sommes en train de modifier le cadre réglementaire afin d'assurer ces évolutions qui tiennent compte de l'impact du FSD dans le budget de l'aide publique au développement.

En conclusion, je rappellerais que nous restons très attachés à la gestion optimale des fonds qui nous sont confiés, en faisant jouer au maximum l'effet de levier, via les prêts concessionnels ou encore la participation à des organisations multilatérales. Nous sommes aussi mobilisés sur les autres chantiers qui doivent permettre aux économies en développement de mobiliser leurs propres ressources pour financer leur développement. L'APD ne pourra jamais suffire et il faut trouver des ressources endogènes, à l'instar des ressources fiscales dans le cadre de la « mobilisation des ressources domestiques » et les chantiers G20 de lutte contre l'érosion des bases fiscales, ou encore du développement des

marchés obligataires en monnaie locale ; ce dernier étant un axe d'intervention privilégié par l'AFD.

En outre, les transferts de fonds des personnes, dans un contexte de renforcement des règles de lutte contre le financement du terrorisme ou le blanchiment d'argent, deviennent de plus en plus malaisés. C'est là un sujet débattu dans le cadre du Forum de stabilité financière ou du G20. Je vous remercie de votre attention et me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions.

**M. Henri de Raincourt.** – Madame la directrice générale, je vous remercie de votre présentation. Bien évidemment, chacun d'entre nous peut mesurer combien l'aide publique au développement est essentielle au développement de la planète, mais aussi combien la complexité de cette politique est à nulle autre pareille. Je souscris naturellement à vos propos en faveur de sa transparence et j'appelle aussi de mes vœux une pédagogie et une simplification accrues ! Le nombre de partenaires et d'organismes qui travaillent sur cette thématique est déjà très important, comme nous avons pu le mesurer dans notre rapport publié avant l'été, et seuls les spécialistes parviennent à en comprendre, en toute humilité, les tenants et les aboutissants. Je suis assez satisfait de voir que la nécessité d'une aide publique au développement puissante et dynamique gagne des points dans l'opinion publique. La situation migratoire actuelle explique pour partie cette tendance, ainsi que l'organisation de la COP 21 à Paris et de la COP 22 à Marrakech. La prise de conscience de nos compatriotes me paraît générale. A cet égard, votre volonté de transparence doit être partagée par tous. Il importe de bien expliquer à nos compatriotes que la paix et la sécurité dans le monde ne pourront être assurées sans la stabilité d'un certain nombre de pays confrontés notamment à la pression démographique. Si l'on n'est pas capable d'apporter des réponses adaptées sur place, ne nous faisons aucune illusion : aucune loi ne sera en mesure de lutter contre l'immigration. Les crises alimentaires ne sont certes pas d'actualité, mais le jour où elles surviendront, leurs conséquences humaines seront terribles.

Je trouve que le projet de loi de finances pour 2007 va dans le bon sens. Encore faut-il que la pente des crédits affectés à l'aide publique au développement redevienne ascendante ! Il faut également regarder ce qui se passe autour de nous. Ainsi, l'Allemagne, qui est notre premier partenaire en matière d'aide publique au développement, se mobilise fortement, puisque Madame Merkel vient de faire une tournée en Afrique tout à fait significative et de recevoir certains chefs d'Etat africains à Berlin. En outre, les Etats-Unis me paraissent également s'ouvrir, plus que par le passé, à cette nécessité de l'aide publique au développement. S'agissant du PLF pour 2017, il nous faut reconnaître que des efforts notoires sont poursuivis et ce, dans un contexte national extrêmement contraint. Il faut absolument que les annonces faites par le Président de la République en 2015 soient mises en œuvre et il me semble que les engagements ont été respectés en 2016.

Je formulerai trois questions. D'une part, s'agissant de la trajectoire financière du programme 110, l'augmentation des prêts de l'AFD en vue d'atteindre 12 milliards d'euros d'engagement en 2020 se traduit-elle déjà par l'inscription de crédits de paiement pour bonification de prêts ? D'autre part, lors du débat en première lecture à l'Assemblée nationale, nos collègues députés ont ouvert l'assiette de la TTF aux transactions « intraday » et augmenté le taux de 0,2 à 0,3, ce qui permet de rapporter 500 millions d'euros supplémentaires. En outre, alors que des négociations sont en cours depuis des années au niveau européen, il me paraît désormais possible d'obtenir un accord. Par ailleurs, préconisez-vous que les 270 millions d'euros supplémentaires votés par l'Assemblée soient versés au FSD, alors que celui-ci a vocation à financer des dépenses d'ordre multilatéral en faveur du

climat et de la santé ? Les parlementaires que nous sommes, tant au Sénat qu'à l'Assemblée, préférons qu'une telle manne soit reversée à l'Agence française de développement. Pouvons-nous trouver, sur cette question, un point d'accord ? Enfin, pourriez-vous nous faire un point sur la situation des pays pauvres les plus endettés qui relèvent du Programme 110 à hauteur de 36 millions d'euros ? Sachez enfin que nous sommes nous-mêmes très mobilisés, aux côtés de l'Etat, en faveur de l'aide publique au développement.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Je vous remercie également pour la clarté de votre propos et je m'associe à mon collègue rapporteur pour nous réjouir du budget qui nous est présenté cette année. Je vais plutôt revenir sur deux points. L'évaluation de notre aide publique au développement est conduite par trois différents services, à savoir le pôle de l'évaluation et de la performance du Ministère des affaires étrangères et du développement international, l'unité des activités de développement de la Direction générale du Trésor ainsi que la division de l'évaluation et de la capitalisation de l'AFD. A l'initiative de notre commission, la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement a prévu la fusion de ces trois services d'évaluation en un organisme indépendant et nous appelons de nos vœux la création d'un observatoire de la politique de développement et de solidarité internationale. Cette réforme est-elle d'ores et déjà engagée ? Deuxième point ; mon collègue a fait référence à notre rapport « Sahel : repenser l'aide publique au développement » que nous avons voté en juillet dernier à l'unanimité. Nous y proposons notamment de porter l'accent sur l'aide à l'éducation. Alors que l'aide apportée au Fonds mondial SIDA s'élève à 360 millions d'euros, nous n'apportons plus que 8 millions d'euros au Partenariat mondial pour l'éducation.

Nous savons qu'il est question d'augmenter quelque peu cette contribution, mais l'identification des crédits budgétaires utilisés pour financer ce secteur nous paraît malaisée. Pourriez-vous, en conséquence, nous éclairer sur les modalités de cette subvention ?

**M. Claude Malhuret.** – Je vous remercie pour la qualité de votre exposé. La plate-forme coordination Sud, qui regroupe les 170 principales ONG de développement française, est actuellement très critique sur le budget de cette année, ainsi que sur ceux des précédentes années. En effet, 2 % de l'aide publique au développement sont alloués aux ONG par le Gouvernement, tandis que la moyenne de l'OCDE est de l'ordre de 17 %, ce qui nous place à l'avant-dernier rang. Avez-vous des indications quant à l'augmentation de la part qui pourrait aller dans le futur aux ONG, car je ne crois pas que l'actuel projet de budget y fasse référence. Ma seconde question portera sur l'augmentation annoncée de l'APD pour cette année. Malheureusement, cette contribution ne peut contrebalancer son abaissement considérable depuis 2011, passant de 0,46 % à 0,37 % ; l'augmentation de 5 % prévue cette année ne lui permettra pas de retrouver son niveau antérieur du début du quinquennat, malgré les promesses du Président de la République. Qu'est-ce qui nous permet ainsi de penser que les engagements du budget d'aujourd'hui seront tenus alors qu'ils ne l'ont pas été au cours des quatre dernières années ? Enfin, la taxe sur les transactions financières représente un vrai problème. En effet, ce projet de taxe a été réfuté par le Conseil constitutionnel l'année passée. Son actuelle version est-elle similaire et risque-t-elle d'essuyer la critique du Conseil constitutionnel ? Lorsque cette mesure a été votée par l'Assemblée nationale, le quotidien Le Monde a titré que la taxe sur les transactions financières constituait une balle dans le pied de la Place de Paris. Si je comprends parfaitement que les mécanismes de trading à hautes fréquences soient critiquables du fait de leur opacité, l'instauration par la France, seule, d'une telle taxe, au moment où le Brexit entraîne une course de toutes les places financières européennes pour prendre la place de la city, est-elle sensée ? Quel serait ainsi le retentissement d'une telle mesure sur l'économie française et sur le budget ? Autant je pense

que cette démarche est défendable, autant le faire hors du cadre européen me paraît fort risqué. Qu'en est-il aujourd'hui de cette réforme à Bruxelles ? Nous ne pouvons faire cavalier seul sur cette question.

**M. Jean-Marie Bockel.** – L'aide publique au développement ne saurait être l'unique solution aux problèmes du continent africain. La réponse doit être plus globale. Mais l'aide publique au développement confère une certaine crédibilité à la voix de la France dans des démarches nécessairement multilatérales. Nous sommes plusieurs à être partagés sur le sens de telles démarches. Dans le contexte budgétaire qui est le nôtre, le bilatéral demeure un levier et le choix des fonds multilatéraux reste aujourd'hui une question lancinante. Nous avons ici soutenu l'Agence française de développement qui est aujourd'hui engagée dans une démarche pragmatique de rapprochement avec la Caisse des dépôts et consignations. La réussite d'une telle démarche garantirait indéniablement un effet de levier à notre aide publique au développement. Qu'en pensez-vous ?

**M. André Trillard.** – J'émettrai les mêmes réserves que mon collègue Claude Malhuret sur le niveau budgétaire annoncé pour cette année pour l'aide publique au développement. Je formulerai à mon tour une remarque sur l'expertise, suite à ma participation à la commission d'enquête du Sénat sur les autorités administratives indépendantes de l'Etat qui sont considérées comme un affaiblissement de l'Etat. Je plaide ainsi en faveur d'une expertise relevant uniquement de l'Etat !

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Il serait intéressant que M. Gérard Mestrallet vienne nous parler de la taxe sur les transactions financières dans le contexte de l'après-Brexit. A ce sujet, confirmez que plus de la moitié du produit de cette taxe serait affecté à la lutte contre le réchauffement climatique, comme l'avait évoqué les travaux préparatoires à la COP 21 ? Par ailleurs, selon les ONG, une grande partie de notre aide publique au développement serait cannibalisée par l'aide aux réfugiés. Est-ce vraiment le cas ? Enfin, je milite, depuis des années, pour qu'une partie plus conséquente de notre aide publique au développement soit consacrée aux femmes et à l'enseignement. Or, d'après les chiffres de 2014, seulement 0,43 % des projets soutenus par notre aide publique au développement avait pour objet l'autonomisation des femmes, qui me paraît pourtant un sujet essentiel.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Notre collègue André Trillard regrettait la perte de l'autonomie de notre pays dans le domaine de l'expertise internationale. La tournée africaine de la chancelière Angela Merkel, évoquée par notre collègue rapporteur, est à mettre en rapport avec la puissance de l'Agence de coopération allemande – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) - qui est sans commune mesure avec celle d'Expertise France. Or, Expertise France est le bras armé du Gouvernement, comme les Parlementaires l'ont souhaité au cours de la précédente mandature. Expertise France est-il, selon vous, un bon outil ?

**Mme Odile Renaud-Basso.** – Je suis également très frappée par le montant des engagements financiers de l'Allemagne en matière d'aide au développement. Sans doute ce pays dispose-t-il de plus de marge financière que la France. La position historique de l'Allemagne est ainsi en train d'évoluer et ce pays devient progressivement un véritable acteur de l'APD aux côtés des Britanniques.

Sur les questions de trajectoire financière du programme 110, si les autorisations d'engagement ont été inscrites en accompagnement de l'augmentation du budget de l'AFD afin d'atteindre l'objectif de plus de quatre milliards par an d'engagements supplémentaires,

les crédits de paiement inscrits cette année correspondent à la création de la nouvelle facilité de lutte contre les crises.

L'extension de l'assiette de la taxe sur les transactions financières aux transactions « intraday » a été votée l'année dernière avant d'être annulée par le Conseil constitutionnel pour une question de procédure, puisqu'elle ne figurait pas dans la bonne partie du projet de loi de finances. La question qui se pose aujourd'hui concerne la mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2017 de cette taxe dont la mise en œuvre est d'une extrême complexité technique. Le Ministère des finances est soucieux de conforter l'attractivité de la place de Paris dans le contexte du Brexit durant lequel une partie des services financiers vont quitter la City. Il serait dommage de ne pas bénéficier de ce mouvement de relocalisation, alors que Paris dispose d'importants atouts et que le regard sur la France a changé, suite au référendum britannique. Il faut être prudent en la matière et une tension entre les objectifs est ainsi évidente. Sur la question du taux, il faut veiller que son augmentation n'induisse pas d'effet négatif sur l'assiette. Ainsi, les Autorités belges ont introduit une taxe sur la spéculation financière qui aurait entraîné une baisse des volumes allant de 10 à 50 % des différents indices d'activités nationaux. De ce fait, ils ont renoncé à son entrée en vigueur. De notre point de vue, l'introduction de cette taxe au niveau européen demeure la priorité. Si les négociations sur cette question demeurent compliquées, une réunion des ministres dans le cadre de la coopération renforcée s'est tenue il y a une quinzaine de jours à Luxembourg et a abouti à un accord sur les principes fondamentaux de la taxe et le phasage de l'assiette. Sur ces bases, la Commission européenne devrait proposer un texte juridique traduisant ces principes fondamentaux. S'il reste encore des points à trancher, comme l'inclusion des fonds de pension dans le dispositif, l'accord sur ces principes fondamentaux représente déjà une avancée conséquente. On peut espérer un accord européen d'ici la fin de l'année, afin de garantir une assise solide à cette TTF et de prévenir ainsi un effet d'éviction pour la place de Paris. En tout état de cause, la taxe européenne ne pourra être mise en œuvre avant 2018.

Sur l'affectation de la ressource supplémentaire qui serait liée à l'augmentation du taux de la TTF, la part affectée à l'aide au développement devrait permettre de revenir aux niveaux des crédits d'aide au développement du début du mandat. Notre préférence va à l'affectation de ces crédits au FSD afin d'assurer une certaine cohérence des dispositifs, puisque ce fonds a été créé pour recevoir le produit de taxes spécifiques, comme celle sur les billets d'avion et la TTF en faveur de l'aide publique au développement. Abonder directement le budget de l'AFD avec ces ressources nous paraît une source de complexité additionnelle.

L'initiative PPTE portant annulation des dettes est en phase finale, par rapport à ses montants initiaux. Le montant pris en compte dépend des négociations entre les pays concernés et le Fonds monétaire international, au sein du Club de Paris. Aujourd'hui, un petit nombre de pays débiteurs concentre l'essentiel des annulations. L'annulation de dettes devrait porter, en 2017, sur 322 millions d'euros, dont 50 millions d'euros seraient versés au titre des Contrats de désendettement et de développement (C2D).

Sur l'évaluation, l'Observatoire de la politique du développement et de solidarité internationale a été mis en place suite au vote du Parlement de l'année dernière, par une circulaire interministérielle, en date du 30 décembre 2015. La mutualisation des trois services d'évaluation a conduit à l'élaboration d'une programmation conjointe qui devra, ainsi que ses résultats, être présentée à l'observatoire. Celui-ci disposait également d'un secrétariat tournant partagé entre les différents services, avant que le Trésor ne le reprenne. Or, faute d'un quorum suffisant puisque deux membres – l'un représentant le Conseil national pour le développement et la solidarité internationale et l'autre les collectivités territoriales ainsi que



les personnalités extérieures - sur neuf n'ont, à ce jour, toujours pas été nommés, l'observatoire n'a pu jusqu'à présent être réuni. Sous l'impulsion du Député Jean-René Marsac, l'observatoire devrait être prochainement réuni et ainsi mettre en œuvre l'évaluation partagée et la programmation commune. De fait, les services ont d'ores et déjà mis en commun leur plan de fonctionnement et leur programme de travail tel que l'envisageait le Parlement.

L'éducation, qui a représenté, en 2014, 1,2 milliard d'euros, occupe une place plus importante que la santé en matière d'aide publique au développement. Le soutien à l'éducation intervient, à hauteur de 89 %, par des financements bilatéraux alors que la santé a bénéficié d'un milliard d'euros dont près de 40 % au titre de financements bilatéraux. Le soutien de l'éducation comprend le financement des bourses et la prise en charge des frais d'écologie, qui représente 71 % de l'aide bilatérale. Cette démarche spécifique participe ainsi au transfert du capital humain vers les économies en développement. L'AFD est intervenue, à hauteur de 326 millions d'euros en 2015, en matière d'aide à l'éducation, plus particulièrement en Afrique. En outre, nous soutenons également certains outils multilatéraux, comme le programme mondial de l'éducation, auquel nous avons contribué pour 85 millions d'euros. L'éducation représente à nos yeux un élément extrêmement important de notre politique d'aide au développement. La Banque mondiale tend également à renforcer son activité dans ce secteur.

Les niveaux multilatéral ou bilatéral nous paraissent importants et ne doivent pas être opposés. Si l'intervention multilatérale permet d'obtenir un effet de levier, l'intervention bilatérale est plus directe et visible pour l'aide française. Nous travaillons actuellement à la publication d'une stratégie pour l'aide française multilatérale visant à aligner les bailleurs multilatéraux sur nos priorités. Tous nos grands partenaires suivent d'ailleurs cette approche et nous cherchons à accroître notre aide bilatérale qui devrait augmenter, via l'AFD, de quatre milliards d'euros par an à compter 2020. Une telle évolution conduira au rééquilibrage entre ces deux niveaux. Cependant, réduire notre niveau d'intervention multilatérale affaiblirait notre capacité d'influence dans les institutions, que ce soient la Banque mondiale, l'Organisation des Nations-Unies ou encore l'Union européenne, à travers le Fonds européen de développement ou la Commission notamment.

Le rapprochement avec la Caisse des Dépôts et Consignations se déroule de manière pragmatique et doit passer par le déploiement de synergies. A cet égard, le développement de la capacité de l'AFD en matière de financements non souverains, que ce soit auprès des collectivités territoriales, des porteurs de projets ou encore des établissements publics, me paraît un axe stratégique de premier ordre. Dans ce domaine du financement des projets territoriaux, la Caisse des Dépôts dispose d'une expertise irremplaçable qu'elle peut apporter à l'AFD. Cet axe de développement s'avère majeur en matière de soutenabilité de la dette et d'utilisation de prêts concessionnels garantissant un effet de levier certain. L'AFD pourra, dans le même temps, déployer les ressources additionnelles dont elle dispose.

Sur l'affaiblissement de l'Etat et Expertise France, l'idée de regrouper dans une même agence l'ensemble des capacités d'assistance technique répondait à un objectif de simplification. Une telle démarche réclame du temps et peut, en raison de la réorganisation interne qu'elle implique, conduire à un affaiblissement temporaire des activités. Cependant, ce projet devrait permettre de mieux mobiliser les ressources internes dans un contexte où les administrations centrales sont contraintes d'opérer des réductions d'effectifs et de moyens. Expertise France devra ainsi continuer à s'appuyer sur la capacité d'expertise des ministères pour l'organisation des missions d'assistance technique, dans des domaines aussi divers que la

mise en place de services douaniers ou fiscaux. Certes, concilier l'objectif de soutenabilité économique avec celui de la mobilisation des moyens sur des projets très administratifs présentant un faible retour peut s'avérer difficile. Mais il importe qu'Expertise France parvienne à préserver la mobilisation des administrations compétentes pour l'ensemble de ces projets.

Il est vrai que les autorités administratives indépendantes ont pris un poids très important dans certains domaines techniques et disposent parfois de capacités que n'a plus l'Etat ; pour preuve, le rôle de l'ARCEP dans le déploiement du numérique par rapport à l'influence des ministères. Cette évolution générale dépasse largement le périmètre de la coopération internationale.

Les crédits affectés à l'aide aux réfugiés ne cannibalisent pas l'aide publique au développement, puisqu'ils s'ajoutent aux dispositifs existants. En effet, le Ministère de l'intérieur assure ce financement grâce à un budget distinct. Il n'y a donc pas d'effet de vase communicant avec les crédits de l'AFD.

L'égalité homme-femme est une priorité de notre politique d'aide au développement. Ainsi, le dernier CICID de juillet 2013 a adopté une nouvelle stratégie « genre et développement » pour la période 2013-2017. Certaines actions spécifiques sont gérées par l'AFD et le Ministère des affaires étrangères. Dans le cadre du reporting des flux d'aide au développement, nous veillons à ce que cet objectif puisse être identifié, en assurant un marquage « genre » des projets annuels d'APD transmis à la base OCDE. Cette démarche est nouvelle et nous serons en mesure d'apprécier, dans la durée, l'efficacité de cette stratégie.

**M. Henri de Raincourt.** – Et ce point figurera dans la convention qui sera prochainement signée entre l'AFD et M. Bill Gates qui mettra à disposition 50 millions d'euros pour des activités dédiées.

**Mme Odile Renaud-Basso.** – Enfin, 28 % de la TTF ont été affectés, en 2016, à des projets climatiques.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Je vous remercie, Madame la directrice générale, pour votre présentation et vos réponses à l'ensemble de nos questions.

**PLF pour 2017 - Mission défense - Audition de M. Laurent Collet-Billon,  
délégué général pour l'armement (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est levée à 12 h 45.*

**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mercredi 26 octobre 2016**- Présidence de M. Alain Milon, président -**Audition de Mme Agnès Buzyn, présidente de la Haute Autorité de santé (HAS)**

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

**M. Alain Milon, président.** – Nous recevons ce matin Mme Agnès Buzyn, présidente de la Haute Autorité de santé.

Madame la présidente, c'est à plusieurs titres que nous avons souhaité vous auditionner. Tout d'abord, la commission des affaires sociales a toujours été très attachée à l'indépendance de la Haute Autorité à laquelle nous avons donné un statut spécifique. Elle n'est donc pas sous la tutelle de la Direction générale de la santé.

Mais comme toute autorité indépendante, la HAS doit rendre compte de son action devant le Parlement et votre prédécesseur avait donc souhaité, comme vous-même, présenter devant notre commission le rapport d'activité de la HAS.

Il nous est apparu particulièrement important de vous entendre cette année car les missions de la HAS ne cessent d'augmenter, en nombre et en intensité. Or, il est de notre responsabilité de nous interroger sur l'adéquation des moyens mis à la disposition de la HAS aux fins que nous lui assignons. La Cour des comptes, qui contrôle également la HAS, doit remettre, je crois, un rapport sur cette question.

Nous vous avons demandé, madame la présidente, de présenter les grandes lignes du rapport d'activité de la HAS et j'ajouterai d'emblée trois questions :

- La HAS ne reçoit plus de dotation de l'Etat depuis 2015 et son financement dépend désormais à plus de 90 % d'une dotation de l'assurance maladie. Pourriez-vous nous faire un point sur la situation et les perspectives financières de la HAS, et plus particulièrement, comme je l'indiquai, sur l'adéquation de ses moyens aux missions confiées à la Haute Autorité ?

- La commission des affaires sociales a récemment voté l'intégration à la HAS des compétences du Comité technique des vaccinations (CTV) du Haut Conseil de santé publique (HCSP). Comment la HAS va-t-elle s'organiser pour assumer cette nouvelle mission ?

- Enfin, pourriez-vous nous indiquer où en est, à votre connaissance, l'élaboration de l'ordonnance portant réforme de la HAS -que le Gouvernement a été habilité à prendre dans le cadre de la loi de modernisation de notre système de santé, contre l'avis du Sénat ?

Je vous laisse la parole.

**Mme Agnès Buzyn, présidente de la Haute Autorité de santé (HAS).** – Le rapport d'activité 2015 rend compte de travaux conduits sous la présidence de mon prédécesseur Jean-Luc Harousseau.

Vous le savez, la HAS a trois grands types d'activités.

Tout d'abord, la certification de la qualité des opérateurs de soins avec 3 700 établissements de médecine, chirurgie et obstétrique (MCO) à contrôler. L'activité de certification a été particulièrement intense en 2015 puisqu'il y a eu plus de 600 visites et 521 décisions de certification. 1 600 établissements sont actuellement en cours de certification avec une appréciation de la qualité qui porte sur le plateau de soins mais aussi sur le parcours des patients. Cette activité mobilise plus de 700 experts visiteurs qui travaillent avec nos chargés de mission.

La deuxième activité principale consiste à élaborer les recommandations de bonnes pratiques. 13 l'ont été en 2015 et des fiches « pertinence » ont été élaborées notamment pour les patients souffrant d'affections de longue durée. Nous évaluons également les protocoles de coopération dits « protocoles de l'article 51 », 14 l'ont été en 2015.

La troisième activité principale est l'évaluation des médicaments, des dispositifs médicaux et des actes. En 2015, la HAS a évalué 800 nouveaux médicaments dans un délai moyen de 100 jours. Plus de 70 % l'ont été en moins de 90 jours, ce qui est le délai légal. 210 avis ont été rendus sur les dispositifs médicaux dans un délai moyen de 87 jours. Enfin 20 actes et techniques de santé ont été évalués.

La HAS conduit aussi des évaluations médico-économiques et a remis au Comité économique des produits de santé 21 avis d'efficience.

Elle évalue également les logiciels d'aide à la prescription et d'aide à la décision. En 2015, 39 l'ont été dans le champ ambulatoire et 39 dans le domaine hospitalier.

La HAS a enfin en charge le site ScopeSanté qui regroupe les indicateurs de qualité de 4 000 établissements de santé, publics et privés. Il y a eu plus de 400 000 visites du site en 2015, sachant que le nombre de visites du site de la HAS a été de plus de 5 millions.

**Mme Catherine Deroche.** – J'aurais deux questions. Sur la télémédecine tout d'abord, nous sommes saisis, en région Pays-de-la-Loire, de nombreux projets portant sur la téléconsultation et la télésurveillance. La HAS se penche-t-elle sur ces questions d'e-santé et d'e-médecine ?

Ensuite sur l'innovation, nous avons été saisis d'une question relative à la pratique de la trombrectomie qui semble être en attente d'une décision de la DGOS. Pouvez-vous nous en dire plus ?

**M. Olivier Cigolotti.** – Je souhaiterais en savoir plus sur la question de la fixation des tarifs des médicaments et notamment sur l'idée que vous avez émise d'une tarification des médicaments selon leur indication.

**Mme Annie David.** – Le travail de certification conduit par la HAS prend-il en compte les conditions de travail des personnels au sein des établissements ? J'ai eu l'occasion de rencontrer une association de praticiens hospitaliers qui ont fait état de situations de maltraitance et de souffrance au travail. La HAS peut-elle intervenir en ce domaine ?

**Mme Corinne Imbert.** – Pourriez-vous, pour illustrer le mécanisme d'évaluation du médicament, nous présenter le cas des médicaments anti-Alzheimer pour lesquels la commission de la transparence a émis un avis de déremboursement ?

**Mme Catherine Génisson.** – Pourriez-vous nous indiquer comment la HAS va prendre en charge les missions du Comité technique des vaccinations ?

**Mme Catherine Procaccia.** – Je m’interroge sur le prix des dispositifs médicaux qui sont de natures très diverses. Évaluez-vous également les conséquences d’un déremboursement de ces dispositifs qui ont subi récemment une importante baisse de prix ?

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Le rapport récemment publié par nos collègues Barbier et Daudigny sur la politique du médicament préconise, dans la lignée du rapport Polton, la fusion des deux critères d’évaluation du médicament actuellement utilisés par la commission de la transparence. Avez-vous connaissance de projets de Gouvernement en ce sens ? Estimez-vous qu’une telle fusion soit souhaitable ?

**M. Yves Daudigny.** – J’aurais aimé avoir votre réaction au titre et aux articles du journal *Le Monde* paru hier sur les chiffres inquiétants en matière de cancer.

Par ailleurs, l’article 52 du PLFSS suscite l’inquiétude des industries du médicament, notamment, semble-t-il, en ce qu’il substituerait le critère du service médical rendu (SMR) à celui de l’amélioration du service médical rendu (ASMR) pour les baisses de prix. Quelle est votre analyse ?

**Mme Agnès Buzyn.** – Je répondrai tout d’abord à la question initiale du président Milon sur l’adéquation des moyens aux fins et sur le budget de la HAS. J’ai été surprise en arrivant de constater que le nombre de missions de guichet de la HAS augmente, mais que ces missions ne sont pas financées depuis plusieurs années, car nous ponctionnons depuis 2013 environ 10 millions d’euros par an sur le fonds de roulement.

**M. Dominique Maigne, directeur de la Haute Autorité de santé (HAS).** – Entre 2013 et 2016, la HAS a perdu un tiers de ses ressources en passant d’un financement par taxes affectées à un financement par dotation globale ; celle-ci, tout d’abord mixte, avec un partage Etat-assurance maladie, provient désormais exclusivement de cette dernière dans le cadre de l’Ondam.

La HAS a réalisé des efforts importants pour faire face à cette baisse de ressources et ses dépenses ont diminué de 7 millions d’euros entre 2010 et 2015. Depuis 2015, elles ont un peu augmenté du fait de facteurs exogènes comme les recompositions de locaux. Au total aujourd’hui, les dépenses de la HAS se situent à un niveau inférieur de plus de 4 millions d’euros à celui de 2010 et elle a réduit ses effectifs de 4 %, soit 20 postes.

Concrètement, ceci a conduit à réduire nos actions, notamment en termes de communication puisque, notamment, nous n’avons plus de conventions avec les sociétés savantes.

Le fonds de roulement de la HAS sera épuisé à l’horizon 2018, ce qui entraîne un besoin de refinancement global de notre budget socle à hauteur de 9 millions d’euros. Nous devons également anticiper sur les besoins liés à l’évolution de nos missions. Je pense notamment à l’intégration des missions du CTV mais aussi au besoin fort en matière de recommandations, que la loi de modernisation de notre système de santé a accentué.

Nous assurons également la maîtrise d’ouvrage et la maîtrise d’œuvre de l’ensemble des indicateurs publics sur les établissements de santé.

Tout cela se fait sans nouveau financement, comme d'ailleurs la mission d'évaluation médico-économique.

Cela vient nécessairement au détriment des autres missions comme l'élaboration des recommandations de santé publique.

Nos conditions de fonctionnement atteignent aujourd'hui leurs limites et le refinancement est une nécessité qui devient vitale.

**M. Agnès Buzyn.** – En ce qui concerne la simplification des critères d'évaluation sous la forme de la valeur thérapeutique relative (VTR), nous avons travaillé à l'élaboration du rapport Polton et étions plutôt en phase avec les propositions faites dans celui-ci et dans le rapport de MM. Barbier et Daudigny. A ma connaissance, aucune décision n'a été prise à ce stade pour aller en ce sens. De nombreuses améliorations sont cependant possibles à droit constant. Il s'agit de mener un travail de simplification pour rendre plus lisibles nos critères d'évaluation. Nous y travaillons actuellement au sein de la HAS.

D'après ce que je sais, l'ordonnance relative à la HAS est en cours de rédaction. Je ne connais pas son contenu définitif, ni son calendrier d'élaboration. S'agissant de son contenu, j'ai souhaité réaffirmer auprès du Gouvernement la capacité à assurer la parité au sein du collège. De plus, il est difficile, en tant que présidente de la HAS, de rendre compte de l'activité des commissions réglementées car elles sont totalement indépendantes. Leurs présidents ne sont pas nommés par le président de la HAS. Ce dernier est donc en responsabilité sans avoir aucun regard, ni sur la nomination des présidents des commissions, ni sur les avis qui sont rendus. J'ai donc demandé à ce qu'on me laisse au moins la responsabilité de nommer les présidents des commissions au sein du collège. Il me semble par ailleurs important d'avoir des inter-commissions, et de faire travailler ensemble la commission de la transparence et la commission de l'évaluation économique et de la santé publique, de manière à avoir des avis conjoints. Cela pourrait aussi être utile pour la commission de la transparence et celle qui évalue les dispositifs médicaux. Peut-être avez-vous entendu parler de l'évaluation des acides hyaluroniques, sur lesquels les deux commissions ont donné des avis légèrement différents ? Mon souhait, dont j'ai fait part au Gouvernement, est donc que la possibilité de créer des inter-commissions soit inscrite dans l'ordonnance.

S'agissant de la future compétence de la HAS en matière de vaccination, la Haute Autorité se verrait transférer les quatre missions assurées par le comité technique des vaccinations (VTC), notamment l'évaluation des nouveaux vaccins que fait déjà la commission de la transparence, mais aussi l'élaboration du calendrier vaccinal. Cette dernière mission nécessite des compétences particulières dont nous ne disposons pas aujourd'hui au sein de la HAS. Nous créerons une commission dédiée aux vaccins. Ses membres seront issus de plusieurs commissions – la commission de la transparence et la commission de l'évaluation économique et de la santé publique – mais également du monde des experts. Nous souhaitons que certains membres du CTV puissent être recrutés puisqu'ils ont cette expertise ancienne. En revanche, nous devons nous porter garants de l'indépendance des experts.

**M. Dominique Maigne.** – S'agissant de la télémédecine, nous sommes en charge de l'évaluation d'expérimentations prévues dans deux lois de financement de la sécurité sociale et qui se déroulent dans neuf régions. Le processus d'élaboration du cahier des charges de ces évaluations a été complexe dans la mesure où l'évolution des pratiques en télémédecine est plus rapide que les capacités des experts à les évaluer. Nous avons dû revoir

le cahier des charges pour tenir compte de cela. Le PLFSS pour 2017 élargit l'expérimentation à l'ensemble des régions. Elle s'adresse à tous les patients dans le domaine des maladies chroniques. Il s'agit donc d'une expérimentation en grandeur réelle financée par le FIR. Par ailleurs, la Cnam a inscrit dans sa convention deux actes qui reprennent des cahiers des charges que nous avons imaginés, d'une part sur les plaies chroniques, d'autre part sur les problématiques cardio-vasculaires. Ces deux actes sont en lien direct avec les premiers travaux d'évaluation. La ministre a reçu notre rapport à mi-parcours. Elle en rendra compte au Parlement dans les jours qui viennent. Il nous paraît important de rester encore dans un cadre d'expérimentation large, qui permette toutes les évolutions et la créativité nécessaires.

**Mme Agnès Buzyn.** – En ce qui concerne la thrombectomie, nous avons rendu un rapport d'évaluation positif. Celui-ci indiquait toutefois qu'en raison de la technicité de ce geste, il devait être réalisé par des centres ayant une bonne expérience. A ma connaissance, la direction générale de l'offre de soins travaille sur un texte réglementaire afin d'encadrer la montée en charge de ce type d'activité. Il faut un accompagnement progressif de cette prise en charge techniquement compliquée.

En réponse à la question sur le prix du médicament par indication, la HAS et la commission de la transparence évaluent aujourd'hui chaque médicament par indication. L'avis sur l'amélioration du service médical rendu (ASMR) est également rendu par indication. La HAS est capable d'identifier les populations les plus à mêmes de bénéficier d'un médicament. Il en va également ainsi des avis d'efficience : nous pouvons calculer des efficacités différentes en fonction de l'efficacité du médicament par population. A titre d'exemple, les médicaments pour l'hépatite C sont très efficaces pour les patients qui se trouvent à un stade avancé de la maladie (ayant une cirrhose) car le prix est compensé par les économies de la prise en charge de la cirrhose et des cancers ultérieurs. En revanche, pour des stades d'hépatite C très peu avancés (hépatites chroniques sans fibrose), l'efficience n'est plus du tout la même. Nous donnons tous ces éléments au Comité économique des produits de santé (Ceps). Il ne serait donc pas très compliqué d'aboutir à un prix par indication. Cela pose néanmoins d'autres problèmes d'ordre organisationnel, que nous connaissons. La réalité est que nous évaluons les médicaments sur le double plan de leur efficacité et de leur efficience, par indication.

La souffrance au travail est une question très importante que nous reconnaissons. Nous avons constitué un groupe de travail sur ce sujet. Mais cet élément n'est pas pris en compte dans la grille de certification des établissements, qui date de 2014. Cependant, lorsque les experts-visiteurs suivent une visite, et se rendent dans un établissement pendant deux ou trois jours, ces questions-là remontent clairement. Cela peut faire partie du rapport même s'il n'existe pas de critère identifié.

**M. Dominique Maigne.** – Nous animons, depuis plus de trois ans, une réflexion en lien avec l'Agence nationale d'amélioration des conditions de travail (Anact), qui est ouverte à l'ensemble des représentants des employeurs et des salariés. Dans ce cadre, nous pourrions, à terme, mettre au point des référentiels et des aides pour gérer les situations de souffrance au travail dans le cadre de la certification. Il faut une approche transversale, qui se veut à froid et anticipatrice. D'ores et déjà, le critère de la souffrance au travail est renseigné dans les « comptes qualité » que nous donnent les établissements.

**Mme Agnès Buzyn.** – En ce qui concerne le prix du médicament, vous savez que la HAS n'intervient pas sur la fixation des prix mais est en charge de l'évaluation scientifique.

Pour autant, nous travaillons beaucoup avec les Européens sur l'harmonisation de nos évaluations, notamment dans une action européenne conjointe appelée « joint action 3 », aussi bien pour l'évaluation précoce, les procédures d'évaluation que pour l'évaluation post-AMM. Il s'agit là de la capacité que nous aurions d'avoir des évaluations en vie réelle. Celle-ci permettrait de réévaluer les médicaments de façon dynamique pour peut-être renégocier les prix. Dans notre champ, nous avons donc beaucoup d'actions qui visent à travailler globalement sur ce processus de fixation du prix, même si nous ne sommes pas en responsabilité directe.

**M. Dominique Maigne.** – Nous ne sommes malheureusement pas en mesure de répondre à la question posée sur l'article 52 du PLFSS car nous n'avons pas été consultés pour son élaboration – ce qui est d'ailleurs parfaitement normal : nous sommes informés des dispositions en lien avec les missions de la HAS, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence. Je peux simplement vous indiquer qu'il s'agit, *a priori*, d'une mesure de sécurisation juridique de certaines des dispositions figurant dans l'accord-cadre signé au début de l'article 2016 entre l'Etat et le Leem.

**Mme Catherine Génisson.** – Merci pour ces précisions. Je souhaiterais cependant recueillir votre opinion sur un aspect purement scientifique de cet article, même si vous n'avez pas été consultés en amont pour son élaboration. La rédaction proposée indique que « *les médicaments comparables sont des médicaments soit appartenant à la même classe pharmaco-thérapeutique, soit ayant la même visée thérapeutique, soit présentant un mécanisme d'action similaire, ou soit traitant des pathologies similaires ou comparables en termes notamment de gravité* ». Sur ce dernier point, je me demande comment on peut établir des critères de comparaison pertinents dès lors qu'il s'agit de pathologies différentes.

**Mme Agnès Buzyn.** – Je regrette de ne pouvoir commenter ce texte : nous ne l'avons pas écrit, nous ne sommes pas le Ceps... Il me paraît dès lors très difficile de formuler un avis sur la rédaction qui vous est soumise.

S'agissant des médicaments anti-Alzheimer, vous le savez, la décision dont on entend beaucoup parler aujourd'hui est un fait une réévaluation. Or, déjà lors de l'évaluation précédente, les votes de la commission de la transparence avaient été très serrés quant à l'efficacité de ces produits. Cependant, face à un besoin médical et une attente des patients très forts, et dans l'attente de résultats complémentaires, ils avaient passé la barre de l'admission au remboursement. La réévaluation que nous avons récemment conduite nous a permis de constater que pratiquement aucune donnée nouvelle n'avait été produite sur la question de leur efficacité, tandis que plusieurs éléments tendaient à conclure à une moindre qualité de vie lors de leur utilisation, en raison d'effets secondaires assez fréquents et non négligeables. C'est pourquoi la commission de la transparence a indiqué que l'efficacité de ces traitements est au mieux modeste, et pour quelques patients seulement, et insuffisante pour la grande majorité des malades.

Entre la première évaluation et cette réévaluation, un certain nombre de recommandations de prise en charge ont cependant été publiées, qui prônent notamment la mise en place d'un accompagnement non médicamenteux et de thérapeutiques alternatives. La HAS considère en effet que la prise en charge des patients atteints d'Alzheimer doit être globale.

Nous sommes évidemment sensibles à l'argument selon lequel, dès lors qu'ils ne pourront plus se faire prescrire de traitement remboursé, les patients ne se rendront plus chez



le médecin et ne seront donc plus suivis. C'est pourquoi nous jugeons indispensable de renforcer l'accompagnement de ces malades, en s'appuyant sur des guides pour le parcours de soins que nous sommes en train de mettre à jour. Surtout, nous espérons que de nouveaux médicaments à l'efficacité plus avérée seront très prochainement soumis à l'évaluation de la commission de la transparence.

Sur une autre des questions qui m'ont été adressées, la fixation d'un nouveau critère pour l'évaluation des médicaments ne relève pas de la compétence de la HAS. Nous ne pouvons que simplifier et rendre plus lisibles les critères existants à droit constant, et c'est ce que nous nous efforçons de faire aujourd'hui.

S'agissant de l'article du *Monde* auquel vous faites référence, monsieur Daudigny, je n'en ai lu que le titre. Je peux cependant vous indiquer que tous ces chiffres, et notamment les données d'incidence calculées par tranche d'âge, ont déjà été publiés à la fois par l'InVS et l'Inca en février 2016. C'est pourquoi j'ai été quelque peu surprise de constater que les « Décodeurs » se livraient à un complet doublon d'un travail déjà effectué par deux agences de l'État, et publié sous la forme d'un rapport de synthèse –qui comporte notamment, pour chaque pathologie, un essai d'explication sur les causes possibles.

**M. Georges Labazée.** – J'aimerais apporter une précision complémentaire sur les vaccins, d'après ce que j'ai entendu hier lors du colloque organisé dans ces murs sur ce sujet. Le représentant du Leem nous a en effet expliqué comment était construit le prix du vaccin en France et dans le monde : cette construction intègre bien évidemment des paramètres économiques et financiers. Ne soyons donc pas naïfs sur cette question.

**Mme Catherine Génisson.** – Vous avez évoqué la possibilité de faire varier le prix d'un médicament en fonction de son efficacité, en vous référant notamment aux médicaments contre l'hépatite C. Est-ce à dire que le médicament est moins efficace sur les formes moins graves de la maladie ?

**M. Gilbert Barbier.** – Quelle est la responsabilité de l'administration de contrôle sur la question de la Dépakine ?

**Mme Agnès Buzyn.** – Ce dernier sujet est sorti dans les médias au moment de mon arrivée à la HAS. J'ai immédiatement demandé à mes équipes de me communiquer l'ensemble des publications de la Haute Autorité sur la prise en charge de l'épilepsie, et singulièrement sur la Dépakine, s'agissant notamment des recommandations et autres fiches de bon usage. J'ai eu le plaisir de constater que l'ensemble de ces publications faisaient mention du risque tératogène associé à ce produit, déconseillaient son utilisation chez la femme enceinte et proposaient même des alternatives thérapeutiques. Il me semble donc que nous avons agi conformément à notre devoir, qui est d'alerter les professionnels de santé.

Sur les médicaments contre l'hépatite C, leur efficacité est la même quelle que soit le degré de gravité de la pathologie. Seule varie leur efficacité, qui prend en compte les économies réalisées du fait du traitement des malades. Compte tenu de leur prix, on peut donc imaginer que l'efficacité de ces produits est la plus importante sur les stades très graves de la pathologie – ce sentiment devra cependant être confirmée par la réévaluation actuellement en cours sur les stades F0 et F1.

Les nouveaux médicaments en cancérologie reposant sur le principe de l'immunothérapie sont, quant à eux, bien plus efficaces dans le cas du mélanome que dans

d'autres pathologies. Or, le prix étant fixé sur la première indication, on peut se poser la question du maintien d'un même niveau de prix pour des indications concernant un volume de patients plus important, pour lesquelles l'efficacité du produit est moins bonne. Le Ceps prend déjà en compte cette observation en renégociant le prix du médicament à chaque nouvelle indication ; ce n'est cependant pas tout à fait la même chose que la définition d'un prix par indication, qui prendrait en compte l'efficacité du produit dans une indication donnée.

**Modernisation, développement et protection des territoires de montagne -  
Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis**

*La commission décide de se saisir pour avis du projet de loi n° 47 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.*

*Elle nomme Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteur pour avis de ce projet de loi.*

*La réunion est levée à 10 heures 58.*

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

**Mercredi 26 octobre 2016**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

### **Préserver l'éthique du sport, renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et améliorer la compétitivité des clubs – Examen des amendements au texte de la commission**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – La proposition de loi visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs sera débattue cet après-midi en séance publique. Je cède la parole à notre rapporteur qui va nous présenter les amendements.

#### *Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – Un texte de loi a déjà prévu la reconnaissance des associations de supporters dans les instances dirigeantes et les clubs. Les amendements n<sup>os</sup> 9 et 10 vont plus loin, et prévoient que ces associations soient reconnues au niveau des fédérations et des ligues professionnelles. Je partage cette volonté mais ce texte n'est pas le bon véhicule législatif. Dans un second temps, un nouveau texte pourra légitimer la reconnaissance des associations et enclencher une nouvelle étape. Retrait ou avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 9 et 10.*

#### *Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> bis*

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n<sup>o</sup> 7 qui apporte aux ligues professionnelles une sécurité juridique devant les juridictions pénales.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n<sup>o</sup> 7.*

#### *Article additionnel après l'article 2*

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 14 rectifié modifie l'état du droit sur les paris sportifs et interdit les paris qui ne reposent pas sur le savoir-faire et les connaissances des joueurs. Actuellement, on peut parier sur le moment où interviendront le premier corner ou la première expulsion. Je soutiens l'objectif de revenir à des paris sur les faits de jeu, comme le score à la mi-temps ou la fin du match. Mais ce texte n'est pas le bon vecteur législatif : avis défavorable. Travaillons encore pour simplifier les motifs des paris et revenir à une certaine éthique.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 14 rectifié.*

#### *Article additionnel après l'article 4 (supprimé)*

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – Actuellement, un agent extracommunautaire doit passer par un agent agréé pour passer une transaction sur notre territoire, tandis que les agents communautaires doivent déposer une demande d'autorisation, instruite durant plusieurs mois, avant de réaliser une transaction. Cela revient à favoriser les agents extracommunautaires. L'amendement n° 13 aligne le régime des agents communautaires sur celui des extracommunautaires en les faisant transiter par un agent français. Certes, je pourrais présenter un amendement alignant les agents extracommunautaires sur les agents communautaires.

Mais cela reviendrait au même que de faire rémunérer les agents par les joueurs, c'est impossible dans la vraie vie. Cet amendement a plutôt pour objet d'encadrer la réalité. Je propose un avis de sagesse. Chacun pourra s'exprimer lors du débat en séance publique et voter en conscience.

*La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 13.*

#### **Article 5**

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – L'amendement n° 20 prévoit d'appliquer aux directions nationales de contrôle de gestion (DNCG) la même précision que celle apportée à l'article 1<sup>er</sup> sur les comités d'éthique pour prévoir qu'ils ne sont pas distincts des fédérations et des ligues mais qui sont créés en leur sein. Avis favorable.

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

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – L'amendement n° 15 prévoit que le rapport public des DNCG sera rendu dans les neuf mois suivant la fin de la saison sportive au lieu du 31 décembre de chaque année, afin de tenir compte des disciplines organisées sur la base d'une année civile. Avis favorable, sous réserve de ramener le délai de présentation du rapport de neuf à six mois.

**M. Jean-Jacques Lozach.** – Je rectifie donc ainsi mon amendement.

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

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – L'amendement de précision n° CULT.1 évite une confusion entre le contrôle financier qui sera à l'avenir exercé par les DNCG et le contrôle administratif exercé par la commission des agents. Il supprime les références à un contrôle administratif et juridique que pourraient exercer les DNCG sur les agents sportifs en le renvoyant à la commission des agents.

*L'amendement n° CULT.1 est adopté.*

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – L'amendement n° 16 complète utilement l'information des DNCG et répond à l'objet de la proposition de loi en matière de transparence. Les certifications des commissaires aux comptes sur les sociétés des agents sportifs seront transmises aux DNCG. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 16.*

*Article additionnel après l'article 5*

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – L'amendement n° 17 rectifié répond à l'objectif de transparence, de régulation et de contrôle que poursuit cette proposition de loi. Il élargit aux fédérations ayant créé une ligue professionnelle l'obligation de signaler au Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin) des soupçons de blanchiment de capitaux. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 17 rectifié.*

*Article 6*

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 2 de suppression : l'article 6 est important pour le développement économique et l'accompagnement des sociétés et des futurs investisseurs. C'est une évolution positive concernant le droit d'usage du numéro d'affiliation et la durée de la convention entre l'association sportive et la société sportive. On est dans une démarche gagnant-gagnant.

**Mme Christine Prunaud.** – Je maintiens mon amendement.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2.*

*Article 7*

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – Même avis défavorable à l'amendement n° 3 supprimant l'article 7, qui est important dans le nouveau dispositif de développement économique du sport professionnel.

**Mme Christine Prunaud.** – Je le maintiens pour susciter un débat en séance.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.*

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – Je souhaitais poursuivre la réflexion sur l'article 7 qui autorise la rémunération de l'image des sportifs au moyen d'une redevance. Mon amendement n° CULT.2 consolide le dispositif en distinguant le contrat commercial du contrat de travail, afin d'éviter tout risque de requalification. Un premier contrat sera signé avec le club sur l'activité sportive, un second contrat sur l'utilisation de l'image individuelle des joueurs. Au contraire de l'ancien droit à l'image collectif issu de la loi du 15 décembre 2004, ce nouveau dispositif tient compte de la réalité de l'utilisation par les clubs de l'image individuelle des sportifs, qui varie en fonction des situations individuelles, et propose un cadre juridique en phase avec la réalité du métier de sportif professionnel. Des garanties sont apportées par les modalités du contrat commercial, les dispositions qui devront être prévues par décret et la nécessité d'un accord professionnel par discipline. Les rémunérations perçues devront être considérées comme des redevances fixées indépendamment du salaire au titre du contrat de travail. Afin d'éviter tout risque de requalification, le plafonnement porte non pas sur une part de salaire mais sur le montant des recettes générées par cette exploitation commerciale par le club. Fixons à 10% au maximum le montant des recettes générées par cette exploitation commerciale.

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – Cet amendement complète celui présenté l'année dernière.

*L'amendement n° CULT.2 est adopté.*

**Article additionnel après l'article 7**

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – L'amendement n° 12 plafonne les subventions des collectivités territoriales à 50 % du total des dépenses d'investissement dans la construction de certains équipements sportifs. À ce stade, en l'absence de certitudes sur la mise en place d'un mécanisme de garantie d'emprunt pour les collectivités, avis défavorable.

**M. Michel Savin.** – Cet amendement est lié au projet d'amendement du Gouvernement sur la garantie d'emprunt pour financer les grands équipements utilisés par les clubs professionnels – notamment les sociétés sportives.

Depuis de nombreuses années, les collectivités territoriales sont sollicitées pour financer des équipements très chers à construire, sous la pression des clubs et des supporters. Cet amendement limite ce financement à 50% du coût pour réduire la pression. Avec la garantie d'emprunt, cela suffira à financer, avec d'autres partenaires, de grands équipements. Ce cadre de financement rassurera les collectivités.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 12.*

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Rapporteur des crédits de l'audiovisuel, j'ai été assailli de démarches sur les conséquences de l'article 7 bis, relatif à la « taxe Buffet », adoptée il y a deux semaines. Il reviendrait à la faire payer aux diffuseurs et augmenterait le coût de diffusion des matchs, qui explose. Il serait de plus en plus difficile pour de petites chaînes ou des chaînes gratuites d'obtenir ces diffusions ; or nous tenons à cette diffusion gratuite. En 2013, le Conseil constitutionnel avait censuré une disposition similaire au motif qu'elle introduisait une inégalité entre les redevables. Je suis perplexe face à une telle disposition.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Notre commission a été saisie par les diffuseurs, très préoccupés par cette disposition.

**M. David Assouline.** – J'ai travaillé durant plusieurs mois sur ce sujet. Mon rapport sur la médiatisation du sport, après cinquante heures d'auditions, est presque terminé et paraîtra bientôt. Qu'une proposition apparaisse par le biais d'un amendement bricolé est bizarre.

**M. David Assouline.** – La taxe Buffet, soit la taxation à hauteur de 5 % des droits de retransmission pour reverser le produit au sport amateur via le Centre national pour le développement du sport (CNDS) a été contournée : depuis quelques années, certaines fédérations délèguent la vente de droits à l'échelle mondiale – notamment pour la Coupe du monde de football, mais aussi, récemment, au Consortium des six nations pour la Fédération française de rugby – les faisant ainsi échapper à la vertueuse taxe Buffet. Des millions d'euros lui échappent ainsi, de la part surtout des fédérations les plus riches.

Deux solutions seraient possibles : soit l'on taxe les diffuseurs, mais cela fait porter le coût sur les télévisions ; soit, et c'est ce que je propose, on utilise le projet de loi de finances comme vecteur, et non cette loi. Cela évite de toucher les diffuseurs et que les fédérations ne montent au créneau. J'ai contacté Mme Buffet pour être sûr de rester dans l'esprit de sa taxe. Ayons un débat en séance publique.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous analyserons toutes les conséquences en séance publique.

**M. Michel Savin.** – Cet amendement n'est pas bricolé : il avait été déposé, en son temps, par M. Lozach ! J'entends bien M. Assouline qui travaille sérieusement et qui propose une solution sur laquelle nous ne disposons d'aucun élément. Les diffuseurs français s'interrogent : 10 à 15 millions d'euros sont en jeu, une somme négligeable pour eux mais importante pour le sport amateur. Les crédits du CNDS diminuent régulièrement. Il y a un vrai problème de financement du sport amateur et de solidarité entre sport professionnel et amateur. Le Gouvernement émettra un avis défavorable, mais essayons de trouver une solution pour ne pas rester dans la situation actuelle. Regardons aussi l'avis du Conseil constitutionnel, mais ne balayons pas d'un revers de main cette solution : ce ne serait pas convenable pour le milieu sportif français.

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – Nous avons voté il y a quinze jours. Cet après-midi, le Gouvernement déposera peut-être un amendement de suppression. Débattons-en. Ce texte n'est pas le bon outil législatif mais nous aboutirons à une solution.

### *Article 9*

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – L'amendement n° 6 précise les dispositions de l'article 9 qui crée une conférence permanente du sport féminin. Il renvoie au décret d'application le soin de prévoir les modalités d'application de la parité prévue par la loi sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 6.*

### *Article additionnel après l'article 9 bis*

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – L'amendement n° 11 crée une conférence permanente sur les relations entre sport et médias, afin de favoriser la médiatisation de l'ensemble des disciplines et des pratiques sportives. L'article 9 prévoit que le développement du sport féminin passera par la médiatisation. La conférence accélérera la démarche. Avis favorable.

**M. Michel Savin.** – Je ne suis pas sûr que cette conférence fasse bouger les lignes. Elle va se réunir, organiser de grandes réunions sans aborder les vrais sujets de cette proposition de loi. Un tel amendement relève plutôt d'un texte de loi sur le dopage et la gouvernance des fédérations.

**M. David Assouline.** – Chaque fédération doit être confortée dans les négociations pour demander des mesures qui puissent s'appliquer à toutes. Établissons des règles pour que les sports émergents se frayent un chemin. On leur demande de payer pour être retransmis alors que les autres sports sont payés pour l'être... Toutes les fédérations auditionnées souhaitent cela.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11.*

### *Articles additionnels après l'article 11*

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – L'amendement n° 8 rectifié modifierait radicalement le mode de désignation des présidents de fédérations et la gouvernance du sport

au détriment du sport professionnel. C'est un beau sujet, mais qui ne relève pas de l'objet de cette proposition de loi. Avis défavorable : nous n'avons ni le temps, ni les moyens de réaliser l'étude de l'impact réel de cette disposition.

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

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – Les amendements n°s 18 rectifié et 19 rectifié, intéressants, suppriment l'obligation de fournir un certificat médical pour obtenir une licence sportive. Il faudra en venir à une telle évolution législative mais ce n'est pas l'objet de cette proposition de loi, qui n'a pas vocation à répondre à toutes les questions sur le sport amateur, la gouvernance ou autres. Avis défavorable.

**M. Jean-Jacques Lozach.** – Ces deux amendements sont intimement liés. Deux décrets de simplification des usages posent des difficultés aux fédérations sportives. Ainsi, on demanderait aux personnes fréquentant des centres équestres habilités, souvent animés par des bénévoles, de fournir un certificat médical, tandis que les centres privés à but lucratif n'y seraient pas astreints ? Pour s'initier à un sport durant trois séances, on serait obligé de fournir un certificat médical ? Comment appliquer cela, sans levée de bouclier de nombreuses fédérations ? Le Gouvernement doit se pencher sérieusement sur ces deux décrets.

**M. Jacques Groperrin.** – Je m'associe à ces deux amendements. Les responsables de la Fédération française de judo s'arrache les cheveux. Adopter ces amendements constituerait un signal fort.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 18 rectifié et 19 rectifié.*

#### *Articles additionnels après l'article 12*

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – Ce n'est pas à la loi de résoudre les conflits entre organismes, clubs et diffuseurs de télévision. La négociation doit permettre d'avancer. Avis défavorable aux amendements n°s 4 et 5.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Pensez à Aurillac !

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – La préoccupation exprimée par l'auteur de ces deux amendements est très locale...

**Mme Françoise Laborde.** – Pour une fois que M. Mézard dépose des cavaliers !

**M. Jean-Jacques Lozach.** – Dans quel centre équestre ?

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 4 et 5.*

### **Adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français au système Licence-Master-Doctorat – Examen des amendements au texte de la commission**

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Nous en venons à l'examen des amendements au texte de la commission sur la proposition de loi portant adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français au système licence-master-doctorat (LMD).



*Article 1<sup>er</sup>*

**M. Jean-Léonce Dupont, rapporteur.** – L'amendement n° 5 supprime le mécanisme de « poursuite d'études » dont nous avons beaucoup débattu. Notre commission a émis de nombreuses réserves à l'égard de ce qui pourrait s'apparenter à la création d'un « droit à » ; elle a cependant considéré que l'accord était globalement positif. Elle y a adjoint le principe d'une évaluation spécifique du mécanisme « poursuite d'études », dans un délai rapproché de trois ans et par une instance d'évaluation spécialisée et indépendante, le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur. Retrait, sinon avis défavorable. L'amendement n° 6 est un amendement de repli. Même avis.

**Mme Françoise Laborde.** – Les amendements n<sup>os</sup> 5 et 6 sont signés par M. Mézard seul. Nous n'allons pas nous y opposer : nous nous abstiendrons.

**M. Jean-Claude Carle.** – Je ne suis pas favorable au droit à la poursuite d'études. Mais néanmoins, nous nous abstiendrons.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 5 et 6.*

**M. Jean-Léonce Dupont, rapporteur.** – L'amendement n° 2 prévoit que le mécanisme de « poursuite d'études » peut être déclenché dans la foulée de l'obtention de la licence ou, le cas échéant, de manière différée, après quelques années d'expérience professionnelle apportant plus de maturité et contribuant à définir plus finement le projet professionnel. Il est conforme à notre souhait de développer la reprise d'études en cours de carrière professionnelle, dans le cadre de la formation tout au long de la vie. Avis favorable.

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

**M. Jean-Léonce Dupont, rapporteur.** – L'amendement n° 1 rectifié prévoit une utile information des titulaires d'une licence, qui ne poursuivent pas en master, sur leurs perspectives d'insertion professionnelle ou de poursuite d'études. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1 rectifié.*

*Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Jean-Léonce Dupont, rapporteur.** – L'amendement n° 4 réforme le crédit impôt recherche. Cette proposition de loi n'est pas le cadre approprié pour une telle réforme d'envergure. Avis défavorable.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Je suis constante dans mes positions. Cet amendement est le pendant d'un autre, tombé sous le coup de l'article 40. Je m'inquiète du montant et de la manière dont est financé le fonds d'aide à l'accompagnement et à la mobilité. En l'état, il n'est pas ouvert par une nouvelle ligne budgétaire pérenne mais par un redéploiement d'un dispositif sous consommé.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4.*

## **Simplification de certains régimes d'autorisation préalable et de déclaration des entreprises et des professionnels et modifiant le code du sport – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Ce projet de loi a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 6 octobre dernier, dans le cadre de la procédure accélérée. Dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, le texte compte quatre articles.

Son article premier ratifie l'ordonnance du 17 décembre 2015, prise en application de l'article de 10 de la loi du 20 décembre 2014, qui habilitait le Gouvernement à prendre par ordonnance « toute mesure relevant du domaine de la loi aux fins de supprimer ou de simplifier les régimes d'autorisation préalable et de déclaration auxquels sont soumis les entreprises et les professionnels dans le cadre de l'exercice de leur activité, de remplacer certains de ces régimes d'autorisation préalable par des régimes déclaratifs et de définir, dans ce cadre, des possibilités d'opposition de l'administration, des modalités de contrôle *a posteriori* et des sanctions éventuelles, tout en préservant les exigences de garantie des libertés individuelles, des droits fondamentaux et de la santé publique, ainsi que de protection des personnes et des données à caractère personnel ».

L'ordonnance publiée le 17 décembre 2015 en application de ces dispositions prévoit diverses mesures de simplification dans les domaines des professions agricoles, des transports, des pompes funèbres, du régime des débits de boissons, de la culture et du tourisme, des manifestations sportives ainsi que dans les domaines financier et du commerce. Ses dispositions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

À l'évocation du contenu de l'ordonnance, vous comprendrez que je m'étonne du renvoi de ce texte devant notre commission ; la raison en est qu'en plus des dispositions relatives aux manifestations sportives et à la culture présentes dans l'ordonnance, il corrige deux erreurs de coordination liées à l'entrée en vigueur des dispositions de l'ordonnance, dont l'une a trait à la lutte contre le dopage.

L'article 2 corrige la suppression malencontreuse, par l'ordonnance du 17 décembre 2015, du contrôle exercé par l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) sur les manifestations sportives non organisées ou autorisées par une fédération sportive. En supprimant l'obligation de déclaration auprès de l'autorité administrative de toute compétition, rencontre, démonstration ou manifestation publique dans une discipline sportive lorsqu'elle n'est pas organisée ou autorisée par une fédération sportive agréée, l'ordonnance du 17 décembre 2015 a supprimé la possibilité pour l'AFLD de contrôler ces manifestations. En effet, l'article L. 232-5 du code du sport, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 30 septembre 2015, n'autorise l'AFLD à diligenter des contrôles que pendant les manifestations sportives internationales, organisées par une fédération ou bien soumises à une procédure de déclaration ou d'autorisation prévue par le code du sport.

L'article 2 étend désormais le champ du contrôle de l'AFLD aux manifestations sportives donnant lieu à une remise de prix en argent ou en nature, même si elles ne sont pas organisées ou autorisées par une fédération. Par coordination, il étend également le champ des sanctions pouvant être prononcées par l'AFLD.

L'article 3 corrige une autre erreur matérielle, cette fois dans le domaine financier. L'ordonnance a supprimé l'avis obligatoire préalable de l'Autorité de contrôle prudentiel et

de résolution (ACPR) pour la nomination ou le renouvellement des commissaires aux comptes des organismes soumis à son contrôle ; mais, ce faisant, elle a aussi supprimé la possibilité pour l'ACPR de nommer un commissaire aux comptes supplémentaire dans les organismes d'assurance, alors que cette faculté avait vocation à être conservée. Cet article relevant de la commission des finances, j'ai sollicité l'avis de son rapporteur général, notre collègue Albéric de Montgolfier, qui m'a indiqué qu'il y était favorable.

Enfin, la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale a inséré un article 2 *bis* qui étend le champ d'application du suivi longitudinal du profil biologique au-delà des publics précédemment concernés : sportifs de haut niveau, sportifs espoir, sportifs professionnels licenciés des fédérations agréées et sportifs qui ont fait l'objet d'une sanction disciplinaire. C'est une mise en conformité des pratiques de lutte contre le dopage avec les recommandations de l'Agence mondiale antidopage.

Vous reconnaîtrez dans cet article l'article 13 *bis* du projet de loi « Égalité et citoyenneté », supprimé par nos collègues de la commission spéciale qui l'ont considéré comme un cavalier ; et dans les articles 2 et 2 *bis* les articles 10 et 11 de la proposition de loi de notre collègue Dominique Bailly, qui sera examinée en séance publique cet après-midi.

En cohérence avec la position que notre commission a exprimée le 12 octobre dernier, je vous propose d'adopter sans modification ce projet de loi, qui ne me paraît pas poser de difficulté particulière. Son adoption conforme accélérerait la promulgation des dispositions contenues dans les articles 10 et 11 de la proposition de loi de notre collègue Dominique Bailly. De plus, les articles 2 et 3 du projet de loi, qui corrigent les malfaçons d'une ordonnance dont les dispositions sont d'ores et déjà entrées en vigueur, présentent un caractère relativement urgent.

**M. Jean-Jacques Lozach.** – Ce projet de loi applique les recommandations de l'Agence mondiale antidopage en matière de lutte contre le dopage et élargit le champ d'intervention de l'AFLD, en particulier en généralisant le passeport biologique. Ses dispositions sont de nature à renforcer l'efficacité de la lutte antidopage. À titre d'exemple, il n'existe pas de fédération française de culturisme ; or nous savons – l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique et le ministère nous l'ont confirmé – que les salles où est pratiquée cette activité sont des lieux propices au trafic de produits dopants.

*Le projet de loi est adopté sans modification.*

*La réunion est levée à 10 h 40.*

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 10.*

### **Préserver l'éthique du sport, renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et améliorer la compétitivité des clubs – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous allons examiner cinq amendements présentés par le Gouvernement au texte de la commission pour la

**proposition de loi n° 27 (2016-2017) visant à préserver l'éthique du sport, renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et améliorer la compétitivité des clubs.**

*Article additionnel après l'article 7*

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – L'amendement n° 27 vise à insérer un article additionnel après l'article 7 qui va permettre aux collectivités territoriales d'accorder leur garantie aux emprunts contractés en vue de l'acquisition, la réalisation ou la rénovation d'équipements sportifs par des associations ou des sociétés sportives. Cet amendement répond à un souhait souvent exprimé lors de nos auditions et est très attendu par les collectivités territoriales et les sociétés sportives.

Je vous propose d'émettre un avis favorable à cet amendement n° 27.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 27 visant à insérer un article additionnel après l'article 7.*

*Article 7 bis*

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – La réunion de notre commission ce matin a été l'occasion de rouvrir le débat sur cet article qui élargit le champ de la taxe « buffet » et d'examiner de nouveaux arguments qui mettent en évidence le grand danger qu'il présenterait pour l'avenir des grandes compétitions internationales sur les chaînes en clair. Je vous propose d'émettre un avis favorable à cet amendement de suppression.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 21 après l'article 7 bis.*

*Article 9 bis*

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – Cet amendement vise à supprimer la Conférence permanente sur le handisport, lequel bénéficie déjà de structures propres comme le Comité paralympique et sportif français (CPSF). Il existe en outre 92 référents handicaps désignés par les fédérations pour le handisport. Le Gouvernement estime que la création de cette conférence permanente pourrait avoir un effet contreproductif en compliquant le fonctionnement des structures existantes. Les outils existent déjà pour développer les handisports et une nouvelle structure similaire à celle destinée à soutenir le sport professionnel féminin n'apporterait rien de plus.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement de suppression n° 22, le groupe CRC s'abstenant.*

*Articles 10 et 11*

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – Les amendements n° 25 et n° 26 proposent, dans un souci de cohérence, de supprimer les articles 10 et 11. Le Sénat débattera le 2 novembre prochain du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1682 du 17 décembre 2015 portant simplification de certains régimes d'autorisation préalable et de déclaration des entreprises et des professionnels et modifiant le code du sport. Ses articles 2 bis et 2 modifient le code du sport dans les mêmes termes que les articles 10 et 11.

*La commission émet un avis favorable aux amendements de suppression n° 25 et 26.*

**M. Dominique Bailly, rapporteur.** – Nos débats en commission ce matin ont été très suivis et, en séance publique, nous sommes très attendus à l'article 7 sur les conventions ou accords collectifs conclus par discipline. Certains commentaires et observations m'ont d'ailleurs déjà été communiqués. Afin d'en tenir compte, j'ai souhaité rectifier mon amendement n° 24 à l'article 7 afin de prévoir dans le dernier alinéa que l'accord professionnel sera obligatoirement nécessaire et devra être pris par discipline.

*La réunion est levée à 14 h 15.*



## COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

**Mercredi 26 octobre 2016**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

### **Grand Paris - Audition de M. Jean-François Carenco, préfet de la région d'Île-de-France**

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**M. Hervé Maurey, président.** – Monsieur le préfet, je suis très heureux de vous accueillir ce matin devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, avec Monsieur Imbert, secrétaire général aux affaires régionales, Madame Balussou, adjointe au secrétaire général, et Madame Gras.

Au-delà de vos fonctions actuelles, vous avez une vraie connaissance de notre territoire national, de sa diversité, de ses atouts et de ses difficultés, puisque vous avez été préfet, en métropole et outre-mer, de sept départements et de quatre régions : la Haute-Normandie, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et, depuis avril 2015, l'Île-de-France.

Vous entendre sera donc pour nous très instructif car nous nous posons beaucoup de questions sur la manière d'aborder la problématique de l'aménagement du territoire aujourd'hui. Nous avons entendu, la semaine dernière, Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie, et les débats ont été riches.

Vous connaissez par ailleurs très bien les sujets qui sont au cœur des préoccupations de notre commission, puisque vous avez dirigé le cabinet de Jean-Louis Borloo, lorsqu'il était ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

Mais c'est essentiellement en tant que préfet de la région d'Île-de-France que nous souhaitons vous entendre aujourd'hui. J'ai lu un certain nombre de tribunes que vous avez écrites, qui montrent que vous avez une vision intéressante, dynamique, porteuse d'avenir sur le Grand Paris et la première région de France. Vous avez même, comme le titrait un quotidien il y a quelques mois, une « philosophie de la métropole parisienne ».

C'est sur cette vision que nous souhaitons vous entendre ce matin. Car, même si nous sommes persuadés, dans cette commission, qu'une plus grande attention doit être portée aux territoires ruraux, trop souvent abandonnés par la puissance publique, nous pensons aussi que notre capitale doit se maintenir au niveau des plus grandes capitales mondiales. Une capitale puissante peut irriguer l'ensemble du territoire français et avoir un rayonnement qui bénéficie à l'ensemble du pays.

Nous assistons à un moment-charnière pour notre capitale. Après avoir longtemps été conçue comme une ville intra-muros, Paris et l'Île-de-France doivent être appréhendées comme un vrai centre urbain, économique, intellectuel, culturel, attractif pour la création de valeurs. C'est un défi colossal pour les années qui viennent.

Or, le monde est en évolution rapide. La globalisation des échanges, la numérisation de l'économie, l'importance stratégique de la recherche et de l'innovation, l'accélération des sauts technologiques, le développement du tourisme de masse sont autant de facteurs à prendre en compte.

Le projet du Grand Paris est-il en mesure de répondre à ces grands changements ? Nous souhaiterions connaître votre diagnostic et vos suggestions.

Comment faire en sorte que l'urbanisme réponde aux aspirations de nos concitoyens ? Comment faire en sorte que les infrastructures de la mobilité de demain soient au rendez-vous ? Que les pôles de recherche, d'innovation et de compétitivité soient à la hauteur des autres pays ? Que l'attractivité culturelle de Paris, que l'on dit parfois en déclin, puisse rebondir ?

Sans bien sûr oublier les nombreux défis liés au dérèglement climatique, très prégnants dans une région comme l'Ile de France – réduction des émissions de gaz à effet de serre, développement des énergies décarbonées, du recyclage et du traitement des déchets, de la mobilité douce, des circuits courts, de l'économie locale ?

Peut-on espérer que les candidatures de Paris à l'organisation des Jeux Olympiques de 2024 et de l'Exposition universelle en 2025 seront des aiguillons favorables pour stimuler les transformations ?

Je m'en tiens dans ces premières questions introductives à la métropole de Paris mais je ne doute pas qu'après votre exposé liminaire, les autres membres de la commission auront beaucoup de questions à vous poser qui pourront aller un peu au-delà de ce périmètre.

**M. Jean-François Carencio.** – J'ai plaisir à m'exprimer sur le Grand Paris, que l'on peut écrire au choix avec ou sans « s ». Je l'écris sans « s ». J'aurais pu commencer mon introduction par l'ouvrage de Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*. Je préfère partir du changement du monde, car cet ouvrage concerne l'économie verticale de l'ancien monde, sans réseau, avec des voies de communication en radiales à partir de Paris. Cette époque est heureusement révolue. Il faut sortir de cette vision qui ne prend pas en compte une certaine saturation de l'économie industrielle, ni les sujets de globalisation et, en cherchant à combler le désert français, ne fait que renforcer Paris. Je vais donc vous parler du Paris des métropolisations.

Métropolisation ne signifie pas agrandissement des conurbations, au contraire. Tout le monde a vocation à devenir métropole, mais pas au sens institutionnel – encore qu'avec notre système français, on pourrait avoir 36 000 métropoles.

Le monde change à une vitesse infinie. Lisez et relisez Michel Serres. Nous avons quitté un monde « A » lors de la première crise pétrolière en 1973, et arriverons à un monde « B » lorsque l'énergie ne sera plus le moteur de l'histoire, mais sera complètement décentralisée, avec les bâtiments à énergie positive, les voitures à énergie solaire, etc. Pendant ce temps-là, nous voyons des choses étonnantes. Les ordinateurs quantiques réalisent une infinité d'opérations à la seconde : pour moi qui ai appris à programmer en basique, c'est compliqué. Je me suis modernisé, j'ai appris ce qu'étaient les exaflops, les pétaflops, et au moment où j'ai compris, c'était déjà dépassé. Aujourd'hui, quand on a mal, on ne prend plus de cachet, on vous change le cœur. On vous promet de vivre au moins en bonne santé jusqu'à cent ans. Nous sommes tous là, mais nous pourrions avoir la même réunion, en étant répartis



entre Singapour et la Corrèze. Pour paraphraser Michel Serres, nous sommes entrés dans un monde à la topologie sans mesure, où il nous faut tout réinventer : enseigner, gouverner, produire, consommer et vivre ensemble. On ne vend plus, on plateforme, on ne produit plus, on numérise. En somme, il faut tout changer, et c'est à mon sens le rôle des métropoles.

Dans ce monde où tout a changé, où la révolution technique est si forte qu'elle fait passer aux oubliettes le monde d'hier, il y a trois camps – on l'a vécu lors de la Renaissance comme au dix-neuvième siècle.

Il y a ceux qui pensent que c'était mieux avant, voire auparavant, qui ont peur de l'autre et du lendemain, et restent dans un entre-soi, comme hier ou avant-hier. Cela permet tous les communautarismes. Je vous livre un sentiment personnel : les djihadismes ne sont que l'expression la plus radicale des communautarismes de religion, mais il y a aussi les communautarismes de clubs de foot, de barres d'immeubles, de clients de cinéma, de clubs de boules, etc. Cela débouche sur la barbarie.

En face, il y a les Lumières, et entre les deux, ceux qui pensent qu'ils ne sont pas dans le coup. C'est la deuxième option, qui consiste à subir, et conduit au déclin inéluctable. C'est la victoire de la médiocrité : on ne fait rien, et on attend.

Je défends pour le Grand Paris, ce pari, le camp du volontarisme. Dans ce monde incroyable, il nous appartient, à nous tous car nous ne sommes plus dans une société verticale, de construire ce monde. C'est difficile, et exaltant, et il faut douter. Je crois que Nietzsche disait : « *ce n'est pas le doute qui rend fou, c'est la certitude.* » La métropolisation de Paris, c'est le choix de dire qu'on peut travailler pour que pour longtemps encore, la France ait l'intelligence et crée l'avenir.

La métropolisation du monde est une chance pour répondre à ce pari. Si nous travaillons ensemble, nous pouvons faire des choses. Que nous appartient-il de faire ? Croire que sur un territoire dense, partagé, intelligent, avec des citoyens éclairés pour la démocratie, on peut créer. Créer une métropole, c'est créer quatre choses : de la richesse, de la connaissance, du lien social, de l'émotion culturelle. C'est ouvert à tout le monde, mais il faut bien avoir ces quatre créations en tête.

Pour que cela fonctionne, il faut affirmer qu'une métropole ne s'oppose pas aux territoires ruraux. D'après les analyses d'Olivier Todd, il n'y a pas d'antinomie entre les territoires métropolitains et les territoires dits résidentiels, que l'on appelle en France les territoires ruraux. Ceux-ci vivront mieux si la France est irriguée de métropoles rayonnantes. L'attractivité d'une métropole ne se mesure pas à sa force d'absorption des territoires autour, mais à sa force de rayonnement. Sinon, elle ne crée pas de lien social et se renferme. Certaines zones rurales ou résidentielles vivent bien de l'agriculture, du tourisme.

**M. Michel Raison.** – de l'industrie aussi.

**M. Jean-François Carencio.** – L'industrie disparaît. En tout cas, elle change complètement, elle se numérise. L'industrie lourde est morte dans notre pays.

Il y a deux conditions pour ces quatre créations. En premier lieu, je vous invite à regarder l'incroyable aventure des transports en commun en Île-de-France, avec le Grand Paris Express notamment. La population d'Île-de-France a doublé en cinquante ans, passant de 6 à 12 millions d'habitants en 2016. On ne peut pas doubler le nombre de voitures dans les

rues, pour des raisons de pollution et de circulation. Outre les nouvelles liaisons que permet le Grand Paris Express, ce réseau est d'une modernité et d'une connectivité incroyables. Nous avons ouvert les premiers chantiers du prolongement de la ligne 14 à Saint-Ouen et la ligne 15 ouvrira en 2022. Parallèlement, nous prolongeons les lignes de métros existantes : la 4, la 12, la 11, et il y a le prolongement du T4, CDG Express, Eole. On parle souvent des relations entre Paris et la province. La ligne A du RER, c'est 1,2 million de voyageurs par jour. L'ensemble des TER hors franciliens, c'est 800 000 voyageurs par jour. 70% des clients de la SNCF viennent de la région Île-de-France. Il y a donc un phénomène métropolitain. Essayons de l'organiser, pour qu'il rayonne et serve la France. La fermeture des voies sur berges, par rapport aux chantiers qu'on va avoir pour le Grand Paris Express, c'est de la petite bière.

Deuxième condition pour la création de richesse, de connaissance, de lien social et d'émotion culturelle : avoir une qualité de vie exemplaire. Le chiffre de 70 000 logements par an en Île-de-France est né d'une discussion entre Jean-Paul Huchon et Nicolas Sarkozy, le premier disant que le bon chiffre était 60 000, le second affirmant que c'était 70 000. C'est ce chiffre qui a été retenu. Il a fallu des années pour y arriver, mais nous sommes désormais à 80 000 logements autorisés dans les douze derniers mois, et 70 000 logements mis en chantier. C'est gigantesque. Avec ces nouveaux logements nous changeons d'urbanisme, pour passer vers un urbanisme sans coupure entre les zones de loisir, d'habitat et de travail. On y cherche la qualité, y compris écologique. C'est pour cette raison que nous avons lancé, avec la métropole, le concours « Réinventons la métropole ». Dans les quarante ans qui viennent, la métropole de Paris verra construire ou reconstruire près de 140 kilomètres-carrés de surfaces nouvelles, soit plus que la ville de Paris elle-même. L'urbanisme est en train de reconstruire la ville sur la ville, avec un sujet absolu : la densification, souhaitable et souhaitée en Île-de-France. Mais la phase duale de cette densification, c'est le classement des monuments historiques en petite et en grande couronne et la protection des espaces et des forêts. Nous avons enfin réussi à classer l'arc boisé et allons nous attaquer à la forêt de Bondy, et à celle de Saint-Germain dont je suis ahuri de voir qu'elle part en miettes, par tous les bouts. Nous allons protéger espaces verts, espaces agricoles, berges des rivières.

Une fois ces conditions remplies, nous pouvons nous attaquer à la création de la richesse, de la connaissance, du lien social, de l'émotion culturelle. Pour fonctionner, comme dans les transports et pour le logement, il n'y a pas de miracle : il faut s'adapter à un monde en réseau où tout le monde est responsable et où il n'y a plus de hiérarchie à l'ancienne. Le rôle de l'État doit être de rassembler, non de faire. Seul l'assemblage de ces quatre créations justifie la métropolisation en général, c'est-à-dire la métropolisation des conurbations, ce qui n'est pas la même chose que leur extension anarchique.

Sur la création de valeur, la métropole de Paris est à un point de bascule. L'État se dote d'outils, Grand Paris Aménagement, l'établissement public foncier d'Île-de-France (Epfi), qui permettent à tout le monde de se situer librement. On a oublié les opérations d'intérêt national, pour les transformer en contrats d'intérêt national, ce qui montre que l'État reste dans le jeu, ce que font tous les pays à l'égard de leur capitale, sans imposer sa vision d'en haut.

Il y a de nombreuses opérations de zones d'aménagement concertées (Zac), de créations de *start-up* – comme l'a fait Xavier Niel à la Halle Freyssinet, dont les 30 000 mètres carrés accueilleront mille *start-up* à partir de décembre –, l'arc de l'innovation monté par la ville de Paris, avec trois secteurs plus en forme que d'autres : les *start-up* numériques, l'aéronautique et l'automobile. Mais les zones logistiques s'étendent un peu

partout et de façon anarchique, notamment dans le Val d'Oise et la Seine-et-Marne, où j'ai rétabli des agréments contraignants.

En ce qui concerne la création de connaissance, je cite trois exemples. Condorcet, lancé par l'actuelle présidente du conseil régional d'Île-de-France, du temps où elle était ministre de l'enseignement supérieur, sera le premier campus européen de sciences sociales. À Saclay, 30 % de la recherche française sera regroupée. Nous avons des problèmes avec les universitaires, qui veulent garder leur indépendance universitaire, mais c'est un secteur porteur pour la recherche et l'industrie. EDF et Danone y ont leurs centres de recherche, Total et Servier devraient faire de même, et il y a toutes les grandes écoles, le commissariat à l'énergie atomique (CEA), le centre national de la recherche scientifique (CNRS), le centre français de la recherche aéronautique, spatiale et de défense (Onera) et quelques autres. Il y aura un campus d'innovation autour du centre anti-cancéreux Gustave Roussy, que j'ai l'honneur de présider. J'ai cité la Halle Freyssinet. Dans les communes, les procédures d'initiatives d'excellence (Idex), d'initiatives Science-Innovation-Territoires-Economie (I-Site) et les laboratoires d'excellence (Labex) se développent à toute vitesse. L'université de Marne-la-Vallée se développe aussi. Nous allons revenir sur le campus de Cergy à l'occasion de la revoiture du contrat de plan État-région, car ils ont enfin un projet qui se tient.

En ce qui concerne le lien social, je ne pense pas qu'on puisse faire métropole en excluant, c'est un des problèmes de Londres. Pour la première fois depuis la création il y a dix ans par Christine Boutin du droit au logement opposable, en 2006, sur lequel nous avons travaillé auparavant, avec Jean-Louis Borloo, le nombre d'entrants est inférieur au nombre de sortants. C'est une victoire considérable, qui n'a pas été facile.

La métropole permet la richesse, la valeur, le travail. Au troisième trimestre, le taux de chômage en Île-de-France sera autour de 8,3, il était de 8,5 à la fin du deuxième trimestre.

Dernier point : l'émotion culturelle. C'est pour elle que l'on vit. Une culture qui rassemble, c'est le ciment de notre communauté nationale. Nous essayons de l'ouvrir à tous. Il y a beaucoup de réalisations, privées, publiques, centralisées, décentralisées... La dernière est la cité du théâtre, boulevard Berthier, mais on peut aussi citer la cité de la musique sur l'île Seguin, la philharmonie de Paris et son 1,1 million d'auditeurs annuels, le renouveau du parc de la Villette, le théâtre des amandiers, le carré Sénart, la fondation Pinault à la bourse du commerce, la fondation Vuitton au bois de Boulogne. Il y en a pour tout le monde, et cela vient s'ajouter aux « éléphants » connus, les orchestres, la comédie française etc. Nous avons souhaité faire deux choses supplémentaires, inhérentes à la métropole. Nous avons marié les zones de sécurité prioritaires, où un sentiment d'exclusion existe, avec un grand établissement culturel, pour donner accès à la culture à des gens qui se sentent éloignés de notre culture. Ça ne coûte pas très cher, et c'est remarquable. Et vous découvrirez bientôt les ateliers Médicis de Clichy-Montfermeil où un établissement public de coopération culturelle va être créé dans la zone la plus défavorisée d'Île-de-France. Cet établissement montrera que la culture nous rassemble. C'est cela, la métropolisation. Elle doit se faire, comme l'a dit le président de la commission, avec le souci du changement climatique. À ce titre, j'ai lancé deux initiatives fortes. La première est la révision du plan de protection de l'atmosphère (PPA) qui doit tenir compte de l'évolution des techniques, des aspirations de nos concitoyens et des émissions de polluants. La seconde est, au-delà de la mise en œuvre du schéma régional climat-air-énergie (SRCAE), le lancement d'un plan volontaire d'adaptation au changement climatique pour l'ensemble du bassin.

Je vous rappelle que la Seine a un débit de 300 mètres cube à la seconde, ce n'est rien par rapport au Rhône. Les inondations aujourd'hui sont plus fortes ; elles arrivent en juin et font des dégâts considérables sur les cultures. Le problème des sécheresses est un vrai sujet également : nous sommes dans ce territoire à 12 millions d'habitants pour 300 mètres cube à la seconde alors qu'à Lyon ils sont à peine 2 millions pour un débit de 900 mètres cube à la seconde.

Enfin, sur les grands événements, les Jeux olympiques seront ceux de la Seine-Saint-Denis. C'est très bien car ils ont les équipements. C'est un bon exercice d'unité nationale. Aura-t-on l'Exposition universelle ? Pour l'instant la lettre n'est pas partie : il faut encore un effort de rassemblement.

En conclusion, je dirais que « faire métropole » c'est une méthode en réseau pour travailler. Les luttes de pouvoir pour savoir qui commande sont hors de propos à côté de cela. D'ailleurs, je préfère le « grand pari » au Grand Paris, si l'enjeu du Grand Paris est seulement un enjeu de commandement. Dans cette phase-là, personne ne doit commander, il faut au contraire construire, faire, ordonnancer un peu, mais surtout libérer les énergies. Si on fait cela, alors on verra que ce qui compte, c'est de prendre en main ce qui est faisable pour survivre aux changements du monde et on aura une chance dans la compétition internationale qui est féroce.

J'ajoute que si l'on prend la métropolisation dans ce sens-là, alors Lyon, Toulouse, Bordeaux, Marseille seront de petites métropoles mais elles créeront le monde. La métropolisation ce n'est pas grossir, c'est créer le monde, créer son avenir et le faire partager à ses territoires voisins. Ainsi, l'Oise par exemple n'a plus pour vocation d'avoir une industrie lourde ou une agriculture qui change, mais d'essayer d'être à sa place pour bénéficier de la chance qu'est Paris.

En Tarn-et-Garonne, on a une vocation agricole et d'industrie également, mais ma conviction, c'est que la création de la valeur et de la richesse aujourd'hui, elle est dans les métropoles.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci beaucoup, Monsieur le Préfet, pour ces paroles optimistes. Lorsque vous mettez l'accent sur le rôle des métropoles, cela rejoint ce que nous disait la semaine dernière le commissaire général M. Pisani-Ferry et cela pose beaucoup de questions par rapport au devenir de ceux qui ne font pas partie d'une métropole. Nous avons mis en place au sein de la commission un groupe de travail pour essayer de réfléchir à ce qu'est et devrait être l'aménagement du territoire aujourd'hui. Nous vous demanderons donc peut-être de revenir devant ce groupe de travail pour approfondir cette question qui nous préoccupe beaucoup : qu'est-ce que l'aménagement du territoire aujourd'hui ? Comment peut-on construire une nouvelle doctrine pour les années à venir ?

**M. Louis Nègre.** – Monsieur le Préfet, merci pour cette présentation d'un homme passionné. C'est toujours intéressant de voir que la haute technocratie compte des gens passionnés. Merci aussi de ne pas nier les difficultés. Vous avez parlé d'une folie en évoquant le Grand Paris, mais peut-être faut-il là aussi aimer les folies par les temps qui courent. C'est l'honneur de notre pays de vivre dans la mondialisation et de ne pas être déclassé. Paris est une ville-monde, c'est la première destination touristique mondiale et donc nous méritons un Grand Paris. Je voudrais vous poser quatre questions sur la mobilité. Quelle sera la concordance entre les projets que vous avez annoncés et les transports ? Sur le financement – et ce n'est pas une question annexe – j'avais déjà évoqué au moment du Grenelle 2 de

l'environnement le fait de capter une part de la valorisation foncière pour l'intérêt général. A-t-on prévu de capter une partie de cette survalorisation foncière pour le transport public ? Quid des déblais de ces travaux gigantesques ? Enfin, quelle est la cohérence entre ces projets et le projet « Charles Gaulle Express » ?

**Mme Nelly Tocqueville.** – En tant qu'élue de Seine-Maritime, nous avons eu l'occasion de nous rencontrer. Vous avez dit tout à l'heure que l'intérêt pour le projet du Grand Paris c'était un partage avec les territoires voisins. Comment ce projet s'inscrit donc dans le projet de développement de l'axe Seine, dans la mise en valeur de cet axe, qui traverse la métropole Rouen-Normandie et va jusqu'au Havre, qui est en train de s'identifier comme territoire métropolitain ?

**Mme Évelyne Didier.** – Je m'exprimerai en tant que provinciale. À propos de l'énergie, nous avons entendu M. Jancovici expliquer que l'énergie c'était la croissance et que la croissance c'était l'énergie. Partagez-vous ces propos ?

Lorsque vous avez évoqué ceux qui sont « dans le coup » et les autres, j'ai un peu l'impression que les trois quarts des gens n'ont en fait rien compris. Peut-on construire une démocratie sur le rejet de ce que pensent les trois quarts des gens ?

Vous êtes revenu sur la question de la mixité sociale. Vous avez cité l'opération « droit au logement opposable » (DALO). Pourriez-vous nous dire comment sont favorisés les rencontres et les échanges entre milieux sociaux et catégories professionnelles dans le cadre de la construction de ces logements ?

Vous avez dit que l'industrie lourde disparaissait. Et les airbus ? Et l'industrie de l'armement ? Cela veut-il dire que l'on peut s'en passer ou continue-t-on à penser que ces grands secteurs sont nécessaires ?

Enfin, comment articulez-vous votre travail avec le Maire de Paris, la région, l'agglomération ? Et avec quel budget ? Au fond, vous menez votre politique avec le budget des autres, non ?

**M. Jean-François Carencio.** – C'est le propre de l'État.

**Mme Évelyne Didier.** – D'accord.

**M. Jean-François Carencio.** – Pour répondre à Louis Nègre, on a la nécessité d'aller vite avec aussi l'aiguillon des Jeux Olympiques. Sur CDG Express, notre ambition est d'ouvrir en 2023. On le voit, avec la métropolisation au sens où je vous l'ai présentée et dans son mode de gouvernance, ce n'est pas chacun chez soi, ni les collectivités territoriales contre l'État. Pourquoi redémarre-t-on un peu plus vite ? C'est que tout le monde s'est dit que dans la crise, il n'y a qu'ensemble qu'on peut le faire. Du temps où j'étais directeur de cabinet de Jean-Louis Borloo, j'ai raté CDG Express. Le dossier a été repris et je l'ai pris en route maintenant. On a rassemblé la SNCF, Aéroports de Paris, l'État, la Caisse des dépôts. Globalement, il n'y a pas eu beaucoup de difficultés. On relance Éole et toutes les collectivités territoriales ont accepté de payer pour avoir un des réseaux les plus modernes du monde. Cela fait vingt ans que l'on parlait de ce projet. La recette du succès était de s'y mettre ensemble. Pour le financement de CDG Express, on avait deux possibilités : soit la captation de la rente foncière, ce qui était le projet initial mais qui a été abandonné, soit une taxe affectée qui peut durer jusqu'en 2071.

La rente foncière existe toujours et donc les projets de qualité renaissent. Il y a un endroit où je voudrais capter la rente foncière au profit des communes de manière indirecte. On va enterrer des lignes du réseau RTE. Nous demandons aux collectivités territoriales de payer ces lignes qu'on change pour trouver de l'espace mais en échange elles capteront la rente foncière. Les terrains deviennent constructibles et permettent de développer des zones d'activité et de logement.

La ligne entre Paris et l'aéroport Charles-de-Gaulle, avec un train toutes les vingt minutes, est un transport qui coûte assez cher, avec un billet à 24 euros, mais je pense que les 110 000 salariés de la zone y auront peut-être droit. La question du lien entre les aéroports et les grandes capitales est un problème dans tous les pays du monde. À Nice, la question ne se pose pas car l'aéroport est en ville pratiquement.

Pour répondre à la question de Madame Tocqueville sur l'axe Seine Rouen-Le Havre, j'ai envie de dire qu'il faudrait que vous essayiez d'abord de vous entendre entre vous. Ce n'est pas une bonne chose qu'il n'y ait pas un port unique entre Rouen et Le Havre. Il ne faut pas non plus assécher Caen et Ouistreham. Il faut dire clairement que Rouen-Le Havre, ce n'est pas contre Caen. Il faut que la région Normandie arrive à agréger les grandes conurbations entre elles sans qu'elles se battent. L'idéal-type c'est un port Paris-Rouen-Le Havre. Depuis Napoléon Ier, Paris va jusqu'à la mer. On n'y est pas encore arrivé mais c'est une évidence qui arrivera.

Madame Didier, ce que j'ai voulu dire sur l'énergie, c'est que le modèle de l'énergie centralisée était derrière nous. Or, c'est la lutte pour l'énergie centralisée qui a mené le monde. L'énergie sera produite maintenant de manière tellement décentralisée que je pense qu'elle ne sera plus un sujet. Sur l'industrie lourde, j'ai bien dit qu'en Ile-de-France, l'industrie aéronautique se portait bien, ainsi que l'armement. J'entendais en réalité la production d'acier par exemple. On ne peut pas faire comme si l'Afrique et l'Asie devaient éternellement mourir de faim. On ne peut pas faire comme si il fallait de moins en moins de main d'œuvre pour produire de plus en plus. L'augmentation de la productivité est gigantesque. J'ai rencontré récemment une start-up au Centquatre-Paris qui a réussi à domestiquer des vers à soie. Ils ne filent plus la soie : le ver, directement, au lieu de faire un cocon, fait du tissu, des objets, etc. Adieu les filatures !

Il nous faut réinventer non pas la survivance des emplois qui n'existent plus mais des activités qui créent de l'emploi et de la richesse. Alors évidemment, il restera toujours de l'industrie lourde.

Vous m'interrogez aussi sur la mixité sociale. Je suis fier qu'en région Ile-de-France, le nombre de communes carencées diminue. Cela veut dire qu'elles ont rempli leur obligation de construction de logement social. Sur les 80 000 logements autorisés en 2016 – je crois le plus haut chiffre depuis 1974 – je ne désespère pas d'arriver à plus de 35 000 logements sociaux en Ile de France, avec deux critères à regarder : leur répartition sur le territoire et leur répartition entre les trois types de logements sociaux, prêt locatif social (PLS), prêt locatif intermédiaire (PLI), prêt locatif aidé d'intégration (PLAI). Je suis content que le Comité régional de l'habitat et de l'hébergement la semaine dernière, sous la co-présidence de Geoffroy Didier et de moi-même, ait accepté que le texte soumis à la consultation précise que le nombre de PLAI doit être en augmentation d'une année sur l'autre. En 2015, année de référence, nous étions à 25,2% de PLAI.

Dernier point sur les régions et la démocratie. À ce stade, la loi Notre a institué la métropole. La question est posée : fallait-il le faire ou non ? Chacun sait que cette loi a produit une métropole qu'il faudra sans doute modifier. C'est une version zéro de ce qu'il faut faire. Pour l'instant j'estime qu'il faut laisser émerger les choses dans la période de construction, qu'il faut faire la métropole même avec son degré de défaut. La copie devra évoluer. Sur ces sujets, on ne peut pas faire des choses parfaites du premier coup. Pour cela, il faudrait le faire par ordonnance, ce qu'on a fait à Lyon, par accord entre l'État, la communauté urbaine et le département. Mais à Lyon, on avait une communauté urbaine qui avait cinquante ans d'âge. En outre, on ne traite pas les institutions de la capitale par ordonnance.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Merci Monsieur le préfet pour toutes ces informations. Une interrogation sur le Brexit : est-ce que la région parisienne s'organise pour recevoir des unités financières de Londres qui souhaiteraient s'installer en France ? Par ailleurs, vous avez rappelé avec justesse qu'une métropole ne s'oppose pas au territoire. Les métropoles vont bientôt couvrir notre pays. Comment voyez-vous les relations entre les nouvelles métropoles et les territoires ruraux qui les entourent ? Enfin, les métropoles à venir d'Orléans et de Tours seront assez proches de Paris. Comment voyez-vous leur avenir et leurs interactions avec le Grand Paris ?

**M. Michel Raison.** – Merci pour votre optimisme et votre refus de la nostalgie habituelle. La métropole est une occasion pour construire un territoire plus équilibré qu'auparavant. Notre pays n'a pas été le meilleur ces dernières années en matière d'aménagement du territoire. Vous avez parlé de rayonnement : comment l'organiser ? L'aménagement du territoire devrait fonctionner comme le poêle de masse qui rayonne dans une grande maison : il ne fait pas trop chaud juste devant, mais il fait chaud jusque dans la pièce la plus retirée.

Vous avez également évoqué l'agriculture et le tourisme comme horizons pour la ruralité. Mais sans autre activité productive, l'avenir sera limité. Le tourisme nécessite une activité de production, pour disposer de services et de commerces. Dans cette vision optimiste de l'aménagement du territoire, je pense que nous n'avons pas intérêt à trop concentrer les activités, malgré la progression technique des transports. Comment mieux répartir les activités et les réseaux ?

**M. Guillaume Arnell.** – Monsieur le préfet, je retrouve des propos proches de ceux que j'ai entendus en Guadeloupe, à l'époque du préfet « bulldozer », bousculant les inerties et les certitudes, mais avec des résultats tangibles. Je voudrais vous remercier pour votre enthousiasme. Je pense que prendre le temps d'analyser la situation et de définir les moyens adéquats est une méthode efficace. Mon souhait est que l'administration centrale vous accorde le temps nécessaire à la réalisation de ce grand défi.

**Mme Chantal Jouanno.** – Ma première question concerne la conception de la métropole. Vous avez évoqué la fin de l'urbanisme fonctionnaliste, pour une meilleure mixité, mais vous n'avez pas mentionné le polycentrisme. Qu'en pensez-vous ?

Par ailleurs, la question de la décentralisation, s'applique à l'énergie mais également aux transports. Les transports individualisés, comme les véhicules autonomes partagés, pourraient remplacer certains transports collectifs plus massifs et coûteux à développer.

Enfin, sur la gouvernance, il y a effectivement des interrogations sur la pertinence du territoire choisi. Nous l'avons vu récemment lors de l'audition de France Stratégie. La métropole du Grand Paris ne rayonne pas du tout sur certains territoires de la région, notamment en Seine-et-Marne et dans le Val d'Oise. Je pense que dans les métropoles de demain, l'articulation entre le cœur urbain et la zone rurale alentour, y compris agricole, devra faire l'objet d'une plus grande attention.

**M. Jean-François Carencio.** – Monsieur Arnell, vous avez évoqué l'outre-mer. Mes expériences à Saint-Pierre-et-Miquelon et en Guadeloupe m'ont convaincu que ce sont des territoires essentiels et de vrais sujets pour la France. On sort toujours grandi lorsqu'on réfléchit à l'outre-mer.

Monsieur Filleul, vous avez évoqué l'action face au Brexit. Je pense que nous devons mener une action coordonnée à ce sujet. Des initiatives sont prises : Christian Noyer, ancien gouverneur de la Banque de France, et Ross McIness, numéro 3 de Safran, se mobilisent pour attirer des entreprises financières et industrielles. Business France agit également. L'objectif est de créer un guichet unique à l'échelle de la région, en partenariat avec la région, la préfecture, la ville de Paris et Business France. Ce qui transparait pour les entreprises étrangères, c'est l'importance d'une législation sociale et fiscale stable.

Sur le nombre de métropoles en France, il faut bien distinguer les métropoles institutionnelles, les grandes conurbations et les aires qui ont vocation à se métropoliser. Je ne sais pas si l'avenir de toutes les grandes villes est de se transformer en métropoles, telles que je les ai défendues précédemment.

Quant aux relations entre Paris et les autres métropoles, je pense que cela pose la question du périmètre de la région Ile-de-France. Il me semble qu'elle aurait pu être modifiée, pour intégrer certains territoires alentour, comme l'Eure. Le choix a été fait de ne pas la changer. À cette question sur la région, s'ajoutent les interrogations sur la pertinence du territoire, évoquées par Madame Jouanno. Quand on se rend à Bonnelles ou à Montereau, l'influence métropolitaine est effectivement très faible. C'est à la région de rassembler sur un territoire plus vaste.

Par ailleurs, j'entends parfois déplorer l'absence de Roissy ou de Saclay dans la métropole. Mais le rayonnement est par définition extérieur, il est donc normal que la métropole n'englobe pas tout ce qui fonctionne. Saclay n'existe pas sans la métropole et Porcheville dispose d'un avenir industriel grâce à elle, sans toutefois y être. La métropole n'a pas vocation à s'étendre sans fin, mais elle permet, et donne aux autres la capacité d'exister.

Madame Jouanno a également évoqué la question des transports, qui est un vrai sujet. Je pense qu'il ne faut pas opposer les transports partagés et les transports collectifs, les deux sont complémentaires. Il y a clairement trop de voyageurs sur certaines lignes. On ne va pas massivement désaturer Paris-Lyon ou le RER A par le covoiturage. Il faut rechercher un équilibre.

Monsieur Raison, vous avez mentionné l'activité dans les territoires ruraux. Le tourisme et l'agriculture, ce n'est pas rien. Certains territoires de Lozère le montrent. En Corrèze, il y a toute une activité de services et de commerce, y compris autour des personnes retraitées. Le télétravail permet aussi d'y vivre et d'y travailler. Mais ce n'est pas là que s'invente la production de demain. Pour créer de la richesse, il faut être dans une zone dense, caractérisée par des échanges. Inventer le monde suppose d'être nombreux et divers.



Je pense par ailleurs au retour à la mode de la ruralité, qu'il ne faut pas négliger. Les différents territoires n'ont pas la même vocation au sein de la nation.

**M. Rémy Pointereau.** – Merci Monsieur le préfet pour votre présentation. Je constate que vous n'avez pas perdu votre sens de la provocation ! Bien sûr, la capitale doit être renforcée pour rivaliser avec les autres villes mondiales. Mais je suis plus dubitatif sur la métropole comme avenir unique de la France. Je pense au contraire qu'il faudrait mieux encadrer le développement des métropoles, en limitant leur nombre. Treize métropoles pour treize régions me semblerait un bon équilibre. En outre, certains territoires ne disposent pas de métropole. Une grande partie du Centre sera un désert métropolitain. Et nous assistons simultanément à une recentralisation vers Paris, contradictoire avec le choix de créer des grandes régions.

À vous entendre, la ruralité n'a pas vocation à s'industrialiser ou à se réindustrialiser. Elle se limiterait au tourisme, à l'agriculture et aux espaces naturels. Cela me gêne car pour lutter contre une désertification accrue, il faut relancer l'industrialisation.

Enfin, je souhaite évoquer le sujet des déblais. Dans nos territoires, nous recevons déjà certaines boues venant de la région parisienne... Désormais, on nous annonce l'arrivée de 43 millions de mètres cubes de déblais. Où en sont ces projets de déplacement des déblais, notamment par le canal latéral à la Loire ?

Plus globalement, je souhaiterais que nous ayons un territoire national plus équilibré. Malheureusement, l'affaiblissement de la DATAR ne nous permet plus de disposer d'une vision à long terme pour nos territoires.

**M. Jean-François Carencio.** – Mes propos ont été déformés. Je répète que l'ensemble du territoire national n'a pas vocation à être compris dans une métropole. La métropolisation est un phénomène de densification où s'invente une partie du monde de demain. Il faut bien distinguer l'urbanisation de la métropolisation. On peut très bien vivre et être heureux hors d'une métropole. Ne suggérons pas que les territoires hors des métropoles sont par principe malheureux. Ces territoires ont un rôle différent et la France est définie par la coexistence de territoires différents.

Je n'ai pas non plus le sentiment d'une recentralisation vers Paris, en observant le développement de plusieurs villes, comme Bordeaux ou Marseille. Et en termes de mobilité, des aéroports se développent hors de la capitale, comme à Nice ou à Lyon.

Sur les activités rurales, je ne suis bien sûr pas opposé à un renouveau industriel, mais il me semble évident qu'il ne s'appuiera pas sur les industries d'hier. On ne sauvera pas la « vallée des anges » en Moselle par un rétablissement de la sidérurgie. Nous allons bientôt inaugurer une nouvelle usine de fabrication de lanceurs pour la fusée Ariane. Je ne suis pas certain qu'un tel développement aurait pu se faire en pleine campagne, sans densification.

Concernant les déblais, c'est un vrai sujet. La région parisienne doit d'abord absorber ses déchets. Le Gouvernement a pris des dispositions pour combler les carrières de gypse. Certains espaces peuvent également être remodelés, à Marne-la-Vallée par exemple. Organiser le stockage de ces déchets c'est aussi la responsabilité des entrepreneurs privés.

**M. Alain Fouché.** – Merci Monsieur le préfet. Je souhaite tout d'abord rappeler que la réforme des régions entraîne une raréfaction des préfets de région, ce qui est

regrettable. Vous avez parlé des plans de lutte contre la pollution de l'air. La fermeture des voies sur berge ne va-t-elle pas accroître le problème en augmentant la congestion ?

**Mme Annick Billon.** – Nous avons déjà de nombreuses métropoles, mais elles sont de taille très variable. Paris et Brest sont peu comparables. Comment développer les plus petites d'entre elles ? Doit-on considérer qu'il y a des effets de seuil pour le développement des métropoles ?

Vous avez par ailleurs suggéré que la désindustrialisation est irréversible. Mais ce mouvement n'est pas une fatalité. Nous avons de nombreuses richesses dans nos territoires. La Vendée parvient à maintenir un fort tissu industriel de PME et d'ETI. Notre rôle, en tant qu'élus, est de préserver cette dynamique. Je pense par ailleurs que le numérique est une opportunité pour développer de nouvelles activités dans les territoires ruraux.

**M. Jérôme Bignon.** – Dans nos expressions, je pense qu'il y a un malentendu sur certains concepts. Nombre d'entre nous sommes des élus de la ruralité. Vous avez parlé de plusieurs tendances, que nous rencontrons dans nos territoires : la peur de l'autre, la peur du lendemain, et l'entre soi. Je comprends de vos propos que la métropolisation est une méthode, afin d'organiser intelligemment la conurbation, et d'en faire une force, par le lien économique, social et culturel, et non un magma épouvantable pour la population.

Les gens ont peur dans les territoires ruraux, face à la fermeture des écoles, la disparition des médecins, l'absence d'accès à la culture, et le recul démographique, avec le risque de ne voir subsister que les personnes pauvres ou âgées, qui ne peuvent pas partir vers la ville. Nous ne faisons pas de reproche à la métropole de Paris, mais à travers cette situation, nous avons un réflexe d'inquiétude : « Et nous ? ».

Par ailleurs, personne n'a prononcé le mot « solidarité ». À quel moment s'exprime véritablement la solidarité entre territoires dans notre pays ? Tout le monde est d'accord pour conforter Paris dans sa position de ville la plus puissante de France, mais quelle est notre part dans cette dynamique ? Il faut pouvoir dire et garantir aux Français que lorsque la métropole de Paris prospère, pour nous aussi cela va mieux. Le Louvre-Lens et le MUCEM sont de très belles réalisations, mais c'est encore trop peu pour la population.

**M. Ronan Dantec.** – Le point central de ce débat, c'est que la métropolisation ne rend pas la France heureuse. Elle ne permet pas de rassurer la majorité des Français. Seulement un cinquième d'entre eux participent à cette dynamique. Être opposé à la métropolisation n'a pas de sens. Mais au-delà des phrases, il faut objectiver la diffusion de la richesse dans le territoire. Une partie significative de l'argent public national est investie à Paris. Avez-vous des éléments de comparaison entre la part de richesse nationale produite en région parisienne et la part de richesse nationale investie en région parisienne ? Nous avons besoin d'indicateurs.

Dans la loi sur la transition énergétique et la loi NOTRe, nous avons renforcé les responsabilités des métropoles en matière de planification climatique. Avez-vous aujourd'hui un plan étayé, qui permette de réduire de 40 % les émissions de gaz à effet de serre en 2030 pour la métropole parisienne ?

**M. Didier Mandelli.** – Je souhaiterais réagir pour souligner que je ne partage pas votre vision. La métropole du Grand Paris a un rôle majeur pour l'avenir, c'est incontestable, mais elle ne représente que 20 % de la population française. On ne peut pas faire abstraction

de la majorité restante de la population, que nous représentons devant vous. Des territoires heureux existent en dehors des métropoles, qui se développent et créent des emplois, comme la Vendée, où le taux de chômage est inférieur à 5 % dans les industries, contre 8 % en région parisienne. Je ne pense pas que l'activité dans les territoires ruraux se limite au tourisme et aux services. La France est un pays territorialement complexe, où partout des hommes s'activent.

**M. Jean-François Carencio.** – Il faut vraiment lever des malentendus. Je parle de la métropolisation, et j'affirme qu'elle est ouverte à toutes les villes. Vous parlez davantage de la métropole comme institution.

Le monde nouveau se crée dans les métropoles, et nous n'y pouvons rien ! Il s'invente dans ces lieux plus concentrés, plus resserrés et plus métissés. Affirmer cela ne me semble pas stigmatisant pour les territoires ruraux. L'essentiel est de faire une France dans laquelle chacun peut bien vivre.

Je suis par ailleurs un farouche opposant au décompte des flux entre Paris et le reste de la France. Ce n'est pas ma conception de la nation. La France c'est la solidarité.

**M. Ronan Dantec.** – Il faut tout de même objectiver les politiques publiques !

**M. Jean-François Carencio.** – Concernant la pollution et la circulation sur les voies sur berge, je suis favorable aux libertés communales. Ce n'est pas au préfet de se prononcer, a fortiori lorsqu'il n'est pas compétent en matière de police.

Pour conclure, je ne sais pas si la métropolisation rend heureux. Mais la vision qu'en donne la presse ne rend pas compte de la réalité. Il faut être heureux avec ce que l'on possède déjà. Des initiatives fonctionnent bien dans tous les territoires, si l'on ouvre les yeux. La métropolisation c'est se mettre ensemble pour réfléchir à l'avenir.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci beaucoup Monsieur le préfet. Vous aurez perçu dans nos interventions que ces sujets préoccupent beaucoup le Sénat : la métropolisation, l'aménagement du territoire ou encore les relations entre Paris et le reste du pays.

### **Projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne - Nomination d'un rapporteur**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous devons désigner un rapporteur sur le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. J'ai reçu la candidature de Cyril Pellevat. Y a-t-il des oppositions ?

**M. Rémy Pointereau.** – Nous avons deux candidats, Patrick Chaize et Cyril Pellevat. D'un commun accord, nous nous sommes entendus sur la candidature de Cyril Pellevat comme rapporteur au fond. Patrick Chaize sera attentif aux sujets numériques.

**M. Hervé Maurey, président.** – Très bien, il en est ainsi décidé. Je vous rappelle en effet que notre commission est saisie au fond sur le projet de loi, et que des articles seront délégués à la commission des affaires économiques et à la commission des affaires sociales. Nous formaliserons la semaine prochaine le périmètre de ces délégations. Nous n'avons

malheureusement pas encore une grande visibilité sur l'examen de ce projet de loi au Sénat, mais nous nous tenons prêts, y compris à un calendrier accéléré.

*M. Cyril Pellevat est nommé rapporteur sur le projet de loi n° 47 (2016-2017) de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.*

## **Liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle - Examen du rapport et du texte de la commission**

### **EXAMEN DU RAPPORT**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous en venons au troisième point inscrit à l'ordre du jour de nos travaux : l'examen du projet de loi relatif à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle. Nous parlons de ce sujet depuis vingt ans. Abordé en 2006 dans le cadre de l'examen d'un texte législatif, qui a donné lieu à une enquête publique, laquelle s'est achevée en 2008. Toutefois, on n'est pas allé au-delà. Cette question a de nouveau été évoquée en 2015 dans le cadre de la loi Macron, qui a autorisé le Gouvernement à prendre une ordonnance en la matière, que nous allons devoir ratifier, avec des dispositions complémentaires. Dix ans après la première disposition législative, on est donc sur le point d'aboutir. Le rapporteur, Louis Nègre, qui a travaillé sur ce texte avec beaucoup d'assiduité, de conscience et de volonté, nous dira dans quelles conditions cela peut et doit se faire.

J'indique que le projet de loi a été examiné le 6 juillet dernier en conseil des ministres, puis le 27 septembre par l'Assemblée nationale, qui a complété les deux articles initiaux, par un amendement du Gouvernement qui fait, pour le moins, débat, car il vise à autoriser la SNCF à financer l'équipement en dérogeant à la règle d'or destinée à plafonner la dette de la SNCF.

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui a été déposé devant le Parlement le 6 juillet 2016 et adopté par l'Assemblée nationale le 27 septembre dernier. Il s'agit d'une étape importante dans l'histoire tourmentée du projet « Charles de Gaulle Express » (CDG Express).

Avant d'étudier plus en détail le contenu de ce texte, je rappellerai quelques éléments de contexte. L'objectif du CDG Express est de créer une desserte ferroviaire dédiée entre Paris – gare de l'Est et l'aéroport Paris – Charles-de-Gaulle (CDG2). À l'heure actuelle, la liaison entre l'aéroport et la capitale ne permet pas d'offrir une qualité de service au niveau des autres grands *hubs* internationaux. Les autoroutes A1 et A3 sont parmi les axes les plus chargés de l'Île-de-France, avec des trafics journaliers moyens allant jusqu'à 190 000 véhicules, dont un tiers en provenance ou à destination de l'aéroport. Quant au RER B, avec 870 000 voyageurs par jour, dont environ 350 000 au nord de la ligne, il est déjà saturé et s'adresse aux voyageurs du quotidien plutôt qu'aux passagers aériens. Ce constat est renforcé avec la mise en service, depuis 2013, du RER B+, qui accroît le nombre de dessertes omnibus jusqu'à l'aéroport, avec 9 arrêts depuis la gare du Nord et 20 trains par heure dans chaque sens en heure de pointe, et limite les dessertes directes aux seules heures creuses.

L'ambition du CDG Express est de proposer une desserte quotidienne tous les quarts d'heure depuis la gare de l'Est, de 5 heures à minuit, et pour un temps de parcours de 20 minutes. Le tracé utilisera en partie des sillons existants (24 kilomètres de réseau exploités

par la SNCF), auxquels s'ajouteront 8 kilomètres de voies nouvelles entre Mitry-Claye et l'aéroport, 4 nouveaux ponts, un tunnel sous les pistes et des aménagements de quais à la gare de l'Est et à Magenta. La mise en service de la ligne est envisagée à l'horizon de 2023. Le trafic attendu sur cette nouvelle liaison est compris entre 6 et 7 millions de passagers par an à partir de 2024, avec 9 millions visés en 2050.

Engagé au début des années 2000, ce projet a connu pendant près d'une décennie le sort désormais réservé aux grands chantiers d'infrastructures dans notre pays : il s'est enlisé. Après un débat public en 2003, la réalisation a d'abord été mise en place en 2006 dans le cadre d'une délégation de service public, autorisée par la loi du 5 janvier 2006 et dont les modalités ont été fixées par le décret du 27 mars 2007. Une déclaration d'utilité publique a également été publiée le 19 décembre 2008.

Un groupement conduit par Vinci a été désigné en 2009 concessionnaire pressenti pour réaliser ce projet. Mais la procédure n'a pas abouti en raison de difficultés économiques et financières et de la complexité technique des travaux à réaliser en zone dense et sous exploitation ferroviaire. Les négociations avec le groupement ont été arrêtées fin 2011.

Après l'échec de cette concession, RFF/SNCF Réseau et Aéroports de Paris (ADP) ont proposé à l'État plusieurs scénarios de relance. L'option retenue par l'accord interministériel de décembre 2013 visait à confier directement la réalisation de l'infrastructure à une société dédiée, filiale commune de l'établissement public SNCF Réseau et de la société anonyme ADP. Le nouveau schéma proposé repose ainsi sur trois caractéristiques essentielles : premièrement, la séparation des missions et donc des risques associés, de construction et d'exploitation de la liaison ; deuxièmement, l'attribution des missions de conception, financement, réalisation et maintenance à une société de projet, filiale à créer entre SNCF Réseau et ADP, éventuellement accompagnés d'un tiers investisseur comme la Caisse des dépôts et consignations et, troisièmement, l'attribution par l'État de la mission d'exploitation du service de transport ferroviaire à un tiers, selon le droit en vigueur et les règles de concurrence applicables.

Dans un avis rendu le 1<sup>er</sup> octobre 2014, le Conseil d'État a confirmé la faisabilité juridique de ce montage, sous réserve d'une modification de l'article L. 2111-3 du code des transports, afin de faire référence à la constitution de cette entité dédiée et non plus au montage initial de délégation de service public. Pour cette raison, l'article 8 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques autorise le Gouvernement à préciser par ordonnance les nouvelles modalités de réalisation de l'infrastructure.

Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi ratifie l'ordonnance du 18 février 2016 relative à la réalisation d'une infrastructure ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle, qui met en place un partenariat public-public au moyen d'une concession de travaux accordée par l'État à une société de projet détenue majoritairement par SNCF Réseau et ADP. Cette concession de travaux ne fait l'objet d'aucune mise en concurrence. Il est également prévu qu'une partie minoritaire du capital social de la société puisse être ouverte aux tiers.

En ce qui concerne la construction et la maintenance, la société de projet est le concessionnaire de tous les travaux, mais n'en assume ni la maîtrise d'ouvrage, ni l'entretien, ni le renouvellement. Ces missions font l'objet d'une répartition par tronçons entre SNCF Réseau, ADP et SNCF Mobilités, qui n'est pas actionnaire de la société de projet. La plus

grande partie des tâches revient cependant à SNCF Réseau, qui possède l'expertise nécessaire pour ce type de chantiers.

S'agissant de la gestion de l'infrastructure, elle est confiée à SNCF Réseau, qui est déjà le gestionnaire d'infrastructure du réseau ferré national, les sections nouvelles ayant précisément vocation à être incorporées au réseau ferré national à compter de leur mise en exploitation. La seule particularité du montage porte sur la section nouvelle assurant la liaison avec la gare de l'aéroport : sur ce tronçon, la gestion de l'infrastructure est directement assurée par la société de projet. À ce titre, elle assume les missions d'accès à l'infrastructure, comprenant l'attribution des sillons et la tarification. Elle perçoit par conséquent le produit des redevances d'utilisation que lui versera le futur exploitant du service CDG Express ; cette recette pérenne contribue à l'équilibre financier de la société de projet. Au final, il y aura bien deux gestionnaires d'infrastructure : cette solution permet d'inclure ADP dans le dispositif, dans la mesure où une partie de la section nouvelle reliant l'aéroport est réalisée sur son domaine propre, notamment sous les pistes.

Enfin, pour assurer le respect du calendrier prévu, l'ordonnance ouvre la possibilité de recourir à la procédure spéciale d'extrême urgence pour procéder à des expropriations pour cause d'utilité publique dans les trois communes de Mitry-Mory, Paris et Tremblay-en-France. Les décrets correspondants devront être pris au plus tard le 31 décembre 2017. Néanmoins, pour donner le temps nécessaire à la recherche d'accords amiables, je vous proposerai un amendement visant à repousser cette échéance jusqu'au terme de la validité de l'acte déclarant la liaison CDG Express d'utilité publique, soit le 18 décembre 2018.

En contrepartie de cette attribution de gré à gré pour la réalisation de l'infrastructure, le projet de loi prévoit une mise en concurrence pour l'exploitation du service ferroviaire, afin de répondre aux exigences du droit européen. Je précise, à ce stade, que la Commission européenne a validé le principe de ce montage. L'article 2 du projet de loi déroge ainsi au monopole attribué en droit interne à SNCF Mobilités pour l'exploitation des lignes du réseau ferré national : il s'agit en quelque sorte d'une anticipation du quatrième paquet ferroviaire !

Ce montage est d'ailleurs similaire à celui qui a été retenu pour la désignation des exploitants des services de transport des lignes du Grand Paris Express, lequel attribue directement la construction de l'infrastructure à la Société du Grand Paris (SGP) et laisse au Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) le soin de désigner l'exploitant de chaque ligne après mise en concurrence. Il permettra ainsi à Transdev, la RATP ou des opérateurs étrangers de faire acte de candidature.

S'agissant de la désignation de l'exploitant, la principale difficulté ne réside pas tant dans le choix du type de mise en concurrence que dans le risque d'une rupture de l'égalité de traitement entre les candidats. En effet, le régime juridique des gares, dont la gestion relève de la branche « Gare & Connexions » intégrée au sein du groupe public ferroviaire, pourrait constituer un avantage concurrentiel au bénéfice de SNCF Mobilités si l'établissement se porte candidat à l'exploitation du CDG Express. Une clarification sur ce point sera nécessaire avant l'engagement de toute procédure de mise en concurrence, dans un calendrier contraint. À défaut, un éventuel contentieux risquerait de retarder la mise en service de la ligne.

Que faut-il penser au final de ce projet de loi ? Au-delà de ses aspects techniques, ce texte est surtout le reflet d'un élan nouveau et attendu. À force d'atermoiements, nous nous retrouvons aujourd'hui contraints d'agir dans l'urgence. La question n'est plus de savoir s'il

faut construire ou non le CDG Express : il n'y a pas d'autre option crédible pour absorber la croissance de l'aéroport et répondre aux besoins spécifiques des passagers aériens !

À l'heure actuelle, l'absence de ligne dédiée pour le plus grand aéroport de France et le deuxième d'Europe est une anomalie française : ce déclassement par rapport aux standards internationaux nuit au prestige et à l'image de la France.

À l'étranger, de nombreux aéroports ont une desserte ferroviaire dédiée entre la ville et l'aéroport, proposant des trajets directs en un temps compris entre 15 et 50 minutes selon l'éloignement de l'aéroport, avec des intervalles de passages compris entre 10 et 30 minutes. Ces lignes ont pour point commun d'offrir une qualité de service élevée (Wi-Fi gratuit, service « VIP » ou « première classe ») et une fiabilité qui les rendent efficaces par rapport aux transports concurrents. Elles captent entre 10 % et 30 % de la clientèle aérienne hors correspondances de leurs aéroports.

Ce manque fondamental dans nos infrastructures est d'autant plus apparent lorsque l'on considère la zone de chalandise de l'aéroport : 95 % des usagers se situent à moins d'une heure d'accès. Dès lors, l'asphyxie des autoroutes A1 et A3 et la saturation du RER B hypothèquent directement l'avenir de Paris-CDG face à ses concurrents, au premier rang desquels figure Amsterdam Schiphol, accessible en 1 h 20 par le Thalys. *A fortiori*, le réseau autoroutier présente un risque de saturation accru du fait de l'implantation récente du centre commercial Aéroville à proximité de l'aéroport et du développement de deux projets, l'un le long de l'autoroute A1 (Europa City), l'autre dans la zone du Bourget, qui devraient conduire à une augmentation supplémentaire du trafic.

Au regard de ces éléments, ce projet est indispensable pour l'attractivité de la région parisienne et, plus largement, de notre pays. D'abord, Paris demeure la première destination touristique au monde, en dépit des attentats qui nous affectent profondément depuis 2015. Aéroports de Paris se prépare à accueillir 10 millions de touristes supplémentaires dans les dix prochaines années. Malheureusement, l'accueil réservé aux touristes qui débarquent à Paris-CDG n'est pas à la hauteur : les touristes chinois et indiens sont perdus, et parfois rançonnés, dans le RER B, comme au temps des diligences ; ceux qui préfèrent le taxi ou le bus attendent parfois deux heures dans les embouteillages.

Un récent sondage mené par le ministère des affaires étrangères auprès de ses ambassades a montré que la qualité de l'accès à cet aéroport est le premier élément nuisant à notre réputation à l'international. L'enjeu économique est important pour la région parisienne, lorsque l'on sait qu'un million de passagers supplémentaires à Paris-CDG représente 400 millions d'euros de valeur ajoutée et 4 500 emplois créés, dont 1 400 emplois directs. Les conséquences s'étendent d'ailleurs bien au-delà de la seule capitale et de la seule métropole parisienne et affectent l'ensemble des flux touristiques, à destination de la Normandie ou des Pays de la Loire, par exemple.

Ensuite, à côté du tourisme de loisir, l'attractivité de Paris se mesure également à sa capacité à organiser des événements ou des activités liés à son rôle de métropole mondiale. À commencer par notre candidature aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et à l'Exposition universelle de 2025, qui servent d'horizon pour la mise en œuvre du CDG Express : le projet figure d'ailleurs parmi les éléments communiqués au Comité international olympique. Plus largement, la connectivité et la simplicité de ces connexions sont déterminantes pour notre clientèle d'affaires. Un congrès médical permet, par exemple, à lui seul, d'attirer 5 000 à 6 000 praticiens du monde entier, avec un pouvoir d'achat élevé.

*A fortiori*, avec le Brexit, beaucoup d'entreprises seraient, semble-t-il, en train d'effectuer des démarches pour relocaliser éventuellement leurs activités au sein du marché unique. Le CDG Express contribuera à donner une image de modernité et d'efficacité de la France, et il peut être déterminant dans les choix de localisation de ces entreprises par rapport à d'autres villes concurrentes comme Milan, Francfort ou Dublin.

Enfin, cette liaison contribuera également au respect de nos engagements en faveur du climat et à l'atteinte de nos objectifs en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La part modale de la route dans la desserte de l'aéroport passerait ainsi de 56 % actuellement à 40 % en 2025 : 71 millions de véhicules-kilomètres seraient retirés de la route en 2025, pour atteindre 94 millions en 2050, ce qui permettra d'économiser 6 500 tonnes de CO<sub>2</sub> chaque année.

Pour toutes ces raisons, je suis plus que favorable à ce projet d'intérêt général, dont les bénéfices s'apprécieront dans le temps long.

Pour autant, le principal problème à surmonter pour la réalisation du CDG Express reste celui de son acceptabilité. De fait, le chantier accuse près de dix ans de retard, principalement en raison des attermoissements des pouvoirs publics confrontés à l'hostilité d'une partie des élus du Val-d'Oise et de Seine-Saint-Denis et des usagers du RER B, dont l'insatisfaction reste vive et légitime. En dépit des efforts déployés au cours des dernières années, avec l'unification de la ligne, la rénovation du matériel roulant et la remise en état de l'infrastructure, leur « ressenti » au quotidien s'est peu amélioré. J'ai même été alerté sur l'existence d'une discrimination sur le marché du travail : certaines personnes perdent leur emploi ou ne sont pas embauchées simplement parce qu'elles habitent sur la ligne B du RER !

Dans ce contexte, l'inquiétude des usagers du RER B est liée au fait que la nouvelle liaison CDG Express empruntera 24 kilomètres de voies existantes, qui servent notamment de ligne de secours lorsque le RER B rencontre un problème sur son sillon principal. Dans son avis du 2 février 2016, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) a d'ailleurs émis des réserves sur la capacité à intégrer quatre trains par heure circulant à 160 kilomètres heure sur ces voies déjà lourdement sollicitées.

Au-delà de la disponibilité des sillons, l'autre question essentielle est celle des perturbations. M. Vincent Pourquery de Boisserin, coordinateur interministériel chargé du projet CDG Express, m'a rassuré en ce qui concerne les chantiers réalisés en zone exploitée, dans la mesure où le calendrier et le plan de financement intègrent des plages de travaux faibles : ceux-ci auront surtout lieu pendant l'été et entre minuit et cinq heures le reste de l'année. L'autre crainte porte sur la définition des règles de priorité lorsqu'une situation dégradée conduira le RER B à emprunter les voies du CDG Express. Pour cette raison, une enveloppe de 125 millions d'euros a été ajoutée au projet pour financer les investissements nécessaires à la bonne gestion de ces situations, qui concernent moins de 2 % des trains du RER B, soit environ 10 trains par jour sur 550.

J'en viens à présent au plan de financement, qui reste problématique. Le coût de l'infrastructure est estimé à 1,4 milliard d'euros hors taxes aux conditions économiques de 2014 et les équipements nécessaires, dont le matériel roulant, sont évalués à environ 285 millions d'euros.



Pour la construction, le besoin de financement sera couvert à hauteur de 30 % environ par des apports en fonds propres, soit environ 400-500 millions d'euros, et par de la dette contractée auprès d'investisseurs publics et privés, pour un montant total d'emprunts qui pourrait atteindre un milliard d'euros. La répartition des fonds propres n'est pas encore fixée à ce stade ; elle devrait être globalement équilibrée entre ADP et SNCF Réseau. Toutes les hypothèses sont évoquées avec prudence, en raison de l'équation financière complexe de ce montage : la société de projet doit être suffisamment capitalisée et apporter suffisamment de garanties pour emprunter dès 2017 environ un milliard d'euros sur les marchés. Un soutien de la Banque européenne d'investissement (BEI) a été sollicité dans le cadre du « plan Juncker », mais il est peu probable, à ce stade, qu'elle soit associée au montage financier. En revanche, une participation minoritaire de la Caisse des dépôts et consignations est envisagée, et je vous proposerai un amendement visant à sécuriser son intervention dès la constitution de la société de projet.

Je suis, en revanche, fermement opposé à l'amendement adopté par les députés, sur proposition du Gouvernement, qui prévoit de rendre la règle d'or inopposable à la participation de SNCF Réseau au capital de la société de projet concessionnaire des travaux du CDG Express. Une telle dérogation, introduite avant même que la règle d'or ne soit effective, est inacceptable dans son principe même. Il y va de la crédibilité du Parlement, qui ne peut pas voter une règle aussi importante et l'écarter à la première difficulté. Cette position est d'ailleurs partagée par l'ARAFER, le régulateur indépendant. Par conséquent, je vous propose de supprimer l'article 1<sup>er</sup> *bis* et de renvoyer au Gouvernement le soin d'assumer ses responsabilités en ne dérogeant pas à la règle qu'il avait lui-même introduite à l'occasion de la réforme ferroviaire de 2014.

L'autre problème tient à la contribution d'équilibre envisagée à ce stade par le Gouvernement. D'après les estimations, les seules recettes du CDG Express, avec un prix du billet à 24 euros, ne permettent pas de couvrir l'intégralité des coûts. D'ailleurs, aucune liaison de ce type à l'étranger n'atteint l'équilibre uniquement par ses recettes de billetterie. Cependant, je ne suis pas favorable à la solution d'une taxe perçue sur les passagers au départ et à l'arrivée de l'aéroport Paris-CDG, hors correspondances, envisagée pour un montant d'un euro par billet. Celle-ci ne figure pas dans ce projet de loi, mais devrait être introduite dans le collectif budgétaire de fin d'année.

Les compagnies aériennes font face à une concurrence extrêmement forte et ont des marges de manœuvre très faibles. Par rapport au prix d'un billet d'avion, on imagine souvent qu'un ou deux euros de plus par passager sont relativement indolores. En réalité, pour certaines compagnies, la marge moyenne se situe autour de cinq euros par siège. Or les prix des billets d'avion sont rigides à la hausse dans le contexte actuel et les compagnies aériennes n'ont pas la possibilité de répercuter cette taxe dans leurs prix : pour certaines d'entre elles, la marge risque ainsi d'être diminuée de 20 % !

Par conséquent, je préconise un autre schéma pour remplacer cette contribution d'équilibre. Il s'agit, d'une part, d'affecter au CDG Express le surplus de recettes produit par la taxe de solidarité, appelée « taxe Chirac » : celle-ci est écartée depuis 2015 et le surplus est actuellement reversé au budget général, soit environ 10 millions d'euros. Il s'agit, d'autre part, de solliciter en complément les finances d'Aéroports de Paris. Certes, le groupe a engagé une importante dynamique en matière d'investissements (4,6 milliards d'euros entre 2016 et 2020), mais il affiche d'excellents résultats. Il redistribue ainsi 60 % de son résultat net sous forme de dividendes, soit environ 260 millions d'euros en 2015. La moitié de ces dividendes revient d'ailleurs à l'État, actionnaire majoritaire d'ADP. Ce partenaire,

directement intéressé à la réussite du projet, dispose de la solidité financière nécessaire pour abonder ce qui nous apparaît comme un investissement relais de croissance du groupe.

En dépit de ces réserves, je conclurai en soulignant que, aujourd'hui, dans une période de transformations rapides et de forte concurrence internationale, la France a besoin d'être connectée au reste du monde. Avec 65 millions de voyageurs accueillis en 2015, l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle est notre première frontière : il est le reflet de l'image de notre pays. Nous devons, par conséquent, faciliter le développement de notre industrie touristique et honorer notre tradition d'accueil en offrant à nos visiteurs un service de transport digne des plus grandes capitales.

- Présidence de Rémy Pointereau, vice-président -

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Je commencerai par remercier le rapporteur pour le travail réalisé. Nous partageons un certain nombre de ses propos, dont la nécessité de créer une infrastructure dédiée, mais d'autres suscitent nos critiques, voire notre opposition.

Au nom du groupe socialiste et républicain, je veux rappeler l'importance de Paris-Charles-de-Gaulle : premier aéroport français, deuxième d'Europe par sa taille et neuvième à l'échelle mondiale pour son trafic, il constitue la principale interface entre la France et le reste du monde, le lieu par lequel transite la majorité des 15 millions de visiteurs étrangers qui se rendent chaque année à Paris, première destination touristique au monde. Pourtant, les accès sont fortement congestionnés, que ce soit par les autoroutes A1 et A3 ou le RER B. Le temps des trajets oscille entre 30 minutes, dans le meilleur des cas, et une heure et demie. Le voyageur qui se trouve dans les embouteillages ou dans un RER bondé, sans espace pour ses bagages, pâtit fortement de cette situation.

Le projet CDG Express, qui vise à relier directement l'aéroport au centre de Paris en vingt minutes d'ici à 2023, est nécessaire pour améliorer la qualité du voyage et l'accueil de nos visiteurs, ainsi que pour donner une image plus moderne de notre pays. Il s'agit là d'un enjeu essentiel pour l'attractivité économique et touristique de l'Île-de-France, d'autant que les aéroports européens de même rang sont déjà dotés d'une infrastructure dédiée. Paris a également besoin d'infrastructures de transport de haut niveau dans la perspective de sa candidature aux jeux Olympiques de 2024 et à l'Exposition universelle de 2025.

Par ailleurs, le secteur du tourisme souffre aujourd'hui énormément du contexte lourd que nous connaissons. D'ailleurs, on lisait dans *Le Monde* du 17 octobre : « C'est l'état d'urgence dans l'industrie touristique ». Nous espérons évidemment que cette situation est temporaire, mais nous avons la responsabilité d'intégrer ce paramètre dans la mesure où le tourisme est l'un des secteurs clés de notre économie : il représente entre 7 % et 8 % de notre PIB et 2 millions d'emplois directs et indirects.

En outre, le CDG Express s'inscrit dans une démarche de complémentarité – le préfet d'Île-de-France que nous venons d'auditionner l'a confirmé – avec l'ensemble des autres projets de transport en commun du nouveau Grand Paris, notamment la nouvelle ligne 17. L'amélioration des infrastructures de transport au service des Franciliens de la petite et de la grande couronnes a certes tardé, mais il ne faut pas mettre en concurrence les deux projets d'infrastructures, d'autant qu'il ne s'agit pas des mêmes financements.

Quelques points restent en suspens pour boucler une partie du financement du projet, dont le coût global est estimé à 1,4 milliard d'euros. Le Gouvernement a introduit par

voie d'amendement à l'Assemblée nationale un article additionnel permettant de faire déroger SNCF Réseau à la règle d'or à laquelle l'établissement public est soumis depuis 2014, et ce afin de l'autoriser à participer en fonds propres au financement de l'infrastructure, pour une somme comprise entre 100 à 300 millions d'euros. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une aggravation de dettes,...

**M. Jean-François Longeot.** – Ah bon ?...

**Mme Nicole Bonnefoy.** – ... dans la mesure où des fonds propres participent à la création d'un actif ; l'équilibre sera assuré, d'une part, par les recettes de ceux qui seront chargés de l'exploitation et, d'autre part, par une redevance complémentaire. Le niveau des risques est donc réduit.

À l'inverse, l'adoption de votre amendement, monsieur le rapporteur, impliquerait que l'État compense SNCF Réseau au titre de sa participation aux fonds propres de la société en 2017. C'est remettre en cause le fait que l'État ne participe pas financièrement à l'opération et donc fragiliser juridiquement la déclaration d'utilité publique. C'est pour cette raison que nous ne pouvons pas soutenir l'amendement de suppression de l'article 1<sup>er</sup> *bis*, article qui permet précisément de sécuriser juridiquement le projet. L'adoption de cet amendement retarderait la mise en œuvre d'un projet qui traîne depuis 2006, mais qui reste indispensable et urgent. Telle est la position du groupe socialiste et républicain, qui ne votera pas les amendements que vous proposez.

**M. Ronan Dantec.** – Ce débat fait écho à celui qui nous a occupés précédemment, sur la métropole ; la question des flux financiers m'interpelle beaucoup. L'enjeu majeur est de sécuriser le RER, qui dessert rapidement l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle. C'est donc bien là qu'il faut investir. Pour le groupe écologiste, l'intérêt de mettre en place une liaison spécifique semble loin d'être évident.

Le montage financier proposé par le rapporteur, que je remercie pour son travail, me pose problème. Même si le produit de la taxe Chirac est reversé au budget général, on sait qu'il devait être affecté au financement d'une partie de l'action volontariste menée par la France en faveur de la lutte contre le sida. Symboliquement, il me semble donc quelque peu compliqué de prendre l'argent du sida pour permettre aux personnes d'aller à l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle... Il faut parfois assumer d'être libéral, chers collègues !

**M. Jean Bizet.** – À noter : un libéral assumé !

**M. Ronan Dantec.** – Il revient aux usagers de financer ce projet, mais on n'arrive pas à mettre en place ce modèle économique.

Je m'inquiète du propos du rapporteur, car le transport aérien est en permanence sorti du modèle libéral. On invoque la fragilité du transport aérien pour refuser d'internaliser l'ensemble des coûts liés au transport aérien dans le prix du billet. C'est un discours récurrent quand on parle de la taxe sur le kérosène, par exemple, ou des subventions versées aux petits aéroports. Ce n'est pas possible ! Soit le transport aérien a son modèle économique, soit il ne l'a pas. C'est pourquoi je vous appelle, mes chers collègues, à être un peu plus libéraux que vous ne l'êtes : le transport aérien doit payer ses véritables dépenses, y compris celles qui sont liées à la protection de l'environnement.

**M. Jean-François Longeot.** – Je partage l'inquiétude du rapporteur sur le financement de ce projet : où trouver les fonds libres de SNCF Réseau ? Le secrétaire d'État chargé des transports a annoncé dernièrement, au titre du sauvetage d'Alstom, la commande par la SNCF de 20 locomotives destinées à tirer les trains en panne. Mais comment faire quand on accuse déjà un déficit de près de 20 milliards d'euros ?

**M. Jean Bizet.** – Je formulerai deux remarques.

Premièrement, ce projet est essentiel pour l'attractivité de la Place de la Paris. Je rejoins les propos tenus précédemment par le préfet de la région d'Île-de-France, qui a souligné l'importance de la stabilité juridique, fiscale et sociale de notre pays.

Je ferai un bref rappel de la genèse de la taxe Chirac : celle-ci a été décidée lors d'un *round* à Hong Kong, alors que Christine Lagarde était ministre déléguée au commerce extérieur. Cette taxe volontaire est inspirée d'une idée très généreuse, comme l'a rappelé Ronan Dantec, à savoir soigner les malades du sida, mais c'est essentiellement le pavillon national et quelques compagnies aériennes africaines qui l'appliquent. Sans faire le moins du monde de la provocation à l'endroit de l'ancien Président de la République, cette taxe doit être acquittée par tout le monde ou il faut la supprimer ! Avec l'assiette actuelle, on fragilise notre pavillon national, qui n'en a pas besoin.

Je soutiendrai bien évidemment l'ensemble des propositions du rapporteur, tout en soulignant la nécessité de remettre à plat la taxe Chirac.

**M. Rémy Pointereau, vice-président.** – Nous aurons l'occasion de prolonger cette discussion en séance publique.

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – Mme Bonnefoy regrette que nous demandions la suppression de l'article 1<sup>er</sup> *bis* introduit par les députés, pour non-respect de la règle d'or. Je ne suis pas capable, chère collègue, de me déjuger autant ! C'est le gouvernement que vous soutenez qui a proposé cette règle, et nous l'avons votée à l'unanimité. Vous voudriez vous en affranchir à la première difficulté ?...

**M. Rémy Pointereau, vice-président.** – Comme pour le référendum !

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – Vous envoyez là un signal extrêmement négatif : cet article n'est pas compris par une large majorité de personnes, les associations, notamment.

M. Dantec souhaite que l'on sécurise le RER B. C'est ce que l'on fait, en prévoyant 125 millions d'euros supplémentaires. Il s'interroge sur la pertinence d'une liaison dédiée. Mais, aujourd'hui, une multitude d'aéroports internationaux disposent d'une structure dédiée, et ils s'en portent très bien.

Concernant la taxe Chirac, notre collègue fait une confusion regrettable, à moins que je ne me sois mal exprimé.

**M. Ronan Dantec.** – Nous allons voir !

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – Nous voudrions supprimer la taxe Chirac, destinée à aider au financement de la lutte contre le sida ?... Mais pas du tout ! Je ne touche pas à la taxe,...

**M. Ronan Dantec.** – Vous vous êtes mal exprimé, alors !

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – ... je ne vise que l'écrêtement. D'ailleurs, si mes informations sont exactes, il n'y aurait pas moins de 600 millions d'euros de réserves financières. À quoi sert cette accumulation extraordinaire ? Je rejoins notre collègue Jean Bizet, arrêtons de nous mettre des boulets aux pieds ! Les autres pays ne prévoient pas cette taxe. Tout cela part d'un bon sentiment, nous en sommes d'accord, mais voyons ce qu'il se passe.

**M. Ronan Dantec.** – Mais 600 millions d'euros de crédits non encore dépensés pour 450 millions de dépenses par an, ce n'est pas non plus aberrant !

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – Concernant le kérosène, je suis d'accord avec vous.

**M. Ronan Dantec.** – Je veux que cela figure au compte rendu !

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – Tous les carburants sont taxés, sauf le kérosène, alors que cela pourrait constituer une vraie manne financière. Mais appliquons le principe de réalité : les avions partent d'un point A pour atterrir au point B, 20 000 kilomètres plus loin, où la taxe n'est pas appliquée. Organisons une conférence internationale en vue de taxer le kérosène ! Parlez-en donc à la COP 22, dont vous êtes un acteur majeur !

Notre collègue Jean Bizet veut à juste raison, me semble-t-il, remettre à plat la taxe Chirac. Seuls quelques pays l'appliquent, le Cameroun par exemple.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

### *Article 1<sup>er</sup> bis*

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – L'amendement n° COM-1 tend à supprimer cet article.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Je suis très fier que le Gouvernement ait relancé un projet qui traînait depuis 2006, comme je suis fier d'avoir voté la règle d'or prévue dans le cadre de la réforme ferroviaire. Cependant, n'y voyez pas une fuite en avant de ma part, je relève que le décret d'application, actuellement soumis à l'ARAFER, n'est pas encore publié et que, le ministre ayant apporté un certain nombre de garanties, dont vous avez eu connaissance, les députés ont introduit cet article additionnel.

Le groupe socialiste et républicain votera contre cet amendement. Pour ma part, compte tenu de mon vote lors de la discussion de la loi ferroviaire, je m'abstiendrai.

*L'amendement n° COM-1 est adopté et l'article 1<sup>er</sup> bis est supprimé.*

### Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup> bis

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – L'amendement n° COM-3 tend à supprimer la référence au mécanisme en deux temps, afin de faciliter l'éventuelle participation de la Caisse des dépôts et consignations.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Je vote contre !

*L'amendement n° COM-3 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – L'amendement n° COM-2 vise à repousser l'échéance initialement fixée au 31 décembre 2017, afin de pouvoir organiser une négociation amiable sur les terrains visés par la procédure.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Je vote aussi contre !

*L'amendement n° COM-2 est adopté et devient article additionnel.*

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

Le sort des amendements est repris dans le tableau ci-après.

| <b>Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)</b>                                   |           |  |                             |
|---|-----------|--|-----------------------------|
| <b>Auteur</b>   | <b>N°</b> | <b>Objet</b>   | <b>Sort de l'amendement</b> |
| <b>M. NÈGRE, rapporteur</b>   | 1         | Suppression de la dérogation à la règle d'or relative à l'endettement de SCNF Réseau | <b>Adopté</b>               |
| <b>Article(s) additionnel(s) après l'article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)</b> |           |  |                             |
| <b>Auteur</b>   | <b>N°</b> | <b>Objet</b>   | <b>Sort de l'amendement</b> |
| <b>M. NÈGRE, rapporteur</b>   | 3         | Modalités de participation minoritaire d'un tiers au capital de la société de projet | <b>Adopté</b>               |
| <b>M. NÈGRE, rapporteur</b>   | 2         | Allongement du délai de mise en œuvre de la procédure d'expropriation d'urgence      | <b>Adopté</b>               |

*La réunion est levée à 12 h 15.*

**COMMISSION DES FINANCES****Jeudi 20 octobre 2016****– Présidence de Mme Michèle André, présidente****Enseignement français à l'étranger et accès des Français de l'étranger à cet enseignement – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes***La réunion est ouverte à 10 h 35.*

**La commission procède à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances, sur l'enseignement français à l'étranger et l'accès des Français de l'étranger à cet enseignement.**

**Mme Michèle André, présidente.** – En décembre dernier, la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes une enquête sur un sujet qui avait, cette année comme les précédentes, particulièrement agité nos débats budgétaires : la situation de l'enseignement français à l'étranger et l'accès des Français à cet enseignement.

Nous recevons Jean-Philippe Vachia, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes.

Je souhaite également la bienvenue à Jacques Legendre, rapporteur pour avis du programme 185, de la mission « Action extérieure de l'État », au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, ainsi qu'à nos collègues représentant les Français établis hors de France.

**M. Jean-Philippe Vachia, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes.** – Je suis heureux de présenter au Sénat l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur l'enseignement français à l'étranger et l'accès des Français de l'étranger à cet enseignement.

Cette enquête intervient trois ans après la précédente enquête sur le même thème, laquelle avait donné lieu à un référé de la Cour en 2013.

Comme de coutume, nos investigations ont été menées sur pièces et sur place, au sein des ministères concernés comme sur le terrain. Nous nous sommes rendus dans sept pays, dont quatre en Europe, deux en Afrique, un au Moyen-Orient. Nous avons visité 25 établissements scolaires et rencontré 500 personnes en tout, qu'il s'agisse des responsables des établissements, mais aussi de membres de leur environnement immédiat, comme les associations d'anciens élèves et de parents.

Notre enquête a été centrée sur l'évolution des financements publics consacrés à cette politique entre 2012 et 2015, dans le périmètre de l'action 5 – AEFÉ – du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » et de l'action 2 – « Accès des élèves français au réseau AEFÉ » – du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ». Nous avons également considéré le financement par ressources propres des

établissements, qui proviennent de deux sources : les frais de scolarité et les recettes alternatives.

L'enseignement français à l'étranger – une compétence du ministère des affaires étrangères et du développement international, dont nous avons auditionné le secrétaire général Christian Masset, après nos travaux et avant notre communication sur ces derniers – et son opérateur public dédié, l'AEFE, ont-ils les moyens de se projeter avec confiance dans l'avenir ?

De nos travaux, il faut retenir trois messages.

Premièrement, malgré des efforts louables de gestion ces dernières années, l'enseignement français à l'étranger ne dispose pas de stratégie conforme à sa double vocation d'accueillir les enfants des expatriés français à l'étranger et de participer au rayonnement français à l'étranger par l'accueil des enfants des pays concernés.

Deuxièmement, le dynamisme des dépenses constaté dans la période récente et les possibilités limitées d'accroissement des recettes sont une réelle source de fragilité du système.

Troisièmement, l'amélioration de la gestion des ressources humaines demeure une priorité.

Je veux maintenant développer ces messages.

Premier message : l'enseignement français à l'étranger se distingue par la densité de son réseau, issu de l'histoire, et par une gouvernance délicate due à la multiplicité des acteurs impliqués. Un peu moins de 500 établissements scolaires sont concernés. Ils se répartissent en trois catégories distinctes : les établissements en gestion directe, les établissements conventionnés et les établissements partenaires, les trois étant homologués par les ministres de l'éducation nationale et des affaires étrangères.

Ces facteurs expliquent d'abord, malgré les efforts entrepris depuis 2013, la difficulté d'établir pour ce réseau disparate des priorités géographiques claires pour les années à venir. Plusieurs tentatives de priorisation du développement du réseau ont été entreprises, mais n'ont pas abouti. Nous concevons qu'il s'agit là d'un exercice difficile, car la demande de l'enseignement français évolue parfois de manière peu prévisible. Il faut par exemple constater une expatriation française vers la Chine moindre que prévu au cours des dernières années.

L'enseignement français à l'étranger est un réseau ; il est donc par définition peu simple de le piloter. Il y a en outre des réseaux dans le réseau : la Mission laïque française, l'Alliance israélite universelle, l'Association franco-libanaise pour l'éducation et la culture, dont tous les établissements ne sont pas homologués.

À cela s'ajoute une concurrence intense de la part des écoles privées, anglo-saxonnes notamment. Si nos travaux démontrent que la demande d'enseignement français est satisfaite partout, sauf dans quelques rares cas, comme au Maroc, ils soulignent également que la décision de suivre l'ensemble de sa scolarité dans un établissement de l'enseignement français ne va pas de soi, ce qui implique de mettre sur pied une réflexion sur l'accompagnement des élèves jusqu'à la terminale et même au-delà.



L'enseignement français à l'étranger dispose également, au-delà de son réseau propre, d'une offre complémentaire avec le label FrancÉducation, offre qui a ses avantages, mais également ses limites.

La concurrence des établissements privés anglophones pose des problèmes pour notre politique en la matière ; il faudrait pouvoir la suivre au sein de nos postes diplomatiques.

À notre sens, une des questions principales est le devenir des élèves après le bac. Pour les élèves français, il est indispensable qu'ils obtiennent un identifiant national étudiant (INE), qui est un vrai passeport pour l'enseignement supérieur. Une autre de nos propositions est d'intégrer les anciens des lycées français dans le monde dans la gouvernance du réseau.

Deuxième message : le modèle économique de l'enseignement français à l'étranger est fragilisé par le faible potentiel d'évolution des recettes et le dynamisme des charges, que l'on constate sur tous les postes ou presque – le personnel, l'immobilier, les bourses.

Pour ce qui est de l'immobilier, nous notons que le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une enveloppe bienvenue pour la sécurisation des établissements. Malgré tout, nous vous faisons part de notre inquiétude sur la capacité de financement des opérations inscrites au schéma pluriannuel de stratégie immobilière. La sécurisation va coûter très cher ; elle devient même une vraie rubrique du schéma. Cette préoccupation rejoint celle qui porte sur les travaux de sécurisation des emprises diplomatiques à l'étranger.

Pour ce qui est des bourses, nous avons constaté que, dans le système actuel, les enveloppes sont tenues et permettent de répondre à la demande. Les non-scolarisations pour raison financière sont néanmoins extrêmement délicates à estimer. Nous anticipons que les dépenses de bourses continueront à évoluer, peut-être au-delà des 124 millions d'euros qui devaient leur être affectés à horizon 2019. Notre recommandation consiste à réaliser des gains sur la gestion des bourses par une dématérialisation accrue.

Nos travaux démontrent également que la hausse des dépenses a été financée par une augmentation importante des frais de scolarité à la charge des parents depuis 2008. En outre, 54 % des expatriés prennent désormais en charge les frais de scolarité de leurs enfants, contre 36 % auparavant. Nous vous alertons sur un point : une nouvelle hausse de ces frais pourrait détourner nombre de familles de l'enseignement français à l'étranger.

Pour ce qui est de la participation de l'État à l'enseignement français à l'étranger, les crédits ont diminué de 8 % depuis 2012. Le ratio de l'aide consentie aux établissements, hors bourses, sur le montant des droits de scolarité acquittés par les familles est passé de 65 % en 2013 à 58 % en 2015 pour les établissements en gestion directe (EGD). La tendance est similaire pour les établissements conventionnés. Cette tendance ne peut se poursuivre.

Trois scénarios sont possibles : une diminution des crédits, qui entraînerait l'attrition du réseau et la fermeture de certains établissements ; la stabilisation des crédits et le maintien du réseau en l'état, ce qui impliquerait alors la mise en place de réformes sur l'évolution des statuts des établissements et des personnels, ainsi que le développement des établissements partenaires ; une augmentation des crédits, qui permettrait une expansion du réseau.

Pour faire ce choix, qui revient au législateur, il convient de garder à l'esprit que l'enseignement français à l'étranger est un actif patrimonial et matériel, dont la valeur serait remise en cause si les crédits qui lui sont alloués venaient à trop diminuer.

Troisième message : la gestion des ressources humaines doit être réformée en profondeur. La Cour avait déjà fait cette préconisation en 2013.

La catégorie juridique des enseignants expatriés doit notamment être remise en question. Quelle est sa pertinence ? Ce sont des gens de qualité, mais la spécificité de leurs missions pose question. Quant au statut de résident, détaché de l'éducation nationale, c'est une fiction qui ne trompe personne : ce sont des expatriés sans le nom, puisqu'il suffit d'être résident dans un pays depuis plus de trois mois pour l'obtenir. Le sacro-saint décret de 2002 doit être revisité. La situation actuelle nous semble en effet incohérente et insincère. Elle se caractérise en outre par une gestion rigidifiée des personnels.

Quant aux recrutés locaux, leurs profils varient du bachelier de Madagascar au docteur de Harvard. Un véritable enjeu de formation, non pas continue, mais d'intégration, se pose donc. Nous aimerions d'ailleurs qu'il soit possible de connaître le nombre de recrutés locaux dans les établissements partenaires.

Nous suggérons de repenser la répartition entre résidents et expatriés. Quelle est la pertinence, par exemple, de placer des expatriés parmi les non-enseignants, à la direction des affaires administratives et financières, par exemple ?

Nous proposons donc d'établir de nouvelles règles de gestion pour les résidents, en supprimant les recrutements différés et en mettant fin à la reconduction tacite du détachement ; de réduire la proportion d'expatriés au profit des résidents à effectif total maintenu ; et de valoriser le statut de recruté local, à travers, par exemple, la création d'un parcours professionnel.

L'enseignement français à l'étranger est un atout unique pour France. C'est un actif de très grande qualité, un domaine d'excellence, dont il faut garantir la pérennité.

Cette politique arrive aujourd'hui à la croisée des chemins. Tout désengagement de l'État conduirait au dépérissement du réseau. Il faut donc pouvoir définir les priorités qui lui seront assignées pour l'avenir, témoigner d'une réelle volonté d'améliorer la gestion des ressources humaines, et stabiliser les crédits alloués.

**M. Éric Doligé, rapporteur spécial de la commission des finances.** – Je remercie les magistrats de la Cour des comptes, et en premier lieu Jean-Philippe Vachia, de l'excellent travail qu'ils nous ont rendu et qui vient de nous être présenté. Ce travail complète et précise plusieurs rapports existants sur un réseau complexe, divers, multiforme et unique au monde.

Je retiens pour ma part quatre éléments principaux de cette enquête.

Premier point, le réseau est unique par son ampleur, mais son évolution est lente et ne traduit pas une stratégie. Il est vrai que ce réseau est d'abord le fruit de l'histoire. La Cour des comptes recommande que le ministère se dote de grilles d'analyse prospective, en fonction des flux d'expatriation et des offres alternatives, tout en convenant que cet exercice est difficile. Vous avez cité le cas de la Chine, par exemple. À court terme, pensez-vous

qu'une évolution est souhaitable ? Comment pourrait-elle s'opérer compte tenu de l'inertie propre à un réseau d'établissements existants ?

Deuxièmement, s'agissant du financement, la Cour des comptes souligne que la part des crédits publics s'est considérablement réduite par rapport aux frais de scolarité. J'ajouterai la régulière ponction du fonds de roulement de l'Agence, de ses services centraux et de ses établissements en gestion directe. La directrice générale de la mondialisation, que j'ai entendue voilà quelques jours, a parlé d'une ponction de 65 millions d'euros sur les services centraux et de 32 millions d'euros sur les établissements en gestion directe, après une ponction de 20 millions d'euros l'année dernière. Confirmez-vous ces chiffres ? N'y a-t-il pas là une atteinte aux droits des parents, qui ont alimenté ces fonds de roulement par les frais qu'ils acquittent en vue de travaux d'investissement, lesquels ne pourront pas être réalisés ?

En 2017, les dépenses de sécurisation des établissements sont budgétées à hauteur de 14,7 millions d'euros. Quel est le montant prévisionnel de ces dépenses de sécurisation à moyen terme pour l'ensemble du réseau ?

Je crois, en tout état de cause, que nous devons désormais préserver le financement de l'AEFE et de ses établissements.

Troisième point : les bourses scolaires.

La Cour des comptes a analysé cette question, qui fait l'objet d'importants débats au Parlement chaque année, de façon objective et précise. Elle en conclut, comme le ministère, que le taux de demandes de bourse non satisfaites est très faible et que l'enveloppe consommée est donc suffisante. Cependant, il y a un biais important : cette analyse s'intéresse aux demandes jugées recevables par les commissions locales ou qui sont déposées parce qu'elles correspondent aux critères définis. La sévérité de ces critères, qui est souvent décriée par nos compatriotes à l'étranger, n'est donc pas prise en compte. Pensez-vous, dans ces conditions, que l'enveloppe de 115 millions d'euros par an est à la hauteur des besoins ?

Le quatrième point a trait à la gestion des ressources humaines, sur laquelle la Cour des comptes a livré une analyse détaillée très intéressante. Il en ressort notamment que les différences de statut et de rémunération entre les expatriés et les résidents – un expatrié coûtant deux fois plus cher à l'AEFE qu'un résident – ne sont pas justifiées par une différence de mission fondamentale. Ces différences sont donc, sur le terrain, mal ressenties. Ma question s'adresse donc à la fois à la Cour des comptes, à l'AEFE et au ministère de l'éducation nationale : une transformation progressive des postes d'expatriés en postes de résidents, s'agissant du personnel enseignant, est-elle envisageable ? Quelles sont les marges de manœuvre financières potentielles liées à une telle évolution pour l'AEFE ?

Par ailleurs, la Cour des comptes préconise une formation initiale obligatoire, aujourd'hui inexistante, pour les enseignants recrutés locaux, qui sont selon elle « l'avenir du réseau ». Est-ce envisageable et sous quelle forme ? Quel en serait le coût ?

Je terminerai en insistant à mon tour sur l'importance du suivi post-bac des anciens élèves du réseau. Un travail doit clairement être mené pour mieux exploiter cette diaspora.

**M. Christophe Bouchard, directeur général de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.** – Avant de répondre aux questions qui me seront posées, je voudrais faire quelques remarques sur la présentation faite à l'instant par le président Vachia.

L'AEFE prendra connaissance dans le détail du rapport de la Cour des comptes, comme elle avait pris connaissance des observations préliminaires, à propos desquelles elle avait fait valoir ses réactions.

Ce rapport, comme le rapport de 2013, dresse un tableau très complet sur la situation actuelle du réseau de l'enseignement français à l'étranger et des enjeux le concernant. Nous tenons à souligner le constat de départ formulé par la Cour des comptes, constat que nous partageons pleinement, qui insiste sur le caractère unique de ce réseau, aussi bien dans son organisation que dans l'implication de l'État, et sur son importance et son efficacité comme vecteur de l'influence française.

Il va de soi que l'AEFE et son ministère de tutelle partagent la volonté de tout mettre en œuvre pour que la double mission de l'Agence et de son réseau – l'enseignement français aux enfants d'expatriés et l'influence culturelle auprès des enfants des pays concernés – continue d'être remplie de la façon la plus efficace possible, tout en l'adaptant aux évolutions à la fois endogènes et exogènes qui l'affectent.

Nous partageons donc le constat central fait par la Cour des comptes de la nécessité d'un maintien de l'engagement fort de l'État pour préserver ce modèle français.

Une différence d'appréciation avec un élément du rapport, cependant : l'AEFE, à travers notamment le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2018<sup>2</sup>, a d'ores et déjà élaboré une feuille de route pour les prochaines années, en cohérence avec les grandes orientations fixées dans le présent rapport de la Cour des comptes, et s'inspirant des réflexions menées sur la base de son précédent rapport, en 2013. Cette dimension a peut-être été sous-estimée dans le présent rapport.

Sur la question du pilotage, nous partageons le constat de la nécessaire fixation des priorités de l'enseignement français à l'étranger sur un plan géographique, thématique et organisationnel. Il faut rattacher à cette réflexion le travail mené par les ambassades d'une trentaine de pays sur le « plan enseignement », qui doit permettre d'offrir une vision de moyen terme en matière d'évolution du réseau.

Nous soulignons également l'importance de l'évolution du réseau au regard des contraintes budgétaires. Des premières réponses se font jour, à travers le développement des établissements partenaires mais aussi d'une offre complémentaire, comme le label FrancÉducation. Notre objectif est de continuer à promouvoir la croissance de l'offre dans un contexte contraint.

Nous partageons également les conclusions de la Cour des comptes sur l'importance des aspects liés aux ressources humaines, tant pour les personnes détachées titulaires de l'éducation nationale, pour lesquelles se pose la question du statut, que pour les recrutés locaux, qui représentent 50 % du personnel de nos établissements, et pour lesquels se pose effectivement la question de la formation, continue et initiale. Nous travaillons d'ores et déjà sur ces sujets.

Un point sur notre politique pédagogique et le contenu des enseignements : nous accordons une place importante à l'innovation pédagogique ; elle participe de la qualité reconnue de nos enseignements. Par ailleurs, depuis quelques mois, nous avons mis l'accent sur la thématique de l'inclusion : il s'agit de ne pas exclure par principe les élèves qui ont du mal à suivre les cours.

J'insiste sur un autre point, soulevé par Jean-Philippe Vachia : le lien entretenu avec l'enseignement supérieur est très important. Je veux ici rétablir quelques faits. Nous assurons le suivi des élèves quand ils passent dans l'enseignement supérieur, en France ou à l'étranger d'ailleurs. Je peux même dire que nous sommes très impliqués. La question de l'identifiant national étudiant a été soulevée. Sur ce sujet, nous avançons bien. Nous nouons également de nombreux partenariats avec de nouveaux établissements de l'enseignement supérieur en France et à l'étranger.

Quant au rôle des anciens élèves dans cette politique, je conviens que nous n'exploitons pas assez ce réseau. Nous ne touchons qu'une partie de la diaspora des anciens élèves, qui compte entre 500 000 et 600 000 membres. Nous devons accélérer le développement de réseaux sociaux dédiés pour créer des liens supplémentaires entre les anciens élèves de notre réseau, anciens élèves qui, des années après avoir quitté nos établissements, peuvent représenter de véritables soutiens à la France.

**M. Pierre Lanapats, directeur adjoint de la culture, de l'enseignement, de la recherche et du réseau du ministère des affaires étrangères et du développement international.** – Nous remercions la commission des finances d'avoir diligenté cette enquête de la Cour des comptes sur l'enseignement français à l'étranger. C'est l'occasion de faire un point d'étape sur les évolutions importantes qu'a connues notre réseau depuis trois ans.

Elle s'inscrit dans la continuité de la concertation menée par la ministre déléguée chargée des Français de l'étranger, Hélène Conway-Mouret, sur l'avenir de l'enseignement français à l'étranger, des rencontres que le ministère des affaires étrangères et du développement international, le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'enseignement supérieur ont sur le sujet, et des travaux spécifiques sur ce thème : le rapport de 2012 de la sénatrice Claudine Lepage et du député Philip Cordery, le rapport Perret de 2015.

Le ministère, son secrétaire général l'a dit, est d'accord sur la pertinence du double objectif de l'enseignement français à l'étranger, à savoir, d'une part, une éducation de qualité pour les enfants des Français établis à l'étranger, d'autre part, le développement de l'influence française auprès des enfants d'étrangers.

L'enseignement français à l'étranger, ce sont près de 500 établissements dans 137 pays. L'engagement de l'État y est aussi important que nécessaire : c'est le premier poste de dépense du programme 185 « Action extérieure de l'État », à hauteur de 60 %.

Malgré cela, le réseau est de plus en plus largement autofinancé, à travers les frais de scolarité payés par les familles.

L'équilibre actuel de ce partage des charges ne saurait être remis en cause. Le ministère des affaires étrangères et du développement international partage en effet pleinement le constat de la Cour : il faut stabiliser les crédits budgétaires de l'AEFE. Nous nous permettons de souligner l'adaptabilité du réseau dans ses différentes composantes : nous

voulons qu'il contribue à la vitalité de notre réseau diplomatique, en particulier dans les zones de croissance de nos communautés expatriées, et au renforcement de notre présence économique.

Nous avons également encouragé la promotion d'un réseau complémentaire, véritable deuxième pilier de l'influence éducative française à l'étranger, à travers le label FrancÉducation, accordé aux meilleurs établissements bilingues francophones –158 écoles et 60 000 élèves en profitent désormais.

Nous sommes conscients de la nécessité de finir tous ces chantiers et d'en ouvrir d'autres.

En premier lieu, cela passe par le renforcement de notre coopération avec le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'enseignement supérieur. Cette volonté d'une meilleure prévisibilité de la cartographie de nos implantations a donné lieu à la mise en place des « plans enseignements » dans les principaux pays de notre réseau.

Nous sommes également ouverts au principe d'une réflexion d'ensemble sur les ressources humaines.

La possibilité d'accéder à l'enseignement supérieur français est un axe de travail important que nous avons donné à notre réseau, en insistant sur le caractère crucial du continuum avec les études secondaires. Quant au suivi des élèves, notamment étrangers, après leur départ des établissements, il nous semble important qu'il se fasse en parallèle du déploiement du réseau d'alumni.

**Mme Anna-Livia Susini-Collomb, cheffe du département des relations européennes et internationales à la direction générale de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale.** – Je tiens à mon tour à saluer le travail et les constats faits par la Cour des comptes dans ce rapport. C'est un rendez-vous que nous attendions pour, au-delà de nos réflexions, prendre le temps de nous projeter dans l'avenir du réseau, le temps aussi du recul sur les actions que nous menons dans un dossier complexe.

Le ministère de l'éducation nationale ne peut que rejoindre le constat et les préconisations de la Cour des comptes. Une phrase du rapport illustre bien la situation dans laquelle nous sommes : notre politique en matière d'enseignement français à l'étranger, pour ce qui concerne les homologations, par exemple, navigue en effet entre une certaine tolérance et une certaine rigueur.

Nous avons beaucoup travaillé, en format interministériel, à renforcer notre coopération avec le ministère des affaires étrangères et du développement international, autour notamment de l'engagement des établissements du réseau AEFÉ en faveur du label qualité.

Dans ce secteur extrêmement concurrentiel, le lancement début octobre d'une plateforme – intégralement financée par le ministère – visant à mesurer l'engagement sur le long terme des établissements pour cette qualité est un plus. Je signale également la mise à disposition d'inspecteurs pédagogiques « vie scolaire » et le renforcement du service pédagogique par l'AEFÉ. Nous avons également affecté du personnel dédié pour la gouvernance du réseau, mis sur pied des outils d'autoévaluation des établissements scolaires et entamé une politique d'audit de ces établissements.

Mais nous sommes encore au milieu du gué. Les outils existent : nous devons les affiner ensemble. La situation est rendue complexe par la diversité d'un réseau qui s'étend sur toutes les zones du globe.

Le travail prospectif sur les questions géographiques, politiques ou d'engagement des ressources humaines du réseau est tout à fait nécessaire.

J'ai beaucoup aimé le concept de « formation intégrative » des recrutés locaux, qui apparaît dans ce rapport. Beaucoup de choses se font déjà, mais ce concept est intéressant car il évite la confusion avec la formation initiale que nous ne pourrions de toute façon pas mettre en place.

Pour ce qui est de la poursuite des études dans l'enseignement supérieur français, je rappelle qu'un arrêté de 2012 crée ce référentiel qu'est le numéro d'identification national étudiant. Son application pour les élèves de l'enseignement français à l'étranger est prévue pour la rentrée 2017-2018. Les choses sont en cours. Une réunion s'est par exemple tenue hier matin entre les services du ministère de l'éducation nationale et l'AEFE. Ce numéro est important, en effet, pour la poursuite des études. Les élèves de l'enseignement français à l'étranger disposent déjà d'un numéro quand ils passent le brevet ou le bac. L'idée est de systématiser l'immatriculation, à l'image de ce qui est fait actuellement en France.

**M. Jean-Marie Jespere, chef de la mission de la formation, des parcours professionnels et de la mobilité internationale à la direction générale des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale.** – La gestion des ressources humaines est l'enjeu le plus important pour l'enseignement français à l'étranger, en premier lieu parce que la qualité du personnel est source d'attractivité pour les expatriés.

Notre rôle est de soutenir au mieux le développement de l'enseignement français à l'étranger, en permettant au personnel titulaire d'intégrer certains dispositifs. Nous tâchons de maintenir une répartition homogène pour garantir l'équité des moyens entre académies et l'égalité des enseignants face à la mobilité.

Connaître les priorités du ministère des affaires étrangères et du développement international en la matière constitue un levier d'action pour sensibiliser nos personnels au sujet de la mobilité. Si l'AEFE vient à suivre les recommandations de la Cour des comptes sur le statut des résidents, nous apporterons notre éclairage et participerons aux travaux.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Dans un contexte économique contraint, est-il envisageable de faire évoluer le réseau vers l'Asie, où la croissance économique est la plus forte et notre présence la plus faible ?

**M. Éric Doligé, rapporteur spécial.** – Je reste sur ma soif sur un sujet : le prélèvement sur le fonds de roulement de l'AEFE, qui sera de 100 millions d'euros cette année, après avoir été de 20 millions d'euros l'an passé. Or le fonds de roulement disponible serait, semble-t-il, de 176 millions d'euros et le montant des investissements à faire est d'environ 130 millions d'euros. Je rappelle que le prélèvement sur le fonds de roulement rentre dans le budget de l'État. Tout cela semble anormal, voire illisible. J'aimerais donc avoir quelques clarifications sur le sujet, car nous allons au-devant de réelles difficultés.

**M. Christophe Bouchard, directeur général de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.** – La question sur l'évolution du réseau est utile. Elle nous permet de

retracer ce qui s'est passé au cours des dernières années, de présenter nos prévisions pour les prochaines années et d'insister sur la spécificité de l'enseignement français à l'étranger, notamment sur ses implications en termes de planification. La comparaison avec l'évolution du réseau diplomatique est d'ailleurs éclairante.

Le nombre d'élèves est globalement en augmentation sur les dernières années. À la rentrée 2016, il y avait un peu plus de 6 000 élèves supplémentaires par rapport à l'année précédente. Le suivi de l'évolution des communautés françaises est l'une de nos priorités, conformément au contrat d'objectifs et de moyens, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger ayant pour mission première de scolariser les enfants français à l'étranger.

Le Royaume-Uni, en particulier la ville de Londres, est l'un des endroits où le nombre d'élèves a le plus augmenté. Les zones francophones restent prioritaires, que ce soit autour du bassin méditerranéen ou en Afrique francophone, mais aussi dans les pays émergents, par exemple dans le Golfe ou en Asie.

L'évolution du réseau présente une spécificité. Certes, nous pouvons être proactifs et prendre des initiatives. Mais nous répondons avant tout à la demande, selon qu'elle existe ou non.

Dans les deux principales puissances asiatiques, la Chine et l'Inde, qui représentent ensemble 2,5 milliards d'habitants, soit le tiers de la population mondiale, nous sommes confrontés à un blocage légal. Les gouvernements de ces deux pays interdisent, à de rares exceptions près, la scolarisation de leurs nationaux au sein de notre réseau. Nous devons donc nous limiter à la population française expatriée ou aux étrangers en provenance d'autres pays.

Nous sommes soumis à l'évolution de la communauté française. En Chine, elle n'a cessé d'augmenter pendant trois décennies, ce qui a mené à un projet immobilier ambitieux : le nouveau lycée français a été inauguré au mois de mai par le ministre des affaires étrangères. Mais, du fait des changements en matière de recours aux expatriés par les entreprises implantées en Chine ou des conditions de vie dissuasives à Pékin, le nombre d'élèves avait entre-temps baissé. Nous devons prendre en compte ce type de paramètres. Le nombre d'expatriés en Inde, encore plus limité qu'en Chine, baisse aussi, en raison des choix des entreprises et de la pollution à New Delhi.

Cela relativise certains discours que nous entendons par ailleurs. Sur le plan diplomatique, la Chine est une priorité, le ministère des affaires étrangères souhaitant faire de nos implantations dans ce pays les premières dans le monde en nombre d'agents.

La francophonie reste un domaine d'influence essentiel pour nous ; je pourrais citer le Maroc, la Tunisie, le Liban, l'Afrique francophone. Certes, c'est le résultat de l'histoire. Mais cela ne signifie pas qu'il faille l'abandonner. C'est un héritage du passé, mais cela représente aussi des points d'ancrage pour l'avenir.

Ne croyons pas que déshabiller Pierre permettrait d'habiller Paul ! Il est vrai que les 50 000 élèves scolarisés dans les établissements homologués au Liban sont hors de proportion avec la part de ce pays dans la population mondiale. Mais nous ne gagnerions rien à réduire la voilure au Liban pour l'augmenter ailleurs. Nous l'augmentons là où c'est nécessaire, compte tenu des contraintes qui sont les nôtres. Ce n'est pas toujours simple.



Les acteurs anglo-saxons, qui fonctionnent avec des règles différentes, sont dans la même situation. Il s'agit d'un marché. Nous nous établissons là où il existe une demande, en tenant compte de la spécificité du système des écoles : quand un élève entre en maternelle dans l'une de nos écoles, il est *a priori* censé continuer jusqu'en terminale. Nous raisonnons donc sur quinze ans. Les revirements à 180 degrés sont très difficiles, pour ne pas dire impossibles.

Les fonds de roulement conditionnent notre capacité à fonctionner. Entre les services centraux de l'AEFE, qui assurent notamment la rémunération des personnels enseignants, résidents et expatriés, et les établissements en gestion directe, ou EGD, je reconnais que la situation est complexe.

Monsieur le rapporteur spécial, les montants auxquels vous avez fait référence sont de nature différente. Les quelque 20 millions d'euros que vous avez mentionnés relèvent non pas d'un prélèvement sur le fonds de roulement, mais d'un mouvement de trésorerie des EGD vers les services centraux de l'AEFE. Cela n'a donc pas d'influence sur le fonds de roulement global de l'Agence, qui se compose à la fois du fonds de roulement des services centraux et des fonds de roulement des EGD. En l'occurrence, les services centraux, qui assurent chaque mois depuis Nantes la paie des employés du siège et des personnels enseignants, résidents et expatriés, avaient des besoins de trésorerie.

A la fin de l'année 2015, le montant global du fonds de roulement de l'AEFE, services centraux et EGD confondus, était d'environ 360 millions d'euros.

Cette année, compte tenu de nos contraintes – la situation est tendue –, ce montant global baissera d'une trentaine de millions d'euros sur les services centraux, en raison d'un déficit d'exploitation. Cela tient à un problème que la Cour des comptes a d'ailleurs soulevé : le poids croissant de la part patronale de la pension civile des personnels détachés de l'éducation nationale. Auparavant, elle était prise en compte par le ministère de l'éducation nationale. Mais elle a été transférée sur l'AEFE, avec, la première année, une subvention supplémentaire qui équivalait à la pension de l'époque, soit 120 millions d'euros. Mais cette subvention a été intégrée dans la dotation globale du programme 185, qui a baissé, alors que le poids de la pension civile augmente, d'où un déficit d'exploitation. Quand je parle d'une baisse de 30 millions d'euros, c'est au regard des éléments dont nous disposons à ce stade – l'année civile n'est pas terminée – et sous réserve du versement complet de la subvention annuelle due à l'Agence.

Le fonds de roulement des EGD devrait, sauf modifications imprévues d'ici à la fin de l'année, baisser d'un peu plus de 60 millions d'euros. C'est une évolution logique. Ces établissements ont effectué tout au long de l'année des dépenses d'investissement, qui étaient prévues dans le cadre de programmes immobiliers, d'où une baisse du fonds qui avait été constitué pour les financer. D'ailleurs, la hausse des frais de scolarité qui était intervenue dans un certain nombre d'établissements visait à constituer des réserves pour mener à bien ces projets immobiliers, qui continueront d'être menés dans les années à venir.

Il y a une interrogation sur la soutenabilité de ces projets immobiliers. Selon nos analyses, sous réserve – j'y insiste, car c'est important – du maintien de la dotation budgétaire à son niveau actuel, nous pourrions tout à fait les financer.

Une fois ces projets immobiliers réalisés – je précise que le schéma de programmation immobilière élaboré au cours des derniers mois a été validé par toutes les

instances, y compris par le Conseil de l'immobilier de l'État –, nous reviendrons à un fonds de roulement conforme à ce qui est raisonnable.

**M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** – Dans le cadre de l'examen auquel nous procédons au nom de la commission des affaires étrangères, Gaëtan Gorce et moi-même nous interrogeons sur certains des problèmes qui ont été soulevés aujourd'hui.

Je suis préoccupé par le cas des élèves qui, ayant obtenu leur baccalauréat dans un lycée français à l'étranger, n'ont pas pu trouver de place dans l'enseignement supérieur français et ont dû aller faire leurs études au Canada ou aux États-Unis. J'insiste sur la nécessité que les jeunes bacheliers des lycées français puissent intégrer notre enseignement supérieur. Auriez-vous des éléments chiffrés sur le phénomène que je viens de décrire ?

Le rapport de la Cour des comptes dénonce la faiblesse de l'inspection dans le second degré. Pourrait-on avoir plus de précisions à cet égard ?

Enfin, je me fais l'écho d'une interrogation de mon collègue Gaëtan Gorce : qu'en est-il de l'information des enseignants français susceptibles de partir à l'étranger ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Cette audition est très utile avant la discussion budgétaire. Le rapport correspond à ce que l'on perçoit en se déplaçant à l'étranger, même si je regrette qu'il ne soit pas suffisamment incisif sur certains points.

Le nombre d'élèves a augmenté de 55 000 en six ans. Or il n'y a ni recrutements supplémentaires – l'AEFE est sous plafond d'emplois – ni renforcement des moyens budgétaires, qui sont même en baisse.

Les frais de scolarité payés par l'ensemble des familles s'élèvent à 1,8 milliard d'euros, soit 4,5 fois plus que la subvention publique. Cela soulève une interrogation sur la capacité de pilotage du réseau par l'État. Comment peut-on piloter un réseau dont on assure moins de 20 % du financement ?

La stratégie des établissements consiste depuis des années à suivre la demande solvable, ce qui est logique compte tenu de la baisse des dotations publiques. Avec moins de 20 % de financement public, un certain nombre d'établissements ne veulent plus jouer leur rôle de coopération éducative : aider un établissement voisin, c'est aider un concurrent.

Autre préoccupation, il existe une contradiction de plus en plus notable : d'un côté, les Français expatriés veulent limiter les frais de scolarité ; de l'autre, les étrangers paient cher pour accéder à des établissements aussi attractifs que leurs concurrents, notamment anglo-saxons. Pour équilibrer leurs comptes, les établissements ont besoin de clients solvables.

Concernant les bourses, d'un strict point de vue budgétaire, la logique d'enveloppe est toujours plus confortable que la logique de droits. Mais je rencontre les Français de l'étranger : le niveau des bourses et les conditions de traitement des dossiers ne permettent plus de garantir une prise en charge de l'ensemble de la scolarité si les familles n'ont pas suffisamment de moyens. Sur le long terme, c'est la politique des bourses qui est susceptible d'être remise en cause.

Il y a une autre contradiction, mentionnée dans le rapport, entre les besoins en enseignants, avec 55 000 élèves de plus en six ans, et les capacités de l'éducation nationale. Des établissements remettent en cause des projets de développement, craignant de ne pas obtenir d'enseignants. Cela ne peut pas durer.

Il faudrait aussi regarder localement les statuts des établissements. Même dans les établissements conventionnés, on trouve des situations un peu baroques.

Il faudrait formuler une recommandation sur l'homologation, qui doit venir certifier la réponse à des exigences précises, et non relever de considérations d'opportunité politique. Une réflexion sur le sujet s'impose. Cela aurait mérité de figurer dans le rapport.

En tant que parlementaire, je vote le budget. On nous dit que certains recrutés locaux des EGD ne sont pas sous plafond d'emplois. Or, dans le budget de l'AEFE, il est indiqué qu'ils le sont. Pourrait-on avoir des éclaircissements de la Cour des comptes sur ce point ?

L'an dernier, j'avais défendu un amendement relatif aux résidents. Ils sont sous plafond d'emplois, mais tantôt complètement pris en charge par les établissements, tantôt non. Ne pourrait-on pas avoir un peu plus de marges de manœuvre ?

Le coût des pensions civiles pour l'AEFE est de l'ordre de 180 millions d'euros. Il est indiqué que les établissements strictement homologués – ils bénéficient de 2 000 détachements – ne coûtent rien à l'État. Ce n'est pas vrai. Par une simple règle de trois, on s'aperçoit que le coût est d'à peu près 60 millions d'euros pour l'éducation nationale. Il s'agit d'une subvention cachée, qui n'est même pas indiquée dans le rapport, pour les établissements homologués. Les établissements qui sont dans le périmètre public marchent avec des semelles de plomb. Le dispositif est régi par un décret de 1984. Il faudrait pouvoir en sortir progressivement.

La politique dont nous parlons joue un rôle essentiel pour la France, en termes à la fois de *soft power* et de présence économique à l'étranger, pour un coût inférieur au prix d'un A380 !

**M. Michel Bouvard.** – Je salue les travaux de la Cour des comptes.

Le secteur dont nous parlons relève bien des investissements d'avenir pour notre pays, qu'il s'agisse de son économie ou de son rayonnement. Malheureusement, nous sommes confrontés à des problèmes budgétaires, comme souvent lorsqu'il s'agit de financer le long terme.

Il y a 11 000 élèves inscrits sur liste d'attente, dont la moitié sont des nationaux. Et encore la liste d'attente ne recense-t-elle que ceux qui ont pris la peine de s'inscrire ! D'autres ne le font même pas, découragés par la longueur de cette liste...

Pourtant, la demande existe. Voilà quelques jours, j'étais à Chengdu, ville de 18 millions d'habitants de la province chinoise du Sichuan, qui compte 80 millions d'habitants et où il n'y a pas d'enseignement français alors que les entreprises françaises y sont nombreuses.

Les entreprises françaises prennent moins en charge les frais de scolarité. Y a-t-il moyen de nouer des partenariats avec les grands groupes industriels français mondialisés ou

de les faire contribuer davantage, à l'instar de ce qui se pratique en Allemagne ? Peut-on envisager des partenariats avec des pays francophones européens qui n'ont pas de réseau d'enseignement à l'étranger – je pense à la Suisse ou à la Belgique –, mais dont certains nationaux sont scolarisés dans nos établissements à l'étranger ?

Les analyses de la Cour des comptes sur l'immobilier correspondent à ce que nous constatons pour d'autres compartiments du budget de l'État. Celui-ci est incapable d'avoir une approche durable en termes de gestion de l'immobilier. Le schéma 2016-2020 est très bien, mais reste la question des moyens.

On nous dit : « sous réserve des dotations budgétaires ». Des prélèvements sont effectués sur le fonds de roulement. Selon le rapport, 50 % des établissements ont des besoins en matière de travaux immobiliers, sans parler des aspects tenant à la sécurité. En clair, nous sommes dans la même impasse que d'habitude en matière de gestion du patrimoine immobilier. On le constate aussi pour le compte d'affectation spéciale « Gestion de l'immobilier de l'État », ainsi que pour un certain nombre d'établissements publics.

Y a-t-il moyen de sécuriser les financements nécessaires pour l'entretien du patrimoine ? N'y a-t-il pas une réflexion à mener pour gérer l'immobilier de l'État à l'étranger de manière plus globalisée ? Il y a bien des cessions en parallèle...

**M. Richard Yung.** – Les observations de la Cour des comptes nous donnent matière à réfléchir. Les sénateurs représentant les Français de l'étranger, très concernés par de telles problématiques, ont besoin de prendre un peu de recul pour analyser tous les enjeux.

Je note la croissance du réseau ; le nombre d'élèves et la demande sont en progression. Le système français est considéré, à juste titre, comme très bon. Il y a même des Américains qui montent des écoles maternelles et primaires françaises uniquement pour les enfants de leur pays ! Mais la description de l'évolution des moyens publics met en lumière un problème de cohérence.

L'AEFE a pour mission de scolariser à la fois les enfants français et les enfants non français. La formulation est assez vague.

Que signifie « scolariser les enfants français » ? Que tout enfant français à l'étranger a droit à une place dans une école française ? Cela ne fonctionne pas ainsi en pratique. Tous les enfants français ne vont pas dans des écoles françaises, pour de multiples raisons, par exemple la préférence accordée au système éducatif de l'autre pays pour un enfant issu d'un couple binational. L'AEFE agit quand on lui signale des cas d'enfants français non scolarisés, mais tous ces cas ne sont peut-être pas signalés.

Et que signifie « scolariser les enfants non français » ? Que l'on scolarise les enfants des élites du pays ? Ce n'est pas condamnable en soi, mais le rôle de l'enseignement français à l'étranger n'est pas de se substituer aux systèmes éducatifs défaillants d'autres pays, systèmes dans lesquels les élites se gardent bien de scolariser leurs propres enfants. Certes, je comprends bien l'objectif politique de scolariser de futures élites en langue française, mais cette situation me met mal à l'aise.

J'ai un sentiment ambivalent à propos des bourses. La réforme qui est intervenue était certainement nécessaire, mais on constate une chute assez significative des montants : 106 millions d'euros en 2014, 89 millions d'euros en 2015 et 92 millions d'euros en 2016.

Lors de la réforme, on avait invoqué le sacro-saint chiffre de 125 millions d'euros, qui correspondait au niveau de l'année précédente. Maintenant, on est à 30 % de moins. Rend-on un service moindre ? Je comprends les objectifs de la réforme, notamment celui de réaliser des économies, mais n'est-on pas en train de l'appliquer de manière trop rigide ? Un certain nombre d'enfants n'obtiennent pas ce qu'ils pourraient obtenir en bonne logique. Lors de nos déplacements sur le terrain, nous entendons toujours dire qu'il n'y a pas assez de bourses. Comment évaluer ce que serait le bon niveau ? Selon quels critères ? Nous ne savons pas si le chiffre de 125 millions d'euros est suffisant. En revanche, 92 millions d'euros, ce n'est sans doute pas assez.

Le rapport de la Cour des comptes appelle à une grande réforme de la gestion des personnels. Fort bien, mais laquelle ? Que nous propose-t-on ? Une harmonisation des statuts ? Est-ce politiquement et syndicalement faisable ?

**M. Olivier Cadic.** – Il y avait peu d'élus consulaires parmi les personnes auditionnées. J'en ai recensé quatre.

Il est dommage que la conseillère consulaire de Londres Sophie Routier, qui avait repéré les sites de Camden et de Brent, n'ait pas été auditionnée. À Londres, nous avons tout de même levé 120 millions d'euros en quelques années, grâce à un management participatif. Alors que l'on n'avait jamais réussi auparavant à réaliser un deuxième établissement secondaire, nous y sommes parvenus en huit ans ! Il est bien d'avoir visité les nouveaux établissements et rencontré Frédéric de la Borderie, mais il aurait été souhaitable d'auditionner les véritables artisans de telles réalisations.

En tant que parlementaires représentant les Français de l'étranger, nous n'avons pas été auditionnés non plus. Surtout, il est regrettable de ne pas avoir rencontré les représentants des milieux économiques, notamment les présidents des chambres de commerce, qui ont joué un rôle important à Londres.

Il faut aussi rencontrer les anciens directeurs administratifs et financiers et les anciens proviseurs des EGD, quand ils ont une vraie liberté de parole, pour qu'ils puissent détailler les limites du système et les difficultés rencontrées sur le terrain.

Un EGD peut se retrouver confronté à une situation de concurrence déloyale lorsqu'un autre établissement reçoit de l'argent public, ce qui lui permet d'établir une tarification différente.

Le réseau a été conçu pour répondre à la demande des expatriés et des élites étrangères. Nous n'avons pas attendu Laurent Fabius pour faire de la diplomatie économique.

Le principe de départ était excellent : mettre en place un réseau d'écoles pour permettre aux enfants de cadres expatriés de bénéficier d'une continuité éducative et offrir aux élites étrangères la possibilité d'y scolariser leurs enfants, afin que la nouvelle génération soit francophile et favorable au développement des échanges commerciaux avec notre pays. Cela justifie d'y consacrer un demi-milliard d'euros par an.

Concernant l'objectif de scolariser les enfants français à l'étranger, le rapport fait état de taux de scolarisation variant entre 5 % et 20 %. Globalement, on sait qu'environ un quart des enfants français à l'étranger sont scolarisés dans notre système.

Cependant, depuis la création du réseau, des décennies se sont écoulées. Aujourd'hui, beaucoup de Français nés à l'étranger ne parlent même pas français : 80 % sont dans ce cas à Annaba, et près des trois quarts en Amérique du Sud.

Je partage les interrogations de Jean-Yves Leconte et Richard Yung sur le niveau pertinent en matière de bourses. Aujourd'hui, 20 % des enfants français scolarisés dans le réseau d'enseignement français à l'étranger bénéficient d'une bourse. Comme seulement 25 % des enfants français sont scolarisés dans l'enseignement français, ces bourses ne concernent que 7 % ou 8 % des enfants français à l'étranger. C'est une petite minorité. Certains commencent à se demander si le système est juste. Je pense qu'il était effectivement sain de fixer une limite, mais on a simplement partagé la pénurie !

Concernant l'objectif d'attirer les enfants des élites, le problème est que le temps a passé. Les élites sont attirées par les établissements anglo-saxons, dont les infrastructures n'ont rien à voir avec celles de nos écoles. Nous sommes face à une difficulté pour répondre à la demande des élites. Il faudrait un système à double niveau, donc avec des tarifs différenciés, dans nos établissements. Je partage le souci républicain de s'adresser à tout le monde, mais, pour attirer les élites, qui exigent le haut de gamme en matière d'infrastructures, il faut s'en donner les moyens, quitte à avoir un système à double vitesse. A-t-on bien mesuré la dynamique de croissance des écoles anglo-saxonnes à l'étranger et combien d'argent public y est consacré ?

Comment prétendre rayonner si notre système ne peut pas garantir que les nouvelles générations de Français naissant à l'étranger parlent français ? Le réseau de l'enseignement français à l'étranger n'est qu'un des moyens pour atteindre cet objectif de rayonnement. Il ne peut pas en être l'alpha et l'oméga et absorber tout l'argent public. Sa capacité de développement est modeste face à la dynamique de la natalité dans le monde.

Nous avons un bel outil. Il faut revoir la stratégie, mais pas sous le seul angle du montant d'argent public à mobiliser. Demandons-nous si le système répond bien aux attentes de nos milieux économiques : c'est ainsi que nous saurons si le demi-milliard d'euros consacré annuellement au réseau est bien investi.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je salue moi aussi le rapport de la Cour des comptes. Toutefois, je regrette également que les sénateurs des Français de l'étranger, pourtant fins connaisseurs du réseau des établissements français dans le monde, n'aient pas été consultés, pas plus que les membres de la commission de l'enseignement de l'Assemblée des Français de l'étranger, à quelques exceptions près.

Je trouve aussi dommage de ne parler que de l'AEFE, et pas davantage du réseau ou des écoles bilingues. Il aurait été intéressant d'aller visiter, par exemple, les petites écoles privées qui se sont constituées à Londres. Ces écoles ne relèvent pas seulement d'une vision économique. Leur création résulte souvent de l'initiative de parents qui ont commencé, par exemple, par se réunir le samedi matin dans un hall d'église. Elles se sont développées, jusqu'à atteindre l'ampleur que nous connaissons aujourd'hui. Notre réseau d'écoles est un outil essentiel de rayonnement ; nous y tenons beaucoup.

Les bourses sont effectivement insuffisantes. Je passe mon temps à le dire : s'il y a relativement peu de demandes, c'est parce que l'effet de dissuasion est très fort. Ces bourses ne profitent pas aux familles modestes ou aux familles de plus de deux ou trois enfants. Des

témoignages me sont parvenus de quasiment partout dans le monde de familles ayant renoncé à l'enseignement français à cause du coût, qui devient prohibitif.

Autre problème, les enseignants détachés ont souvent beaucoup mal à faire accepter ces détachements par les rectorats, qui n'aiment pas trop les voir partir à l'étranger. Nous avons vraiment besoin de travailler main dans la main avec le Quai d'Orsay et le ministère de l'éducation nationale. La richesse du réseau, ce sont aussi les enseignants. Il n'est pas normal que l'on refuse d'envoyer des enseignants à l'étranger ou que ceux-ci doivent renoncer à leur projet d'expatriation en raison d'autorisations trop tardives.

J'espère que les sénateurs des Français de l'étranger pourront être davantage associés à de tels travaux à l'avenir.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je salue la contribution des sénateurs représentant les Français de l'étranger aux débats budgétaires lors de l'examen du projet de loi de finances. Il nous a semblé important qu'ils puissent assister à l'audition de ce matin, afin de nous faire bénéficier de leur regard singulier sur de telles problématiques.

Pourquoi les anciens élèves des établissements français à l'étranger sont-ils moins impliqués que, par exemple, certains anciens élèves des grandes universités américaines ?

Les conditions financières des avances accordées à l'AEFE à partir du compte d'affectation spéciale « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » sont-elles meilleures que celles des emprunts bancaires auxquels la loi de programmation des finances publiques vous empêche désormais de recourir ? À quels types d'investissements sera consacrée l'avance – je crois qu'elle est plafonnée à 11,6 millions d'euros pour 2017 – qui est prévue ?

**M. Christophe Bouchard, directeur général de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.** – Un peu plus de la moitié des bacheliers des établissements scolaires français à l'étranger font leurs études en France après le bac. L'identifiant élèves n'est pas un frein pour faire des études en France ; c'est juste une difficulté pour nous lorsque nous voulons savoir ce que deviennent les élèves après le lycée. D'autres restent dans le pays de résidence en début de cycle universitaire, puis rejoignent l'enseignement supérieur français en master ou en doctorat.

Chaque année, notre objectif est d'augmenter la part d'anciens élèves du réseau qui poursuivent leurs études supérieures en France ou dans un établissement d'enseignement supérieur français. Viser un taux de 100 % ne serait ni réaliste ni souhaitable. Deux tiers de nos élèves sont étrangers. Au lycée français de Santiago du Chili, 80 % des élèves sont chiliens. Tous nos anciens élèves ne veulent pas forcément suivre leurs études en France, en raison du coût, de leur volonté de ne pas partir à des milliers de kilomètres de leur famille à dix-sept ans ou de l'existence d'universités de qualité dans leur pays de résidence. Des bacheliers français de France sont attirés par l'enseignement supérieur du Royaume-Uni, des États-Unis, du Canada, voire de Belgique ; il serait donc paradoxal que certains de nos lycéens résidant dans ces pays ne souhaitent pas y poursuivre leurs études, d'autant que cela leur permet de rester quelques années de plus dans leur famille.

Le fait que plus de la moitié des élèves de nos lycées à l'étranger, dont un nombre important d'élèves étrangers, poursuivent leurs études en France est déjà un très bon résultat.

Il faut l'amplifier. Nous avons besoin de mieux connaître le parcours de ces élèves, notamment ceux qui arrivent en France au niveau du master ou du doctorat.

Je salue les initiatives prises par certains établissements d'enseignement supérieur français – je pense à HEC, à l'ESSEC ou à l'université de technologie de Compiègne – de créer des structures à l'étranger. Cela permet à des élèves de commencer leurs études sur place, puis de venir en France au bout de deux ou trois ans.

À notre connaissance, aucun élève français du réseau n'a été empêché de s'inscrire dans l'enseignement supérieur français. Il a pu exister des problèmes très ponctuels, par exemple cette année, pour l'inscription en médecine à Paris, mais seulement pour des raisons de place ; le problème ne s'est pas posé dans les universités de province. Globalement, aucun bachelier français d'un établissement scolaire à l'étranger n'est dans l'impossibilité de venir suivre ses études supérieures en France. C'est une question de choix, de stratégie et de volonté.

En matière de ressources humaines, le système évolue, qu'il s'agisse du nombre total de personnels détachés ou de la répartition entre expatriés et résidents. Le statut d'expatrié est le plus intéressant pour les personnels ; c'est aussi celui qui représente les coûts les plus importants. Il correspond à des fonctions, à des processus de recrutement, à des règles de durée de séjour et de déroulement de carrière différents de ceux qui concernent les résidents. Toutefois, il y a des évolutions. Dans le détail, chaque année, on peut passer d'un statut d'expatrié à un statut de résident pour pourvoir des postes précis. Nous l'avons fait dans les années précédentes, largement sous contrainte budgétaire. Le nombre d'expatriés a diminué, et un certain nombre d'expatriés ont été remplacés par des résidents. Nous avons dû aussi fermer des postes de résident dans certains établissements et recourir à des recrutés locaux, selon la même logique.

Qu'il s'agisse des effectifs ou des bourses – c'est vraiment la position du ministère des affaires étrangères et de l'AEFE –, il nous paraît crucial de maintenir nos engagements budgétaires, sous peine de remettre en cause l'économie globale du système.

Il n'y a aucun tabou sur le statut des établissements. Au cours des années précédentes, il y a eu des changements de statut. Certains EGD sont devenus conventionnés et, réciproquement, certains établissements conventionnés sont devenus partenaires et ont été déconventionnés. Ces évolutions sont logiques et possibles. Dans certains cas, pour répondre à des problèmes précis, on peut tout à fait envisager de faire passer un établissement d'un statut à un autre ; pour nous, c'est le pragmatisme qui doit primer.

Le réseau se caractérise par sa diversité selon les pays, qu'il s'agisse de la taille ou du statut. Il faut, me semble-t-il, examiner établissement par établissement quel est le meilleur statut pour remplir au mieux la mission. Évitions d'avoir une vision trop globale qui risquerait de casser ce qui fonctionne, au lieu d'améliorer ce qui mérite de l'être.

La baisse de la contribution des entreprises au paiement des frais de scolarité me semble plus liée à la diminution du nombre d'expatriés dans les entreprises qu'à une volonté de ces dernières de modifier les conditions de rémunération. Depuis des années, pour des raisons financières similaires à celles que nous connaissons nous-mêmes, les entreprises recourent en effet de moins en moins à des expatriés et de plus en plus à des recrutés locaux. La composition sociologique des communautés françaises à l'étranger évolue en conséquence. Il y a de moins en moins d'expatriés envoyés par leur entreprise – c'était le schéma classique



voilà quelques années – et de plus en plus de Français qui décident de partir à l'étranger de leur propre chef, sans le soutien d'une entreprise.

Il y a des exemples de contributions d'entreprises au fonctionnement du réseau sous forme de mécénat. Mais, force est de le constater, la volonté des entreprises d'apporter des contributions trouve vite ses limites. Des entreprises ont contribué, dans une proportion significative, bien que minoritaire, au financement de certains projets concrets, comme celui du lycée de Pékin. Pour d'autres, il y a des contributions locales. Des réflexions sont en cours pour déterminer s'il vaut mieux rechercher les contributions localement, lycée par lycée, ou mettre en place une structure globale, par exemple une sorte de fondation, qui permettrait de fédérer les actions. De toute manière, je pense que le phénomène restera minoritaire.

En revanche – cela n'a pas été mentionné, mais leur niveau est tout à fait significatif dans certains pays –, nous recevons des contributions des États de résidence. Ainsi, l'Allemagne et plusieurs pays d'Europe du Nord ou du Benelux contribuent fortement à l'expansion de notre réseau. Au Luxembourg, un projet très important de construction d'un nouveau lycée est financé aux trois quarts par le Grand-Duché. En Allemagne, il y a des statuts particuliers.

L'effort de planification et de prévision consenti par l'AEFE en matière de gestion immobilière au cours des dernières années a été salué par le Conseil de l'immobilier de l'État, auquel le schéma 2016-2020 a été présenté. Nous avons la responsabilité immobilière directe pour les établissements en gestion. Dans la quasi-totalité de ces établissements, il y a des projets de rénovation, d'agrandissement ou de construction de nouveaux bâtiments pour faire face aux besoins. Le niveau de financement est considéré comme raisonnable et tenable pour les années à venir.

Cela est vrai « sous réserve des dotations » parce qu'il est évident que tout cela ne peut se faire que si la dotation budgétaire reste proche des niveaux actuels. Dans ce cas, les dépenses immobilières, qui seraient comprises entre 40 millions et 50 millions d'euros par an pour les prochaines années, pourraient être assumées grâce aux réserves que les établissements ont constituées et aux revenus supplémentaires liés à l'augmentation du nombre d'élèves.

Nous scolarisons 125 000 enfants français. Cela ne représente qu'une partie du total des enfants français à l'étranger. Il y a effectivement des endroits où la demande est ponctuellement supérieure à l'offre. Nous avons apporté une réponse en ce qui concerne Londres. Il peut exister une tension temporaire sur les effectifs, variable selon les années. Ainsi, après la crise financière en Espagne, des familles françaises ont quitté ce pays et des familles espagnoles ont dû faire des arbitrages financiers et retirer leurs enfants de nos écoles ; toutefois, les effectifs sont remontés depuis deux ans.

Il est difficile de faire face à des évolutions brutales. Un élève qui entre dans le système est là pour quinze ans. Des augmentations d'effectifs de classes de première ou de terminale sont le résultat d'entrées dans le système intervenues il y a quinze ans. Nous devons gérer ces situations.

La scolarisation des enfants étrangers relève de la mission d'influence. Scolariser des enfants étrangers dans leur pays, c'est, par définition, opérer une substitution. Aussi certains pays refusent-ils que leurs nationaux soient scolarisés dans nos écoles. Au Maroc, nous avons fait le choix de ne plus augmenter la taille du réseau, déjà très importante. Mais

l'influence est là : chaque année, dans ce pays, 30 000 élèves sont scolarisés dans nos établissements et sont en contact avec la langue et la culture françaises. La relative contradiction qui apparaît en effet tient à la nature de cette mission d'influence que nous estimons devoir exercer, à la différence d'autres pays européens, dont le réseau scolaire à l'étranger est conçu quasiment exclusivement comme un moyen de scolarisation de leurs nationaux.

Le chiffre de 125,5 millions d'euros qui a été évoqué à propos des bourses correspond à l'engagement du Président de la République de reporter sur le budget des bourses l'intégralité de l'ancien budget plus la prise en charge liée à la réforme. Dans les dernières années, l'application des critères de la réforme a abouti à des dépenses effectives inférieures à 125,5 millions d'euros. Le ministère des finances a donc considéré qu'il n'était pas nécessaire de maintenir un tel montant dans chaque projet de loi de finances, en particulier les trois dernières années, d'où une baisse à 115 millions d'euros, puis à 110 millions d'euros dans le projet de budget qui vous est soumis. Il faut aussi tenir compte, année après année, de la réserve parlementaire, du gel d'une partie des crédits, ainsi que des jeux entre la dotation budgétaire et les montants affectés à l'AEFE.

Pour l'instant, ces sommes ont permis de répondre aux besoins, comme la Cour des comptes l'a souligné, compte tenu des critères de la réforme actuelle. Pour l'année prochaine, nous approchons de la limite, c'est-à-dire des 105 millions à 110 millions d'euros effectivement dépensés chaque année. Quant à savoir s'il y aura des tensions particulières, tout dépendra de l'évolution de l'effet de change l'année prochaine.

Aujourd'hui, on estime que les anciens élèves des établissements français à l'étranger sont peut-être au nombre de 500 000 ou 600 000 dans le monde. Les associations actuelles d'anciens élèves dans les lycées, qui sont chapeautées par l'Association des anciens des lycées français du monde, l'ALFM, couvrent environ 10 % de cette population, soit 50 000 anciens élèves. La France n'a malheureusement pas la tradition anglo-saxonne en la matière.

Le Forum mondial des anciens élèves aura lieu au mois d'avril à Lisbonne. Il permettra de redynamiser et de fédérer les actions. Nous travaillons avec l'ALFM et des médias tournés vers les Français de l'étranger sur la création d'un réseau social des anciens élèves, pour aller au-delà de la forme associative, les jeunes étant plus habitués aux réseaux sociaux. Une plateforme de contacts entre anciens et actuels élèves appelée Agora se met en place, afin que les anciens puissent donner des conseils d'orientation aux élèves de première et de terminale. Le chantier est très important. Certes, nous ne rattraperons pas en quelques années des siècles de tradition anglo-saxonne.

Madame la présidente, vous avez fait référence aux avances de France Trésor. C'est une petite partie du financement des projets immobiliers, qui sont, pour l'essentiel, financés par les réserves constituées par les établissements et par les interventions de l'Agence. Dans le cadre de la définition des équilibres budgétaires et dans le contexte du désendettement de l'État, il a été décidé de restreindre le plus possible le recours à des avances de France Trésor et de solliciter davantage les ressources propres des établissements.

**M. Éric Doligé, rapporteur spécial.** – Je remercie la Cour des comptes de la qualité de sa communication. Je salue les interventions des orateurs de ce matin. Plusieurs observations ont été formulées à l'endroit de la Cour des comptes.

Nous voyons combien la contribution de nos collègues sénateurs des Français de l'étranger est précieuse ; elle nous permet de mieux comprendre les problématiques auxquelles nos compatriotes expatriés sont confrontés. C'est important pour le rayonnement de la France à l'étranger, objectif se trouvant au cœur du dossier dont nous débattons aujourd'hui.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je me félicite que nous ayons pu accomplir ce tour du monde, à la fois réjouissant et rassurant dans une période où la France paraît quelque peu frileuse.

**M. Jean-Philippe Vachia, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes.** - Pour établir son rapport, la Cour des comptes a systématiquement cherché à rencontrer sur place les conseillers consulaires – certes, tous n'ont pas répondu à notre invitation –, y compris à Londres. Il est vrai qu'il y a une lacune dans la liste de noms figurant dans le rapport. Nous avons également visité l'école bilingue de Londres et échangé avec l'Assemblée des Français de l'étranger.

La réforme concernant les personnels devrait avoir pour objet de revoir la tripartition entre expatriés, résidents et recrutés locaux. Ces derniers perdureront, et je me réjouis des propos que j'ai entendus sur leur formation intégratrice. Faut-il maintenir un statut des expatriés ? C'est la véritable question. Je ne dis pas qu'il faille nécessairement le supprimer ; un tel statut peut avoir son utilité pour certains établissements où le recrutement est particulièrement difficile.

L'inspection du second degré est de qualité, mais elle est insuffisante quantitativement. Ne faudrait-il pas un peu plus d'inspecteurs ? La réponse à cette question relève du ministère de l'éducation nationale. Peut-être faudrait-il aussi s'interroger sur la permanence des missions d'encadrement pédagogique des enseignants expatriés. On leur a confié une telle mission car ils étaient peu nombreux, mais ils encadrent des résidents parfois de même qualité qu'eux. Il faut remettre tout cela à plat.

L'enveloppe consacrée aux bourses est largement suffisante pour couvrir les besoins chaque année. C'est important dans un contexte de fortes tensions sur les finances publiques. Sur la base du respect de critères – il y en a –, compte tenu des amodiations que peuvent apporter les commissions consulaires des bourses, la demande de bourses est globalement satisfaite. Je ne suis pas naïf au point de ne pas imaginer que des personnes puissent être découragées de déposer une demande. Mais des critères s'appliquent.

J'entends bien que l'on puisse regretter que telle ou telle bourse n'ait pas été accordée, mais les commissions consulaires des bourses sont majoritairement constituées de représentants des parents d'élèves. Elles peuvent donner leur avis, non seulement sur le principe de l'attribution, mais aussi sur la modulation. Le système ne marche pas si mal que cela. Certes, la question du niveau d'aide publique aux familles demeure.

Comment faire évoluer ce bel outil ? Faut-il développer les partenariats ? Dans le scénario du maintien comme dans celui de l'extension, au-delà de la réforme des personnels, se pose la question des besoins que l'on veut satisfaire.

La juridiction administrative nous a rappelé qu'il n'y a pas un droit d'accès de nos compatriotes français à l'étranger à satisfaire. Mais il faut tout de même essayer de satisfaire au moins en partie les demandes. Il s'agit d'un bel outil d'influence économique. C'est pour

cela que nous invitons à une réflexion stratégique sur la cartographie. Au-delà du contrat d'objectifs et de moyens, il s'agit de savoir comment l'on envisage l'évolution à cinq ou dix ans.

La Cour a dit tout le mal que nous pensions du système des avances de France Trésor. Il y a clairement une irrégularité. Sa portée n'est pas dramatique, mais la situation n'est pas conforme au droit budgétaire.

La programmation en matière d'immobilier me semble bien faite, mais les besoins de sécurisation constituent pour nous un sujet de préoccupation. Il y a l'enveloppe du projet de loi de finances pour 2017. Les audits de la sous-direction du ministère des affaires étrangères sont en cours ; ils permettront de chiffrer les dépenses. Cependant, ayant vu pour d'autres travaux le montant que cela pouvait représenter, nous éprouvons une inquiétude quant aux conséquences possibles sur l'AEFE.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je remercie l'ensemble des intervenants et des collègues qui se sont exprimés au cours de cette audition.

*La réunion est levée à 12 h 50.*

**Mardi 25 octobre 2016**

– Présidence de M. Richard Yung, vice-président –

### **Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique - Examen du rapport pour avis**

*La réunion est ouverte à 14 h 40.*

**La commission procède tout d'abord à l'examen du rapport pour avis en nouvelle lecture de M. Albéric de Montgolfier sur le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (n° 866, 2015-2016).**

#### **EXAMEN DU RAPPORT**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – En première lecture, la commission des finances avait reçu délégation de la commission des lois pour l'examen au fond de 56 articles du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique dit « Sapin II ». Le Sénat a voté 25 articles conformes, modifié 25 articles, supprimé 6 articles et adopté 12 articles additionnels. L'Assemblée nationale a donc examiné, pour les sujets nous concernant, 43 articles en nouvelle lecture, après l'échec de la commission mixte paritaire le 14 septembre dernier.

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a adopté 20 articles conformes et 17 articles avec modifications. Elle a confirmé la suppression de deux articles et rétabli quatre articles, dont deux dans une rédaction différente de la rédaction adoptée en première lecture.

On ne peut que se féliciter du grand nombre d'articles adoptés par l'Assemblée nationale dans leur rédaction issue de la première lecture du Sénat. La majorité des

modifications apportées aux articles modifiés par le Sénat en nouvelle lecture sont d'ordre purement rédactionnel. De plus, elle a repris tous les articles additionnels adoptés par le Sénat dans notre champ de compétence.

Le Sénat a notamment introduit la possibilité de sanctionner les établissements bancaires et les entreprises d'assurance jusqu'à 10 % de leur chiffre d'affaires en cas de manquement à certaines obligations, en particulier en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. L'Assemblée nationale a également repris la limitation et l'encadrement des prérogatives du Haut Conseil de stabilité financière (HCSF), en cas de menace à la stabilité financière ; le rejet de la limitation de la durée des chèques de douze à six mois ; le renforcement des interdictions de publicité pour les produits financiers hautement spéculatifs et risqués et la création d'un document d'information contrôlé systématiquement par l'Autorité des marchés financiers (AMF) pour les « investissements atypiques » ; l'encadrement de la publicité pour les produits défiscalisés ; la nouvelle obligation d'information des entreprises d'assurance à l'égard des titulaires de contrats de retraite supplémentaire ; et la conclusion d'une convention cadre entre l'Agence française de développement (AFD) et la Caisse des dépôts et consignations afin de définir les modalités de leur collaboration en matière de développement, à l'initiative de Fabienne Keller et Yvon Collin.

Enfin, l'Assemblée nationale a confirmé la suppression de l'élargissement du champ des entreprises soumises au *reporting* fiscal, qui n'était pas conforme au cadre fixé par les accords BEPS (lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices) de l'OCDE.

Deux points de divergence demeurent néanmoins. Le premier concerne l'autorisation donnée au Gouvernement de réformer par ordonnance l'ensemble du code de la mutualité. Le Sénat, estimant que cette habilitation – introduite par voie d'amendement de séance et sans débat – était excessivement large, en avait voté la suppression. L'Assemblée nationale, tout en partageant nos observations sur la méthode, a rétabli cette habilitation. Après avoir obtenu de plus amples éléments d'information auprès de représentants du mouvement mutualiste, je vous propose de revenir non à une suppression totale, mais à un champ d'habilitation plus raisonnable en supprimant deux dispositions : la définition des nouvelles activités qui seraient ouvertes aux mutuelles (activités sportives et pompes funèbres) et les dispositions qui mettent en cause l'équilibre entre les pouvoirs de l'assemblée générale et ceux du conseil d'administration.

Le second point de divergence, plus substantiel, concerne l'obligation de déclaration publique d'activités pays par pays. Le Sénat avait adopté en première lecture cette obligation pour les entreprises faisant plus de 750 millions de chiffres d'affaires au 1<sup>er</sup> janvier 2018 en s'alignant sur le contenu actuel de la proposition de directive présentée par la Commission européenne, sous condition de son adoption. L'Assemblée nationale a préféré rétablir son texte de première lecture, qui revient à ne pas lier l'application de la mesure à l'entrée en vigueur de la directive, et retient un seuil de chiffre d'affaires de 50 millions. De plus, la déclaration d'activité serait publiée en ligne, dans un format de données ouvertes et gratuites. L'Assemblée nationale a enfin reporté l'entrée en vigueur par défaut du dispositif national du 1<sup>er</sup> juillet 2017 au 1<sup>er</sup> janvier 2018. La France pourrait ainsi se trouver seule à mettre en œuvre un *reporting* public, ce qui serait contraire à ses intérêts. Le risque est également réel que le Conseil constitutionnel estime une nouvelle fois que cette disposition porte atteinte à la liberté d'entreprendre. Je vous propose par conséquent de revenir au texte du Sénat de première lecture.

Enfin, malgré la reprise par l'Assemblée de tous les amendements introduits par le Sénat en première lecture concernant les nouveaux pouvoirs du Haut Conseil de stabilité financière (HCSF) et l'ajout de la mention selon laquelle le HCSF doit « tenir compte » des intérêts des assurés, adhérents et bénéficiaires des contrats d'assurances, lorsqu'il met en œuvre ses nouvelles compétences, j'estime nécessaire d'aller plus loin. Je propose d'inscrire dans la loi que le Haut Conseil « veille à la protection » des intérêts des assurés au même titre qu'il veille à la protection de la stabilité financière. En effet, les atteintes au droit des contrats comportant un risque d'inconstitutionnalité, il convient qu'elles soient strictement encadrées. Veillons à épuiser nos compétences en fixant des garde-fous au bénéfice de nos concitoyens. Dans sa décision n° 2016-591 QPC du 21 octobre 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution la disposition législative instituant un registre public des trusts, sous le motif qu'elle porte atteinte au respect de la vie privée et que le législateur n'a pas précisé la qualité ni les motifs justifiant la consultation du registre, ni limité le cercle des personnes ayant accès aux données. De plus, cette QPC pourrait avoir des incidences sur l'article 45 *quater* B relatif à la création d'un registre public des bénéficiaires effectifs des personnes morales, voté en première lecture dans les mêmes termes par nos deux assemblées. Cet article renvoie en effet à un décret en Conseil d'État pour « préciser les informations sur les bénéficiaires effectifs qui sont mises à la disposition du public et celles qui ne sont accessibles qu'aux autorités publiques compétentes dans les domaines de la lutte contre le blanchiment, le financement du terrorisme, la corruption et l'évasion fiscale, ainsi qu'aux entités assujetties » aux obligations de vigilance en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. J'avais souligné, dans mon rapport de première lecture, que « s'agissant des informations ayant vocation à être rendues publiques, il pourrait être préférable que la "ligne de partage" relève du législateur dans ses grands principes » et la récente QPC semble valider cette analyse.

En conclusion, je suggère que notre commission propose à la commission des lois d'adopter les articles votés par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture sous réserve des six amendements que je vais vous présenter.

**M. André Gattolin.** – Le seuil de chiffre d'affaires au-delà duquel les entreprises seraient contraintes au *reporting* n'est pas définitivement fixé à 750 millions d'euros. De plus, le projet de directive européenne ne prévoit qu'une harmonisation partielle et n'empêche aucunement, d'un point de vue juridique, les États membres de se montrer mieux-disants en fixant des seuils plus bas, en vertu du principe de subsidiarité.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – Ne soyons pas naïfs. De telles informations pourraient être utilisées par les concurrents de nos entreprises, mais aussi par les administrations fiscales de certains pays où elles sont plus dépendantes qu'en France du pouvoir politique. On pourrait ainsi voir les entreprises françaises soumises à des redressements fiscaux, et ces États capter des recettes fiscales auprès de certains grands groupes, au détriment de notre propre administration.

**M. Richard Yung, président.** – Je salue le retour parmi nous de notre collègue François Patriat.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

*Article 17*

*Les amendements rédactionnels n<sup>os</sup> FINC.1 et FINC.2 sont adoptés.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 17 ainsi modifié.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter les articles 19, 20 et 21 sans modification.*

*Article 21 bis A*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – Je vous ai présenté le contenu de mon amendement n° FINC.3, qui retire du champ de l'habilitation à refondre le code de la mutualité l'élargissement du périmètre d'activité des mutuelles aux activités sportives et de pompes funèbres, ainsi que l'élargissement des compétences des conseils d'administration. Ces mesures ne relèvent pas du domaine technique et n'ont aucun caractère d'urgence.

**M. Maurice Vincent.** – Nous nous félicitons de l'évolution de votre position, puisque vous ne souhaitez plus supprimer l'habilitation. Mais notre groupe s'en tiendra à la proposition du Gouvernement, qui nous semble plus ambitieuse.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – La véritable ambition, pour le législateur, ce serait de légiférer... Le code de la mutualité mérite mieux qu'une ordonnance.

*L'amendement n° FINC.3 est adopté.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 21 bis A ainsi modifié.*

*Article 21 bis*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – L'amendement n° COM-4, qui exclut le secteur de l'assurance dite non-vie des compétences du HCSF, me semble fondé. L'assurance dommages ou santé, par exemple, ne présente aucun risque systémique, et le secteur fait l'objet d'un encadrement réglementaire approprié. Cet amendement relève du bon sens et a été voté par le Sénat en première lecture. Avis favorable.

**M. Claude Raynal.** – L'argument peut être retourné : il n'y a pas de risque systémique dans les secteurs de l'assurance habitation, dommages ou automobile ; par conséquent, la question ne se pose pas et le texte se suffit à lui-même.

**M. Jean-François Husson.** – Au contraire, cela va sans dire, mais cela va mieux en le disant.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° COM-4.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – Mon amendement n° FINC.4 modifie une formulation redondante : « suspendre ou restreindre temporairement tout ou partie des actifs » est peu clair, et personne n'a su m'expliquer la différence entre les deux opérations.

C'est pourquoi je propose de retirer le verbe « suspendre » au profit d'une formulation plus claire, qui montre bien le caractère temporaire des dispositions prises.

*L'amendement n° FINC.4 est adopté.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – Mon amendement n° FINC.5 modifie la formulation de cet article, qui prévoit que le HCSF doit « tenir compte » des intérêts des assurés. C'est par trop imprécis : je propose « veiller à la protection » de ces intérêts. Toute rédaction insuffisamment précise nous expose à un risque de censure du Conseil constitutionnel. Toute restriction à la capacité pour les assurés de racheter leur assurance vie ou d'opérer des arbitrages doit être soigneusement justifiée par la loi et l'intérêt général.

**M. Roger Karoutchi.** – Voilà un excellent amendement. Je ne comprends pas les intentions du Gouvernement : « tenir compte » des intérêts des assurés implique que cela ne s'impose pas. « Veiller à la protection », en revanche, s'impose. C'est d'autant plus important que l'assurance vie est l'un des systèmes les plus solides et les plus porteurs pour les assurés ; le remettre en cause, c'est déstabiliser les épargnants.

**M. Maurice Vincent.** – Je suis d'accord avec les précisions apportées à la rédaction et au principe du maintien d'un équilibre dans les pouvoirs du HCSF. Mais ce dernier sera amené à faire des choix difficiles entre les intérêts des épargnants et des mesures qui peuvent s'avérer douloureuses.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – Si le Haut Conseil est amené à intervenir, c'est que par définition la décision est compliquée. Il doit avoir des motifs suffisants pour intervenir dans le droit des contrats.

**M. Richard Yung, président.** – Il convenait que le Haut Conseil s'occupe de ce domaine qui jusqu'à présent lui échappait ; c'est l'objet de cet article.

*L'amendement n° FINC.5 est adopté.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 21 bis ainsi modifié.*

### **Article 25**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – L'amendement n° COM-20 supprime une demande de rapport sur les enjeux de la dématérialisation des moyens de paiement. C'est la pratique de notre commission que d'écarter les rapports ; je m'en remets à votre sagesse.

**M. Vincent Delahaye.** – Cet amendement est bienvenu car il allège le travail de l'administration.

**M. Maurice Vincent.** – Allant contre la position du Gouvernement, l'Assemblée nationale a maintenu la durée de validité des chèques à douze mois ; le rapport a pour objet de vérifier la pertinence de cette mesure. Notre groupe s'abstiendra.

**M. André Gattolin.** – Le groupe EELV votera contre. Le rapport demandé par l'amendement a pour objectif d'éclairer le débat particulièrement obscur que nous avons eu sur la durée de validité des chèques. Nous savons bien que les banques, pour des raisons d'économie, ont intérêt à leur suppression...



**M. Michel Canevet.** – Je ne vois pas l'intérêt de prévoir un tel rapport dans la loi. Si le Gouvernement en a besoin, il a la possibilité de le commander à ses services.

**Mme Marie-France Beaufils.** – Le groupe CRC s'oppose à la suppression du rapport. Nous avons besoin d'être éclairés sur une disposition qui figure dans le projet de loi.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – Le rapport était justifié par le débat sur la durée de validité des chèques ; maintenant que celle-ci a été maintenue à un an, il n'a plus de raison d'être.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° COM-20.*

*La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 25.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter les articles 28, 28 bis A, 28 bis, 28 ter, 28 quinquies, 29, 29 bis AA, 29 quater et 33 sans modification.*

#### **Article 45 bis**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – Mon amendement n° FINC.6 revient à la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture sur la déclaration publique d'activité pays par pays.

**M. Maurice Vincent.** – Notre groupe s'abstiendra.

**Mme Marie-France Beaufils.** – Le groupe CRC est favorable au maintien de la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale.

*L'amendement n° FINC.6 est adopté.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 45 bis ainsi modifié.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 52 bis sans modification.*

#### **Article 54 bis B**

**M. Maurice Vincent.** – L'amendement n° COM-23 de Richard Yung et moi-même met en conformité cet article avec une décision QPC du Conseil constitutionnel du 5 octobre dernier qui imposait une refonte de l'ensemble du dispositif de dialogue social au sein de la Caisse des dépôts et consignations. Il précise ainsi les modalités de désignation de deux représentants du personnel à la Commission surveillance de cet établissement.

**M. Michel Bouvard.** – Les dispositions du II de cet amendement sont tout à fait nécessaires, puisque la QPC remet en cause les modalités actuelles des relations sociales au sein de l'établissement. Mais pour adopter ces dispositions, nous sommes contraints de maintenir l'article 54 bis B qui introduit, même avec les modifications du I, ce que nous avons refusé en première lecture, c'est-à-dire la représentation du personnel au sein de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations. Cette dernière n'étant ni une société nationale, ni un établissement public à caractère industriel et commercial (Epic), elle ne relève pas des dispositions législatives instaurant une représentation des personnels au

sein des organes de direction. Est-il possible de voter le II de cet amendement sans conserver l'article ?

**M. Maurice Vincent.** – Peut-être par un sous-amendement.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – Nous avons trois possibilités : supprimer le I de l'amendement, mais avec une incertitude constitutionnelle, supprimer l'article dans son ensemble – c'était notre position en première lecture – ou enfin adopter l'amendement tel quel. Sagesse.

**M. Vincent Delahaye.** – Je partage l'avis de Michel Bouvard. La décision du Conseil constitutionnel imposait les mesures prévues par le II. Mais la Caisse des dépôts n'a pas de conseil d'administration, et une configuration très différente des autres établissements publics ; c'est pourquoi sa commission de surveillance a des responsabilités très spécifiques : il serait difficile que des membres du personnel y soient associés. Soit nous nous exposons à un risque constitutionnel en votant l'amendement sans son I – je suis prêt à le prendre – soit nous repoussons l'amendement dans son ensemble.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – L'adoption du seul II de l'amendement, qui vise à tirer les conséquences d'une décision du Conseil constitutionnel, pourrait ne pas être conforme à la règle de l'entonnoir, s'il était considéré que le II n'avait plus de lien avec l'article en discussion.

**M. Maurice Vincent.** – N'est-il pas possible de disjoindre le I du II ?

**M. André Gattolin.** – N'est-il pas préférable de déposer un amendement en séance ?

**M. Michel Bouvard.** – Nous pouvons adopter un amendement de réécriture de l'article reprenant uniquement le II de l'amendement COM-23 – même si nous ne sommes pas certains qu'il survivra.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – L'honnêteté m'oblige à dire que le II se suffit à lui-même. Je vous propose donc de rendre un avis défavorable à l'amendement n° COM-23 et d'introduire un amendement n° FINC.7 reprenant son II et commençant ainsi :

« L'article 54 *bis* B est ainsi rédigé :

L'article 34 de la loi... »

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° COM-23 et adopte l'amendement n° FINC.7.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 54 bis B ainsi modifié et l'article 54 bis F sans modification.*

## **PLF pour 2017 - Mission « Conseil et contrôle de l'État » - Examen du rapport spécial**

**Puis la commission examine le rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial, sur la mission « Conseil et contrôle de l'État ».**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».** – La mission « Conseil et contrôle de l'État » se compose de quatre programmes : le Conseil d'État et les autres juridictions administratives, la Cour des comptes et les autres juridictions financières, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et, depuis la loi de finances pour 2014, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

Le budget de la mission « Conseil et contrôle de l'État » est en hausse de 2 % pour s'établir à 652 millions, sous l'effet de l'augmentation des crédits de titre 2. En effet, cette mission se caractérise par la prépondérance des dépenses de personnel qui représentent, pour 2017, 85,2 % des crédits de la mission. Hors dépenses de titre 2, le budget de la mission est néanmoins en baisse de 1,5 % par rapport à 2016.

Les crédits du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » progressent de 2,6 % par rapport à 2016, pour s'élever à 397 millions. En 2017, le programme bénéficiera, comme en 2016, de créations de poste : 60 principalement affectées aux tribunaux administratifs et la Cour nationale du droit d'asile.

Cette politique de création d'emplois se poursuit dans un contexte de progression continue des affaires enregistrées devant les juridictions administratives – une tendance qui devrait se poursuivre en 2017 avec la mise en place de plusieurs réformes, sans qu'il soit possible, toutefois, d'en évaluer l'impact budgétaire précis à ce stade : réforme du droit d'asile, du droit des étrangers, loi sur le renseignement, projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, dépenalisation du stationnement payant, etc...

Malgré cette hausse du contentieux, et grâce notamment au renforcement de ses effectifs, les délais de jugement des juridictions administratives semblent maîtrisés voire s'améliorent, y compris pour la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) dont les efforts, dans ce domaine, méritent d'être salués – et je sais que Roger Karoutchi est particulièrement attentif à cette question. Entre 2009 et 2016, le délai moyen constaté devant la CNDA a ainsi été réduit de 45 %, pour atteindre, fin 2017, six mois en procédure normale et six semaines en procédure accélérée. Ces délais, supérieurs à ceux qu'impose la réforme du droit d'asile, peuvent néanmoins être considérés comme raisonnables au vu de l'important déstockage annoncé des dossiers en instance à l'OFPRA dès fin 2016.

Quant au Conseil économique, social et environnemental (CESE), son budget s'établit, pour 2017, à 39,8 millions, soit une hausse de 4,4 % par rapport à 2016, infirmant la tendance à la baisse observée depuis 2014. Le CESE connaît, en effet, une hausse de ses dépenses de personnel lui permettant d'atteindre son plafond d'emploi fixé à 150 équivalents temps plein travaillé. Cette évolution s'inscrit dans le cadre des orientations stratégiques fixées par la nouvelle mandature, visant à accroître et redonner de la visibilité aux travaux du Conseil. Le CESE poursuit également la mise en œuvre de deux réformes importantes : la refonte de son régime comptable et financier et le rééquilibrage de sa caisse des retraites. On

peut néanmoins noter que la hausse de 4,4 % de son budget, au contraire de celle du budget des juridictions administratives, se justifie moins aisément.

Le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » est doté de 214,7 millions en crédits de paiement, soit un budget en légère augmentation (0,5 %) par rapport à 2016, principalement due à une hausse des dépenses de titre 2. 2017 sera une année de transition pour la mise en œuvre des nouvelles compétences attribuées aux juridictions financières : l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales et le contrôle des établissements et services sociaux et médicaux-sociaux (ESMS) et des établissements de santé privé seront sans conséquence sur le plafond d'emplois stabilisé à 1 840 ETPT. Néanmoins, la Cour des comptes, dont j'ai récemment rencontré le Premier président, estime que l'extension de ses compétences nécessitera, à partir de 2018, des moyens supplémentaires, estimés à environ 40 postes, tout en restant en deçà du plafond d'emplois.

Par ailleurs, la réforme des juridictions financières - qui a permis l'ajustement des chambres régionales de comptes à la carte des nouvelles régions - est en voie d'achèvement, pour un coût global estimé à 11,5 millions. L'impact budgétaire sur 2017 est cependant mineur, le coût ayant principalement porté sur les années précédentes.

Enfin, le dernier programme est consacré au Haut Conseil des finances publiques. Comme en 2016, le budget alloué à ce programme – qui représente 0,08 % des crédits de la mission – a été réajusté, à la baisse, aux besoins de l'institution, soit 500 000 euros. Son faible montant, sa sous-consommation récurrente et l'absence réelle de mesure de la performance me conduisent, néanmoins, à m'interroger sur la pertinence d'un programme particulier pour cette institution. Par ailleurs, il est intéressant de noter que le budget du Haut Conseil est en baisse alors ses avis n'ont jamais autant fait parler de lui...

En conclusion, je propose à la commission d'adopter, sans modification, les crédits proposés pour la mission et chacun de ses programmes.

**M. Vincent Delahaye.** – L'augmentation du budget des juridictions administratives est assez raisonnable, compte-tenu de leurs nouvelles obligations. De même, la Cour des comptes et le Haut Conseil des finances publiques font attention à l'évolution de leur budget. En revanche, + 4,4 % pour le budget du CESE – une institution qui, à mes yeux, pourrait être supprimée –, est déraisonnable, notamment au vu de la situation des collectivités territoriales. Je n'approuverai pas les crédits de la mission.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial.** – Je n'ai pas encore pu rencontrer le président du CESE. Cette augmentation correspond à dix créations de poste – quatre de catégorie A + et six de catégorie A. Il est vrai que les collectivités locales subissent, elles, une baisse de leurs dotations. Vous pourrez déposer des amendements, à condition qu'ils soient ciblés.

**M. Roger Karoutchi.** – Pour former les agents de la CNDA, il faut du temps. Depuis trois ans, on augmente considérablement les effectifs de la CNDA, ce qui est une bonne chose, mais attention aux années à venir. Le délai de traitement des dossiers est actuellement plus rapide du fait de moindres recours. Le nombre de demandes d'asile acceptées a augmenté : depuis deux ans, le taux est de l'ordre de 25 %, contre environ 15 % il y a quelques années, car il y avait à l'époque très peu de Syriens et d'Irakiens. Mais si le nombre de 100 000 demandes d'asile se maintient en 2017 et 2018, mais avec moins de

Syriens et d'Irakiens qui obtiendraient leur demande dès leur recours devant l'OFPRA, les recours devant la CNDA se multiplieront. L'augmentation des effectifs de la CNDA en 2017 ne nous met pas à couvert pour les années à venir. Si l'on en revient à un taux normal de recours, la CNDA connaîtra à nouveau des difficultés.

**M. Éric Doligé.** – J'ai cru comprendre que le Conseil d'État connaissait une augmentation du nombre de personnels. Est-ce le cas ? Voilà trois ans, 6 000 ou 7 000 recours avaient été déposés sur le découpage des cantons, ce qui avait triplé le volume d'activité sur une année. Je me demande si les recours déposés à l'époque ont permis de justifier des embauches ou si le Conseil d'État avait pu absorber ce surcroît de travail.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial.** – Pour 2017, il s'agit de 60 créations de postes pour les juridictions administratives, dont 40 pour la Cour nationale du droit d'asile, 15 pour les tribunaux administratifs et sans doute 5 pour le Conseil d'État.

Si l'on revient sur la mission « Conseil et contrôle de l'État », celle-ci est hétéroclite, avec plusieurs programmes : 397 millions pour les juridictions administratives, 214,7 millions pour les juridictions financières et 39,8 millions pour le CESE. L'augmentation des missions des juridictions financières, avec la certification des comptes des collectivités, le contrôle des établissements sanitaires et sociaux, y compris de droit privé, justifie pleinement les crédits dévolus. S'agissant des juridictions administratives, l'augmentation des dépenses est justifiée par la hausse continue du contentieux. Globalement, j'ai un avis très favorable sur les crédits des juridictions financières et administratives. Pour les crédits attribués au CESE, je conviens qu'il faudrait analyser davantage l'évolution proposée des crédits, et notamment des crédits de personnel. Nous pourrions réserver les crédits de la mission.

**M. Philippe Dallier.** – La réserve des crédits destinés au CESE me conviendrait tout à fait. Je ne sais ce que signifie le terme de « rebasage » de la masse salariale, employé dans la note de présentation de la mission. Tout cela mérite d'y voir plus clair. Quand la métropole du Grand Paris cherchait un hémicycle pour se réunir, le CESE louait le sien 10 000 euros la matinée !

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial.** – Vous incitez donc le rapporteur spécial que je suis à mener de plus amples investigations. Je vous propose de réserver les crédits et de les examiner à nouveau lors d'une prochaine réunion.

**M. Marc Laménie.** – Le montant des crédits affecté au Haut Conseil des finances publiques est vraiment très faible. Les crédits augmenteront-ils dans les années à venir ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial.** – Je ne le pense pas car tout le travail support est assuré par la Cour des comptes. Il y a très peu de personnels dans cette instance. On peut néanmoins s'interroger sur l'existence d'un programme spécifique au regard de la faiblesse de ses crédits.

**M. Claude Raynal.** – Je me rallie à l'idée de mener des investigations complémentaires sur le CESE. Le montant des crédits proposés est équivalent à celui des crédits réalisés en 2015, mais il est toujours utile de poser quelques questions.

**M. Richard Yung, président.** – L'avis de réserver l'ensemble de cette mission, au 24 novembre prochain, dans l'attente du résultat des investigations de notre rapporteur spécial, me semble partagé.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de réserver sa position sur les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».*

**PLF pour 2017 - Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et articles 53 à 55) (et communication sur le contrôle budgétaire relatif à l'Institution nationale des Invalides (INI)) – Examen du rapport spécial**

**Enfin, la commission procède à l'examen du rapport de M. Marc Laménie, rapporteur spécial, sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et articles 53 à 55) et entend une communication sur son contrôle budgétaire relatif à l'Institution nationale des Invalides (INI).**

**M. Marc Laménie, rapporteur spécial.** – La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » comporte trois programmes : le programme 167, qui porte essentiellement sur les crédits de la Journée « défense et citoyenneté » (la JDC) et des opérations commémoratives promues par le secrétariat d'État ; le programme 169, le plus important, qui finance les différentes prestations versées aux invalides et anciens combattants et le programme 158, qui implique les services du Premier ministre et réunit les moyens nécessaires à la réparation des spoliations et des actes de nature antisémite et de barbarie commis pendant le second conflit mondial.

Au total, les crédits de la mission s'élèvent à 2,554 milliards d'euros, dont 2,448 milliards d'euros au titre des dépenses d'intervention, ce qui atteste de la vocation de la mission d'être un réservoir de transferts en faveur du monde combattant. Ce réservoir est principalement logé dans le programme 169, qui réunit 2,4 milliards d'euros de crédits destinés à honorer un certain nombre de droits, au premier rang desquels la dette viagère à hauteur de 1,9 milliard d'euros. Il s'agit de la retraite du combattant (748,5 millions d'euros) et des pensions militaires d'invalidité (1,147 milliard d'euros). Ce programme comprend également les financements des soins gratuits (32,6 millions d'euros), des remboursements des prestations de sécurité sociale aux invalides de guerre pour les prestations non prises en charge gratuitement (85,2 millions d'euros), et des coûts des majorations des rentes mutualistes, qui pèsent à hauteur de 253,5 millions d'euros, somme assez considérable quand on la compare aux dépenses des retraites versées aux combattants.

Le programme 167 totalise 37,9 millions d'euros, dont 15,7 millions d'euros pour financer la Journée « défense et citoyenneté » (JDC), tandis que le programme 158 bénéficie d'environ 100 millions d'euros.

Le projet de budget fait ressortir une baisse des crédits de 2,6 % en crédits de paiement, soit une économie de 67 millions d'euros. Cette baisse est concentrée sur les dépenses d'intervention du programme 169.

Enfin, le budget ne rend pas compte de la totalité de l'effort financier en faveur des anciens combattants : hormis une centaine de millions d'euros provenant d'autres missions, quasi exclusivement pour financer le déroulement de la JDC, il faut encore compter avec des dépenses fiscales estimées cette année à 751 millions d'euros, qui augmentent les crédits de la mission de près de 30 %.

Concernant les dépenses fiscales, ma première observation tend à en faire ressortir l'importance dans l'ensemble des transferts consentis au bénéfice des anciens combattants. Notre commission s'était interrogée dans le passé sur leur poids et sur l'opportunité d'attribuer aux différentes dépenses fiscales un si grand rôle dans l'expression de la solidarité avec le monde combattant. Certaines dépenses fiscales et sociales consenties aux anciens combattants ne sont toujours pas recensées dans le projet annuel de performances. La Cour des comptes l'avait déploré. J'ai interrogé le ministère sur ce point, et les réponses fournies, éclairantes pour certaines, ne m'apparaissent pas entièrement satisfaisantes. Je vous propose de porter notre attention sur ce point dans l'année à venir d'autant que, traditionnellement, les dépenses fiscales connaissent un certain dynamisme, qui contraste avec les crédits budgétaires.

Ma deuxième observation concerne les économies programmées sur ces crédits. Elles se montent à 67 millions d'euros, ce qui est loin d'être négligeable. C'est traditionnellement à une sorte de « dividende démographique » qu'elles sont dues. De nombreuses prestations voient naturellement la population de bénéficiaires se réduire. Cette année encore, il est prévu que les titulaires des pensions militaires d'invalidité (PMI) et de la retraite du combattant se contractent de près de 5 % pour chacune de ces catégories. Or, les crédits ne baissent pas à due proportion. Si l'on se limite aux PMI et à la retraite du combattant, la seule variation démographique aurait dû permettre près de 100 millions d'euros d'économies. Le projet de budget n'en programme que la moitié. Ce décalage s'explique par des mesures qui atténuent l'ampleur du dividende démographique. Il ne s'agit pas tant des mesures des articles rattachés à la mission, puisque leur montant ne dépasse pas 800 000 euros. Les 50 millions d'euros d'écart sont en réalité essentiellement le résultat d'une mesure directe : l'attribution de deux fois deux points aux titulaires de la retraite du combattant et d'un enchaînement qui, au travers du « rapport constant » liant la valeur des prestations dont il s'agit à l'indice INSEE, dit « grille des salaires », transmet les revalorisations salariales de la fonction publique aux principales prestations de la mission. En 2017, le coût de la revalorisation de la retraite du combattant s'élèvera à 27,4 millions d'euros, tandis que le second mécanisme enclenché majoritairement avec la revalorisation de l'indice de la fonction publique, à deux reprises – 0,6 % en juillet 2016, puis en février 2017 – implique un coût de 39,8 millions d'euros pour l'ensemble des prestations indexées.

En raison du calendrier, ces mesures auront des effets plus importants encore sur les charges de la mission considérées en année pleine. Les points attribués à la retraite du combattant représentent une augmentation de plus de 8 % en année pleine soit, selon certaines hypothèses, près de 65 millions d'euros, qui joueront à la hausse sur les dotations en 2018. Par comparaison, il faut mentionner que les pensions civiles devraient faire l'objet d'une revalorisation de 0,6 % en octobre 2017. En outre, si les PMI sont revalorisées du fait du rapport constant, cette indexation sera nettement plus modérée que pour ce qui concerne la retraite du combattant, discordance évidemment discutable. On peut parler d'un sérieux coup de pouce. Cependant, il ne suffira pas à effacer les pertes de pouvoir d'achat subies par tous les titulaires des droits liés à la valeur du point PMI, qui sert de base au calcul de leur paiement. Si celui-ci avait été indexé sur l'inflation depuis 2011, il aurait atteint 14,64 euros en 2015, contre les 14,04 euros observés et les 14,36 euros prévus en 2017 résultant de la revalorisation entreprise.

Ma première observation porte sur la JDC, sur laquelle notre commission a rendu un rapport en cours d'année. Toutes les préconisations formulées ne sont pas encore traduites dans les faits. L'une, qui me tient à cœur, semble toutefois devoir être prise en compte : la JDC, en plus de sa raison d'être, qui est de sensibiliser les jeunes aux affaires de défense, doit

mieux faire que ce qu'elle fait déjà en termes de remédiation au décrochage de certains jeunes : entre 100 000 et 150 000 jeunes sortent sans bagage du système scolaire chaque année. C'est vraiment une cause nationale que de s'attaquer à ce problème. La JDC permet d'identifier les vrais décrocheurs, qui sont reçus en entretien et se voient proposer des filières de requalification. Il faut que cette action soit beaucoup plus vigoureuse. L'idée de transformer la direction du service national en direction du service national et de la jeunesse, en cours d'étude, doit être le premier pas vers une amplification des suites données à la JDC.

Ma dernière observation concerne le programme 158 et, en particulier, les missions de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS). Je souhaite que les dossiers nombreux qu'il lui faut encore traiter au titre de l'indemnisation des victimes d'actes de barbarie permettent d'avancer rapidement vers la résorption d'un stock trop élevé. Il convient aussi de mieux traduire les recommandations formulées par la mission de la commission de la culture et, en particulier, par sa rapporteure, pour que, au-delà de l'indemnisation *stricto sensu*, la réparation puisse prendre la forme de restitutions. À cet égard, il faudra sans doute surmonter des questions d'organisation, mais aussi prévoir les crédits nécessaires à des recherches concrètes plus actives. Au bénéfice de ces observations, je vous invite à adopter les crédits de la mission sans modification.

J'en viens maintenant à la présentation des articles 53 à 55 rattachés.

L'article 53 introduit un nouveau cas de majoration des pensions de réversion pour les conjoints survivants. En l'état, les majorations sont accordées sous condition d'âge, un ayant droit de moins de 40 ans n'y ayant pas vocation, sauf à connaître un état de santé très dégradé. L'article prévoit d'élargir ce droit aux ayants droit de moins de 40 ans ayant au moins un enfant à charge. La mesure bénéficierait à 105 personnes, pour un coût de 130 000 euros par an. Je propose d'adopter cet article.

L'article 54 majore de 100 euros les différentes allocations spécialement accordées aux supplétifs et à leurs ayants droit. Cette mesure coûterait 570 000 euros. La situation des harkis s'en trouverait davantage améliorée que celle d'autres combattants des mêmes conflits. Malgré cette asymétrie, il faut aussi tenir compte des difficultés particulières rencontrées par cette population. Je suis donc favorable à cet article.

Enfin, l'article 55, qui représente 100 000 euros, complète la liste des fonctionnaires exerçant des missions au service de la sécurité du pays et ayant fait preuve d'un courage particulier dans des situations d'agression dont le décès justifie une majoration de pension pour les ayants droit survivants. Les militaires décédés sur le territoire national hors ceux de la gendarmerie nationale n'entrent pas jusqu'à présent dans cette liste. Il s'agit de réparer une omission, ce qui, compte tenu des conditions d'engagement actuelles des soldats sur le territoire national, est hélas très justifié. Je préconise l'adoption de cet article.

Le contrôle budgétaire sur l'Institution nationale des Invalides (INI) a été largement motivé par la situation d'incertitude, sinon de crise, que traverse cet établissement depuis quelque temps. L'INI, maison des combattants âgés, malades ou blessés au service de la patrie, est l'une de ces institutions qui, par son histoire et sa haute valeur symbolique, appartiennent au patrimoine de la Nation. Il faut aussi considérer l'utilité de ses missions, à savoir l'accueil des invalides les plus lourds et les prestations de ses services de soins, dispensés dans trois centres.



Le centre des pensionnaires accueille les invalides du monde combattant. La moyenne d'âge y est élevée mais, avec les OPEX et les attentats, elle tend, hélas, à baisser un peu. Le centre chirurgico-médical a une patientèle très diversifiée avec, désormais, une majorité de patients non militaires. Enfin, une unité appelée le Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH) réalise des travaux sur les appareillages et mène des travaux de recherche.

Les unités de soin de l'INI sont de plus en plus fréquentées par des civils malgré la priorité d'accès réservée au monde combattant. Cela témoigne de l'excellence acquise dans certaines spécialités médicales liées à l'invalidité, en particulier pour toutes les pathologies médullaires et la réadaptation consécutive à des traumatismes souvent très lourds.

Le régime juridique de l'INI, lui confère une authentique singularité et autonomie administrative. Celle-ci est un établissement public administratif *sui generis* : cela signifie non seulement qu'elle est dirigée par un conseil d'administration où sont représentées les parties prenantes, mais également qu'elle n'est pas un établissement de santé et qu'elle n'est pas soumise à l'ARS. Elle n'est pas non plus formellement intégrée au service de santé des armées. Enfin, un grand nombre des règles s'appliquant à l'INI sont de niveau législatif.

Bien qu'unique, l'INI n'est pas séparée de son environnement. Elle est acteur d'un grand nombre de réseaux. Outre l'ouverture de ses unités médicales au monde civil, elle contribue à la résilience de la Nation qui est l'une des missions naturelles des services de santé des armées. L'implication de l'INI dans la réponse apportée à la suite des tragiques événements qu'a connus notre pays l'a amplement démontré. Établissement hors norme, l'INI n'est pas un établissement hors sol.

Force est pourtant de constater que l'INI, sur fond de réorganisation générale de l'offre de soins, s'est trouvée confrontée à une période difficile, marquée par des incertitudes sur le périmètre de ses missions et par des déséquilibres financiers. Ceux-ci ont été moins le résultat de dépenses trop fortement croissantes que de l'inertie de ses grands financeurs. Le contexte d'ensemble n'a sans doute pas été pour rien dans l'entrée de l'INI dans une période de turbulences. Celle-ci s'est manifestée par l'absence de renouvellement du contrat d'objectifs et de performance depuis l'expiration du dernier, en date de 2014, et par la décision de suspendre la réalisation du schéma immobilier de l'INI, à la suite des observations négatives du contrôle budgétaire et comptable ministériel.

Quant au contexte, il a été marqué par la préparation, la discussion, puis l'adoption d'un nouveau texte sur la santé, ainsi que par la réorganisation du service de santé des armées dans le sens d'une réduction de ses capacités. L'emblématique Val-de-Grâce n'a pas survécu à cette dernière évolution, et on pouvait s'inquiéter pour les Invalides, une inquiétude d'autant plus prononcée que les équilibres financiers de l'INI s'étaient dégradés au cours de la période.

La dégradation de la situation financière de l'INI se résume en deux chiffres, ceux de la croissance de ses dépenses courantes et de ses recettes de fonctionnement au cours de la période 2010-2015. Les premières ont augmenté de 8,5 % et les secondes de 5 %. La croissance des dépenses de l'INI peut être jugée diversement. Elle est certes dynamique dans un contexte où l'on souhaite réaliser des économies budgétaires. En même temps, elle respecte l'objectif national d'augmentation des dépenses d'assurance maladie (Ondam), qui est la norme de dépenses pertinente, et n'aboutit pas à un alourdissement en termes d'euros constants. Cette évolution doit cependant être appréciée en fonction d'un certain nombre de

paramètres qui auraient pu peser davantage sur la dynamique des dépenses. Celles-ci sont à 75 % des dépenses de personnel. Or l'INI a réduit légèrement ses effectifs au cours de la période. Par ailleurs, la transposition du protocole « Bachelot » a été très tardive, si bien que des facteurs d'alourdissement des charges de personnel n'ont pas encore joué pleinement.

Enfin, des externalisations se sont produites dans un contexte où le plan de charges de l'INI semble avoir été réduit. De leur côté, les dépenses de fonctionnement, prenant sans doute parfois le relais des dépenses directes de personnel, ont augmenté significativement, dans des conditions parfois difficiles à comprendre. Ainsi en est-il pour les dépenses de restauration.

En toute hypothèse, et là réside l'essentiel de la responsabilité de la dégradation de la situation financière de l'INI, les ressources de l'établissement n'ont pas suivi. Celui-ci a mis en place différentes actions pour donner de l'élan à ses ressources propres, mais celles-ci ne couvrent que le quart de ses recettes et sont freinées dans leur dynamique par des contraintes diverses.

L'essentiel du financement du fonctionnement courant de l'INI repose sur deux dotations ministérielles, celle du ministère de la santé et la subvention pour charges de service public versée par le ministère de la défense. Or l'inertie de ce financement dual ne peut être approuvée. Le financement apporté par le ministère de la défense est demeuré stable ces dernières années, sous la barre des 12 millions d'euros. Il en est de même de la dotation annuelle de financement versée par le ministère de la santé. Celle-ci obéit à un calcul réglementaire. Elle doit suivre les coûts exposés par l'INI dans son activité de soins. Or elle n'a pas été revalorisée comme il l'aurait fallu, le ministère de la santé motivant le gel de la dotation par l'insuffisante participation de l'INI au système d'offre de soins piloté par l'ARS d'Île-de-France. Cette position contrevient aux dispositions réglementaires.

L'ambition du ministère de la santé est apparemment, de faire prévaloir son mécanisme général de financement à l'activité en lieu et place de celui qui prévoit de fixer la dotation du ministère selon les coûts de l'INI. De plus, la très grande majorité des coûts des services de soin de l'INI sont liés à une activité en faveur du monde non combattant, ce qui justifie un accompagnement financier à due proportion. Mais la subvention pour charges de service public provenant du ministère de la défense est restée gelée dans un contexte de progression des dépenses de l'établissement. Bref, une sorte de jeu de rôles s'est imposée au terme de laquelle chacun des financeurs a tenté de rejeter sur l'autre la charge du financement de l'INI.

Dans ces conditions, l'établissement a pris l'habitude, dénoncée par le contrôle budgétaire, d'inscrire à son budget prévisionnel une recette liée à l'intervention du ministère de la santé déconnectée de la pratique suivie par lui et lui semblant correspondre à sa créance. Il en est résulté une forme d'insincérité des budgets primitifs de l'établissement et, *in fine*, un enchaînement insoutenable. La section de fonctionnement de l'INI s'est révélée couramment déficitaire, obligeant à ponctionner un fonds de roulement qui avait été constitué pour financer les besoins de trésorerie, mais aussi, et surtout, les investissements de l'INI. Celui-ci a fondu, passant de plus de 25 millions d'euros en 2010 à quelque 16 millions d'euros désormais. Certes, il est amplement suffisant pour couvrir les besoins de trésorerie de l'INI, mais il a été dilapidé à des fins étrangères au motif de sa constitution. Les investissements ont été ralentis par rapport aux besoins, et la situation financière de l'INI a entraîné un gel de l'important programme de modernisation qui est nécessaire.

Si l'on ajoute à ces éléments, la délivrance d'une certification par la Haute Autorité de santé assortie de réserves et dont le renouvellement, apparemment très incertain, a été différé pour des raisons qui ne sont pas toutes compréhensibles, force est de constater qu'il était grand temps que l'INI se donne les moyens de sortir d'une forme d'impasse.

C'est heureusement ce qui semble sur le point de se produire. Aujourd'hui même, le conseil d'administration de l'INI doit examiner le nouveau projet d'établissement ayant donné lieu à une élaboration concertée assez longue mais, finalement, très utile puisqu'une forme de consensus semble prévaloir. Un nouveau projet de santé a été approuvé par le même conseil d'administration courant juin. Il a été décidé de fermer le bloc opératoire qui fonctionnait trop peu et présentait des risques. Cela a été le point difficile. On peut le comprendre dans la mesure où il procède surtout à des actes de chirurgie en lien avec des atteintes médullaires. Cependant, il semble que ceux-ci puissent être réalisés dans de bonnes conditions dans des établissements d'Île-de-France. C'est une condition impérative, comme de veiller à la perfection absolue des transports des quelques pensionnaires qui peuvent être concernés par ce type d'opérations. Le projet médical, détaillé dans le rapport, semble équilibré autour du concept de « parcours du blessé » dans une interrelation avec les autres unités du service de santé des armées, avec, pour l'INI, l'exploitation de ses avantages comparatifs dans les soins de réadaptation. S'ajoutera la prise en charge des traumatismes psychiques dont le nombre est hélas assez croissant.

Dans ces conditions, le programme d'investissement pourra enfin être réalisé. Il n'est pas négligeable, puisqu'il représente 50 millions d'euros. Il serait financé à hauteur de 10 à 15 millions d'euros par le fonds de roulement, le reste étant pris en charge par dotation du ministère de la défense. Ce projet d'ensemble appelle quelques observations. On peut s'interroger sur la participation exclusive des budgets militaires au financement du projet dans la mesure où la patientèle de l'INI est principalement civile. Ce choix est sans doute un élément parmi d'autres des équilibres existants entre le ministère de la défense et celui de la santé qui a apparemment sanctuarisé la poursuite de sa contribution au coût de fonctionnement de l'INI. C'est, à mes yeux, bien le moins. Par ailleurs, il faudra parvenir à un équilibre de la section de fonctionnement pour que tout cela soit viable. Il est bien entendu souhaitable que la dotation de financement versée par le ministère de la santé reflète mieux les coûts qu'elle est appelée à financer. Mais il faudra aussi tirer la conséquence logique d'un reformatage de l'INI et de sa plus grande intégration au système de santé de droit commun. L'INI est constamment accusée de disposer d'un personnel pléthorique. La visite de l'établissement que j'ai faite confirme que, pour ce qui est des soins et de l'accompagnement des pensionnaires, cette accusation est injuste. Il reste que la fermeture du bloc opératoire et la redéfinition des capacités de l'INI doivent avoir des effets sur le volume du personnel. Une quarantaine d'emplois seraient supprimés. Il est sans doute possible d'aller un peu au-delà en mobilisant certaines réserves de productivité dans les services de support qui peuvent être mieux mutualisés, en réduisant un absentéisme qui, pour être inférieur au taux constaté dans les établissements hospitaliers (14 %), reste, avec 9 %, trop élevé, et en baissant certaines charges de fonctionnement.

Enfin, l'INI devra sans doute optimiser certaines de ses activités, en ouvrant davantage son centre de pensionnaires, en valorisant plus ses recherches dans le domaine de l'appareillage et en recourant aux procédés numériques pour gérer ses patients et pensionnaires.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Comme vous, monsieur le rapporteur spécial, je regrette que la totalité de l’effort de la Nation à l’égard du monde combattant ne soit pas retracée dans cette mission, notamment en ce qui concerne les dépenses fiscales. Je l’avais d’ailleurs dit dans mon rapport sur l’exécution budgétaire en 2015.

Votre rapport démontre que l’INI a eu des difficultés à évoluer, mais peut-on garder en activité un bloc opératoire ne réalisant qu’une centaine d’opérations par an avec des moyens de réanimation insuffisants ? En revanche, l’INI dispose d’un réel savoir-faire, notamment lorsqu’elle accueille les victimes d’attentats qui, parfois, doivent suivre une rééducation très lourde.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** – Que dire après cet excellent rapport, sauf à faire du psittacisme, d’autant que la commission des affaires sociales se retrouve dans la plupart des propos tenus ?

Nous partageons votre analyse sur la JDC qui doit se recentrer sur les notions de défense.

La commission des affaires sociales s’est intéressée à la quatrième génération du feu, qui prend une importance croissante, même si elle reste embryonnaire du fait de l’âge des intéressés. La diminution démographique des générations précédentes ne se poursuivra pas car, dans quelques années, nous verrons arriver les 150 000 personnes qui auront été en opérations extérieures. Il est du devoir de la Nation de toujours mieux les accompagner, notamment lorsque les soldats sont blessés. Ils bénéficient alors de l’ONAC. Cela nous conduit à réfléchir sur les missions de cet organisme, avec une meilleure prise en compte de ce nouveau public.

Depuis 2007, le Sénat demandait la revalorisation de deux fois deux points de la retraite du combattant. Avec ce projet de loi de finances, c’est chose faite.

Enfin, les articles 53, 54 et 55 répondent à des situations spécifiques, même si les montants en jeu restent modestes.

**M. Claude Raynal.** – Ce budget consacre la revalorisation de la retraite du combattant. Toutes les associations d’anciens combattants s’en félicitent.

Les montants sont certes symboliques mais satisfont les personnes qui vont en bénéficier. Ainsi, la pension des ayants droit des militaires tués dans l’exercice de leur fonction va doubler : en d’autres termes, le salaire sera maintenu. Ces aides sont essentielles pour celles et ceux qui en profiteront. Il importait que la Nation consente un effort en faveur de ces populations ; c’est chose faite, et nous nous en félicitons tous.

**M. Jean-Claude Requier.** – Je salue la hausse de deux fois deux points de la retraite des anciens combattants.

Les pilotes de Rafale et les personnes qui servent sur le Charles-de-Gaulle sont-ils considérés comme anciens combattants ?

**M. Marc Laménie, rapporteur spécial.** – Je remercie le rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales pour son intervention.

L'ONAC-VG joue un rôle social important dans tous nos départements.

Sont déclarés anciens combattants tous ceux qui ont connu l'épreuve du feu.

**M. Richard Yung, président.** – Nous allons nous prononcer sur la mission et les articles attachés.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et des articles rattachés 53, 54 et 55.*

*La commission donne acte au rapporteur spécial de sa communication sur l'Institution nationale des Invalides et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.*

*La réunion est levée à 16 h 10.*

**Mercredi 26 octobre 2016**

– Présidence de Mme Michèle André, présidente

**PLF pour 2017 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et information administrative » – Examen du rapport spécial – Communication sur le contrôle budgétaire relatif à la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC)**

*La réunion est ouverte à 9 h 05*

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission examine le rapport de M. Michel Canevet, rapporteur spécial, sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et sur le budget annexe « Publications officielles et information administrative » et entend une communication sur son contrôle budgétaire relatif à la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC).

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous accueillons Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis de la commission des lois sur le programme 308 « Protection des droits et libertés » qui fait partie de la mission que nous allons examiner.

**M. Michel Canevet, rapporteur spécial.** – La mission « Direction de l'action du Gouvernement » reste modeste avec un peu moins d'1,5 milliard d'euros de crédits consacrés au travail gouvernemental, au financement des autorités administratives indépendantes (AAI) et au financement des directions départementales décentralisées.

À périmètre constant, les crédits sont en hausse de 35 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2016, soit + 2,6 %. À périmètre courant, la hausse du budget est plus importante, en raison d'importantes mesures de périmètre. Il s'agit principalement du transfert vers le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de 81 millions d'euros au titre des crédits de fonctionnement courant des directions régionales

placées sous l'autorité des préfets de région et des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), des délégations régionales à la recherche et à la technologie (DRRT) et des délégations régionales aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes. À cela s'ajoute le transfert vers le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de 60 équivalents temps plein travaillé (ETPP) et d'un crédit de 5 millions d'euros, concernant le Groupement interministériel de contrôle (GIC).

À périmètre constant, le Secrétariat général pour la défense et la sécurité nationale (SGDSN) bénéficie de 25 millions d'euros supplémentaires, ce qui se justifie par la situation de crise que traverse notre pays. Des crédits significatifs sont alloués au financement du projet immobilier « Ségur-Fontenoy ». Une partie des services, notamment certaines AAI, ont investi les lieux, il y a quelques semaines. Les services du Premier ministre s'y installeront dans un an.

Quant aux moyens humains, la mission « Direction de l'action du Gouvernement » se caractérise par une proportion significative de contractuels, qui représentent environ 30 % des emplois. Ils sont particulièrement nombreux dans les effectifs du SGDSN, en particulier ceux de l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et parmi le personnel du cabinet du Premier ministre et des ministres rattachés. Les effectifs prévisionnels de la mission seraient de 5 385 et sur les 52 créations nettes d'ETPT, 47 relèvent directement des moyens de défense et de sécurité nationale, avec notamment un renforcement de l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information, mais aussi du groupement interministériel de contrôle. On attribue également dix postes à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATPV), trois à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), et un à la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

L'opération immobilière « Ségur-Fontenoy », tout près d'aboutir, vise à rassembler sur un site unique dix services du Premier ministre et cinq AAI, soit 2 400 postes de travail. Le présent projet de loi de finances évalue à 377 millions d'euros les engagements non couverts à la fin 2016 par des paiements au titre du projet Ségur, sachant que 8 millions d'euros correspondent à des aménagements de sécurité non prévus dans le projet initial. Le Défenseur des droits et la CNIL ont déjà emménagé. Le ratio de surface par agent devrait être de 10 m<sup>2</sup>, soit en deçà du ratio cible de France Domaine à 12 m<sup>2</sup>. Il conviendra d'éviter que les salles de réunion mutualisées se transforment en bureaux réservés à certains services.

En 2016, les loyers versés par la CNIL et le Défenseur des droits s'élevaient à 5 millions d'euros, contre un loyer estimé à 4 millions d'euros pour 2017.

Le loyer annuel versé à la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) pour l'ensemble de l'opération sera de l'ordre de 22 millions d'euros, contre 17 millions d'euros actuellement payés par les entités qui rejoignent « Ségur-Fontenoy ». L'équilibre de l'opération comprend également le bénéfice des cessions des immeubles libérés par l'opération.

Le projet de loi de finances prévoit un surcroît de crédits de 27 millions d'euros pour intégrer les dépenses de déménagement et d'équipement. Nous espérons que ce regroupement contribuera à mutualiser un grand nombre de fonctions : la création d'un centre de documentation unique, la mise en place d'un pôle de l'achat et une logistique de sécurité commune devraient permettre de réaliser des économies significatives.

Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) voit ses moyens réduits par rapport à 2016, malgré les charges supplémentaires qui lui incombent, avec notamment une subvention de 726 000 euros à verser au Groupement d'intérêt économique « Toute l'Europe ». Il ne faudrait pas que des difficultés budgétaires pèsent sur les missions du SGAE, en particulier sur la capacité de la France à intervenir dans le cadre des négociations relatives au « *Brexit* ». Un redéploiement de crédits pourrait être envisagé à partir des crédits prévus pour le rattachement de deux secrétariats d'État supplémentaires au Premier ministre, à partir de février 2016, dans la mesure où l'un des deux a été supprimé en août 2016.

Les crédits du Service d'information du Gouvernement (SIG) ont légèrement diminué, ce qui se justifie, car il convient que ce service réduise ses actions de communication en période pré-électorale.

Enfin, Jean-Louis Nadal, président de la HATVP, qui s'était inquiété des moyens dont il disposerait pour faire face à ses nouvelles missions, s'est déclaré satisfait du budget proposé dans le cadre du présent projet de loi. Les 2,37 millions d'euros supplémentaires qui lui sont alloués devraient notamment lui permettre de recruter dix personnes. Il sera de ce fait à l'étroit dans ses locaux actuels situés dans le II<sup>e</sup> arrondissement de la capitale et je l'invite à rechercher de nouveaux locaux, non pas dans les beaux quartiers de Paris, mais peut-être en périphérie.

**M. Jean-Claude Requier.** – Très bien !

**M. Michel Canevet, rapporteur spécial.** – La généralisation de la télédéclaration, depuis le 15 octobre 2016, permettra également de réaliser des gains de productivité significatifs et devrait limiter les opérations de saisie pour les déclarants.

Le budget annexe qui porte sur la Direction de l'information légale et administrative (DILA) est en diminution de 5 millions d'euros. Il bénéficie principalement des recettes des annonces du bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (180 millions d'euros prévus en 2017). La DILA s'est convertie au numérique et la mutation s'est accélérée depuis l'arrêt de l'impression papier du Journal officiel. L'essentiel de son action porte désormais sur la mise à disposition d'informations sur Internet via les sites Legifrance ou service-public.fr, mais surtout grâce au développement de services publics numériques. La réduction des crédits et des postes de la DILA devrait se poursuivre, avec 40 départs prévus en 2017.

Je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits des missions « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

Les dépenses informatiques dans la sphère publique représentent 10 milliards d'euros, dont 4 milliards d'euros pour l'État, dont 2 milliards de dépenses de personnel. Ainsi 18 000 agents œuvrent pour les systèmes d'information de l'État. La Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC), créée en 2011, s'est transformée en Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), en 2015, rattachée au Premier ministre. Elle est chargée de la coordination de l'ensemble des projets de l'État. Ma première recommandation serait de consolider la connaissance et le suivi du personnel et des dépenses informatiques, afin de pouvoir les piloter efficacement et d'être en mesure d'évaluer l'impact budgétaire des projets menés. Les projets informatiques qui requièrent un investissement de 6 millions à

9 millions d'euros sont systématiquement soumis à l'examen de la DINSIC, et lorsque l'investissement dépasse les 9 millions d'euros, la DINSIC doit émettre un avis conforme.

Les moyens de la DINSIC restent limités, avec des effectifs réduits à 120 personnes. Il serait bon de les accroître, non pas en recrutant, mais en redéployant les moyens alloués à d'autres directions. Un meilleur pilotage et une cohérence renforcée des systèmes d'information de l'État permettraient de réaliser des économies. Par exemple, la DINSIC gère le réseau interministériel de l'État. Ce projet de mutualisation du réseau informatique concerne 17 000 sites, et est d'ores et déjà déployé sur 11 000 sites relevant de huit ministères différents, permettant de réaliser une économie annuelle de l'ordre de 10 millions d'euros.

Le pilotage des grands projets informatiques de l'État est une mission historique de la DINSIC. Sur 33 avis rendus depuis 2011, 4 sont défavorables ou non conformes, ce qui démontre la nécessité d'une approche rigoureuse et précise en matière de systèmes d'information.

L'une de mes recommandations sera de renforcer à tous les niveaux la coordination interministérielle en matière de systèmes d'information, en poursuivant les mutualisations au niveau départemental et en impulsant, sous l'égide de la DINSIC, de telles mutualisations à l'échelle régionale. Dans les départements, les moyens dédiés aux systèmes d'information ont déjà été regroupés.

En ce qui concerne les ressources humaines, il n'existe pas de corps statutaire unique au sein de l'État. Les effectifs sont nombreux avec des conditions statutaires propres à chaque ministère. Dans les départements, où les services sont déjà mutualisés, le personnel est mis à disposition par le ministère d'origine avec des disparités de traitement considérables. Afin de favoriser la mobilité, la DINSIC doit continuer à rationaliser les corps existants, dans une perspective interministérielle.

Une proportion importante du personnel dispose d'un contrat à durée déterminée (CDD), avec notamment 30 % de contractuels parmi les ingénieurs en informatique, ce qui crée un problème de fidélisation, même si la présence de contractuels n'est pas, en soi, un handicap dans ce domaine. Afin de fidéliser ces agents et de disposer des meilleurs profils, il me semble nécessaire de favoriser la formation continue et la possibilité de faire carrière au sein de l'État.

Enfin, il convient de redéployer les moyens dégagés par les mutualisations dans les services interministériels départementaux et systèmes d'information et de communication (SIDSIC), mais aussi en administration centrale au profit de la DINSIC, seule à même de garantir la cohérence du système d'information de l'État, grâce à son caractère interministériel.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis de la commission des lois.** – Le programme 308 « Protection des droits et libertés » sur les AAI chargées des droits et des libertés comprend le budget de la CNIL, celui du Défenseur des droits et celui du contrôleur des lieux de privation des libertés, trois AAI qui ont un rôle sensible dans le contexte actuel pour bien évaluer les politiques publiques et les nouveaux moyens alloués à l'administration pénitentiaire et à la police.



Nous avons demandé, l'année dernière, à ce qu'il n'y ait plus de personnel mis à disposition dans les AAI, en particulier à la Commission consultative du secret de la défense nationale. Or, le projet de loi de finances pour 2017 mentionne cinq personnes mises à disposition. Il y a là une atteinte au fonctionnement et à l'indépendance des AAI, qu'il conviendrait de corriger.

Lors de son audition, Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), a appelé mon attention sur les difficultés que connaît son institution et sur le manque de moyens par rapport à un périmètre de chaînes en croissance constante. Dans ces conditions, il est difficile pour le CSA de réaliser l'ensemble de ses missions autrement que sous la forme de processus déclaratifs émanant directement des radios et télévisions sur le contenu de leurs programmes.

**M. Michel Bouvard.** – Je m'étonne que l'on transfère une partie des charges des AAI, alors que la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a pour but de reconstituer le coût des politiques de manière complète. Comment évaluer le budget des AAI, si l'on retire les charges locatives qu'elles supportaient ? D'autant que le poste immobilier est relativement important dans le budget de certaines d'entre elles.

La SOVAFIM est bien connue de la Cour des comptes. Dans son rapport de gestion, il est mentionné que pour l'opération « Ségur-Fontenoy », une opération de *swap* avait été effectuée, alors qu'elle ne pouvait pas être contractée sur toute la durée de l'emprunt. Le *swap* a été dénoué en catastrophe, avec une perte de 900 000 euros pour la SOVAFIM ! Ce résultat négatif est-il supporté uniquement par la SOVAFIM, ou bien est-il reporté à la charge de l'État dans le bilan de l'opération ? D'autant que des taxes de refacturation de valeurs locatives sur l'ensemble Fontenoy-Ségur et sur un immeuble de l'avenue Bosquet ont déjà été reportées à la charge de l'État. Il faut une transparence totale. Le coût de l'opération « Ségur-Fontenoy » doit prendre en compte les pertes que la SOVAFIM a pu enregistrer sur les opérations financières effectuées en lien avec ce projet.

**M. Vincent Delahaye.** – Je m'interroge sur la décomposition du plafond d'emplois dans cette mission. Je peux comprendre qu'il y ait des transferts. Dans le contexte actuel, la création d'emplois est un sujet sensible, et les AAI ne font pas exception. Je m'étonne que l'on crée 10 emplois pour la HATVP. Mieux vaudrait être plus rigoureux. Je ne suis pas d'accord avec Jean-Yves Leconte : les mises à disposition sont une bonne chose. Elles participent d'une gestion du personnel de l'État qui reste à améliorer. Plutôt que de créer 10 postes *ex nihilo*, mieux vaudrait redéployer ceux qui existent déjà. Je suis plus réservé que le rapporteur spécial sur les crédits de cette mission.

**M. André Gattolin.** – Le budget du SGAE mérite toute notre attention au moment où s'ouvrent les négociations sur le « *Brexit* ». D'autant que ce secrétariat est croupion, avec seulement une dizaine de membres dans son cabinet, sous dépendance du Quai d'Orsay. Rappelons qu'il était autrefois sous dépendance du Premier ministre et de Bercy et qu'on a même envisagé de le placer sous l'autorité du président de la République, projet qui n'a heureusement pas abouti. Notre gestion de l'Europe est dyarchique, voire triarchique, entre le quai d'Orsay, Bercy et l'Élysée ou Matignon. On enlève de la cohérence à notre politique, fragilisant ainsi l'influence de la France. Si les moyens attribués au SGAE diminuent, la situation deviendra des plus inquiétantes.

La cybersécurité est un sujet majeur. L'ANSSI a pour mission de se poser en défense des attaques. Cependant, on manque d'une politique gouvernementale coordonnée

pour traiter en amont de la cybersécurité de nos agences et de nos services d'État. La police fait appel à Microsoft, alors que la gendarmerie développe ses propres systèmes en logiciel libre. De grandes institutions françaises, stratégiques, n'hésitent pas à mettre toutes leurs données dans le *cloud* de Microsoft. C'est risqué surtout au vu des attaques récentes qu'ont subies récemment un certain nombre d'opérateurs américains. Les analystes prévoient une attaque d'ampleur massive pour la destruction d'une partie de l'Internet. Un État comme la France est très fragile dans ce domaine.

**M. Marc Laménie.** – Les moyens humains augmentent de manière significative avec la création de 293 ETPT. Le rapport livre un inventaire détaillé des bâtiments. Quelles économies la restructuration des bâtiments de certains services peut-elle produire dans la mesure où les loyers restent élevés ? Enfin prend-on en compte l'ordre du mérite dans les dépenses de l'ordre national de la légion d'honneur ?

**M. Richard Yung.** – L'État va payer 22 millions d'euros de loyer à la célèbre SOVAFIM. En même temps, il réalisera une économie de loyer de 17 millions d'euros. Il y a un écart...

**M. Michel Bouvard.** – Vous avez bien compris.

**M. Richard Yung.** – Pourriez-vous nous rassurer ? On vend les anciennes implantations pour 150 millions d'euros. J'imagine que cette somme passera par le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion immobilière du patrimoine de l'État ». Servira-t-elle à réduire le déficit public ? Enfin, le SGAE joue un rôle central dans la coordination de notre politique communautaire. Il ne faudrait pas réduire ses moyens.

**M. Serge Dassault.** – Dépenser plus d'un milliard d'euros pour l'action du Gouvernement, c'est un peu cher, à voir les résultats. Plutôt que d'augmenter les moyens de la HATVP, on ferait mieux de la faire disparaître. Prévoir 27 millions d'euros pour décorer les gens de la légion d'honneur, c'est trop. *Idem* pour les 25 millions d'euros alloués au Défenseur des droits. Quant à la lutte contre la drogue, elle est inefficace. La drogue ne fait que circuler davantage. Peut-être faudrait-il y consacrer davantage que 19 millions d'euros ? Enfin, 158 millions d'euros pour la coordination sécurité-défense : de quoi s'agit-il exactement ?

**M. Michel Canevet, rapporteur spécial.** – La SOVAFIM est une société publique, contrôlée par l'État. Ses excédents reviennent à l'État, ses pertes aussi. Le transfert des charges entre les AAI et les services du Premier ministre recentre les AAI sur leur mission principale, à savoir assurer la protection des libertés.

On créera effectivement dix postes supplémentaires pour la HATVP, faisant passer les effectifs de 40 à 50, soit une augmentation de 25 %. Le président Nadal justifie ces postes supplémentaires par une activité accrue, avec 40 % de déclarants en plus par rapport à l'activité antérieure. Selon lui, la hausse de moyens est limitée par rapport à l'accroissement de l'activité. Il ajoute cependant que la Haute Autorité ne pourra pas assurer ses nouvelles missions sans moyens supplémentaires.

Dans la mesure où il faut privilégier une approche interministérielle sur les questions européennes, il n'est pas illogique que le SGAE relève de Matignon. Sa situation reste préoccupante en termes budgétaires. La cybersécurité est effectivement un enjeu essentiel. D'où l'accroissement des moyens de l'ANSSI, ces dernières années pour assurer

une meilleure sécurisation de l'État et des opérateurs d'importance vitale. Il faudrait également doter la DINSIC de moyens supplémentaires grâce à des redéploiements.

Quant à l'augmentation significative des effectifs, il faut distinguer les mesures de périmètre des créations. On compte 52 créations de postes nets, notamment pour l'ANSSI, le groupement interministériel de contrôle et la HATVP. Les modifications de périmètre concernent principalement les effectifs de directions régionales qui dépendent jusqu'à maintenant du ministère de l'Intérieur. Pour ce qui est de l'ordre national du mérite, il est géré par la Grande chancellerie de la légion d'honneur et intégré à son budget.

L'État était propriétaire des immeubles désaffectés du site Ségur-Fontenoy. Il fallait bien en faire quelque chose. Les loyers à payer à la SOVAFIM seront de l'ordre de 22 millions d'euros par an, tandis que les loyers versés par les institutions qui en payaient sont de l'ordre de 17 millions d'euros, soit une différence de 5 millions d'euros. On estime la valeur patrimoniale des sites libérées et qui devraient être vendus à 151 millions d'euros. Si le patrimoine est cédé à la valeur estimée par France Domaine, il pourrait y avoir des économies à terme. L'État redeviendra propriétaire des locaux au terme des 22 années de loyer.

**M. Richard Yung.** – N'est-il pas déjà propriétaire ?

**M. Michel Canevet, rapporteur spécial.** – Non, c'est la SOVAFIM. La mutualisation devrait entraîner des économies de fonctionnement. Elles n'apparaissent pas encore dans le budget, car il faut faire face aux dépenses d'installation, d'emménagement, etc.

Enfin, la Haute Autorité existe ; il faut bien qu'elle fonctionne. Les 27 millions d'euros affectés à la Grande chancellerie de la légion d'honneur serviront à financer le collège et le lycée de jeunes filles qu'elle gère. Quant à la coordination sécurité-défense qui représente 159 millions d'euros, elle inclut les fonds spéciaux et le budget de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information ou du groupement interministériel de contrôle qui opère les écoutes.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je vous remercie pour ces réponses claires.

**M. Vincent Delahaye.** – Je m'abstiens.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».*

*Elle donne acte de sa communication sur la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) à M. Michel Canevet, rapporteur spécial, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.*

**PLF pour 2017 - Mission « Médias, livre et industries culturelles » et compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » - Examen du rapport spécial**

**Puis, la commission examine le rapport de M. François Baroin, rapporteur spécial, sur la mission « Médias, livre et industries culturelles » et sur le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».**

**M. François Baroin, rapporteur spécial.** – Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit des dépenses globales dédiées aux médias, à la lecture, aux industries culturelles et à l'audiovisuel public, de 4,5 milliards d'euros, en hausse de près de 2 %. Cela représente un supplément de 10 millions d'euros de crédits de paiement pour la mission et de 63 millions d'euros pour le compte spécial. Pour avoir une vision plus complète de l'effort public, il faut au minimum y ajouter la dépense fiscale de la mission qui s'élèverait à 476 millions d'euros en 2017 et les taxes affectées au Centre national du livre (CNL) et surtout au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), dont les recettes cumulées sont estimées à 700 millions d'euros.

La mission ne comporte plus cette année que deux programmes, pour prendre en compte la disparition de la dotation budgétaire en faveur de France Télévisions intervenue l'année dernière. Cela n'a pas de conséquence sur son périmètre. La comparaison des chiffres par rapport à l'an passé reste donc pertinente.

Je vais d'abord vous exposer les évolutions qui me semblent satisfaisantes. J'aborderai ensuite ce qui m'apparaît ne pas avoir été traité tout au long de la législature.

Le Gouvernement poursuit les efforts menés en faveur des médias de proximité, en augmentant de 1,7 million d'euros les crédits d'intervention du fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER), qui disposera en 2017 d'une enveloppe de 30,7 millions d'euros. Par ailleurs, il a doté d'une base réglementaire le fonds de soutien aux médias de proximité qui a été créé à la suite des attentats de janvier 2015 pour soutenir les médias non professionnels de type participatif et rehaussé le fonds de 200 000 euros. Ces médias de communication sociale de proximité ont un rôle important pour créer du lien social au niveau local, tout en assurant une éducation aux médias.

Les aides à la modernisation de la presse augmentent de 5,9 %, avec une aide accrue en faveur des diffuseurs de presse, dont il faut rappeler la situation difficile : 990 points de vente ont disparu en 2015, dont 70 % en région. Il nous faudra travailler sur cette question car il s'agit d'une vraie problématique qui s'apparente à une mission de service public de proximité. En outre, est créé un fonds de soutien à l'émergence et l'innovation dans la presse doté de 5 millions d'euros, ce qui est peut-être en deçà des besoins réels.

France Médias Monde obtient les crédits nécessaires pour lancer sa chaîne France 24 en espagnol, ce qui permettra d'assurer la présence du canal d'information français sur le continent sud-américain où il y a un besoin de France. Je considère également comme une bonne mesure l'octroi de 10 millions d'euros supplémentaires à Arte France pour lui permettre de renouveler sa programmation et poursuivre la bonne progression de ses audiences. Je vous précise – et c'est important – que les comptes de ces deux sociétés sont à l'équilibre.

Pour autant, le bilan ne semble pas positif, lorsque l'on met en regard les points de préoccupation ou de désaccord, dont certains ne sont que la répétition de ceux que j'avais relevés l'an dernier.

L'Agence France-Presse (AFP) a besoin d'une « rallonge » budgétaire de 4,6 millions d'euros, un an et demi seulement après la signature de son contrat d'objectifs et de moyens (COM). Il y a donc un problème soit, en amont, dans la définition des objectifs, soit dans la mise en application. Mais ce n'est pas normal de devoir réexaminer la situation de l'AFP dans le cadre budgétaire. Cela doit nous conduire à nous interroger sur le caractère réaliste de ce COM et laisse présager un nouveau dépassement en 2018. La méthode de travail devra certainement être revue.

La question des tarifs postaux n'est toujours pas réglée près d'un an après la fin des accords Schwartz. Cela n'est pas normal non plus. Il y a eu des annonces contradictoires du Gouvernement sur la création de nouvelles catégories de presse, celles de « presse de la connaissance et du savoir » et de « presse de loisir et de divertissement », mais aucune mesure réglementaire, alors que nous l'avons demandé tout au long de l'année. Lors de mes auditions, je n'ai pas reçu d'éclairage satisfaisant. Ce flou aggrave le manque de visibilité pour les éditeurs de presse à l'heure où le Gouvernement annonce aussi une mission de réflexion sur l'aide au portage.

Surtout, la situation de l'audiovisuel public est préoccupante. Les deux principales sociétés, France Télévisions et Radio France, sont en mauvaise situation financière, faute de réformes structurantes. La Cour des comptes a mis en exergue leurs manquements en matière de gestion, notamment dans la gestion du personnel, sans oublier la conduite du chantier de la Maison de la Radio pour Radio France. Son rapport sur France Télévisions publié lundi est particulièrement sévère. Elle y condamne des plans de départs coûteux et inefficaces, un accord d'entreprise qui a fait croître la masse salariale de près de 32 millions entre 2011 et 2014.

Parallèlement, les sociétés de l'audiovisuel public peinent à mettre en œuvre les synergies nécessaires pour réduire leurs charges, notamment en matière de stratégie numérique, d'équipement informatique ou d'implantation immobilière. La seule mutualisation mise en avant est Franceinfo. Lorsque l'on y regarde de plus près, et quel que soit l'enthousiasme que peut susciter chez certains un tel projet et les qualités que d'aucuns peuvent lui reconnaître, il s'agit d'une création de chaîne, dont le coût complet n'a pas été calculé, et pour laquelle tous les participants doivent engager de manière pérenne des frais nouveaux. Pour préparer ce rapport, j'ai réuni tous les acteurs du secteur public. Cette chaîne ne repose que sur la bonne volonté et la qualité des échanges entre les actuels dirigeants, ce qui est déjà considérable au regard de la situation passée. Il n'y a pas de mise en perspective des moyens financiers nécessaires, de l'accompagnement de la mutualisation et des efforts de coûts. On ne sait pas combien cela va véritablement coûter. C'est plutôt une bonne idée sur le papier, mais c'est un sujet sur lequel il faudra travailler à l'avenir pour lui donner les garanties permettant une inscription dans la durée. C'est prendre un trop grand risque que d'imaginer que les seules relations individuelles permettront de garantir la pérennité d'un tel projet et d'une telle ambition.

À côté de cela, et malgré les annonces, aucune réforme de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) n'a été mise en place, alors qu'un consensus semblait établi pour dire que l'assiette présente un risque d'érosion et n'est plus adaptée à l'évolution des usages, notamment les habitudes de consommation de la télévision. Cela fait des années qu'on

l'évoque. Le Gouvernement n'a pas voulu choisir. Il met en œuvre des solutions « rustines », au coup par coup. L'année dernière, il a augmenté le taux de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE) et affecté une partie de son produit à France Télévisions. Cette année, il avait prévu une hausse d'un euro de la CAP, en plus de l'indexation sur l'inflation. Cette hausse a été rejetée par nos collègues au terme d'un long débat à l'Assemblée nationale et le Gouvernement a fait adopter à la place un amendement de repli rehaussant le plafond de la TOCE affectée à France Télévisions. Au gré de ses besoins, le Gouvernement augmente l'une ou l'autre des taxes affectées au compte spécial, sans aucune vision à moyen ou long terme.

C'est la raison pour laquelle, quelle que soit la mise en exergue des points positifs, notamment à la lumière des interrogations lourdes qui pèsent sur l'audiovisuel public, je vous propose de ne pas adopter les crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles », ni ceux du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ». Je vous précise que la commission de la culture a également rendu la semaine dernière un avis défavorable sur le COM de France Télévisions.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Merci pour cette synthèse de sujets tellement complexes, variés et en même temps tellement connus. Le COM de France Télévisions prévoit une augmentation de 215 millions d'euros de ressources publiques d'ici 2020. Pensez-vous que ce montant soit réaliste dans le contexte actuel ? Les recettes publicitaires sur le numérique devraient augmenter de 24 % d'ici 2020. Ces chiffres sont-ils raisonnables ? Dans le contexte budgétaire que nous connaissons, où l'équilibre n'est pas assuré, était-il nécessaire de créer la chaîne de télévision Franceinfo ? N'aurait-il pas mieux valu restructurer le réseau, notamment France 4 dont l'audience est parfois inférieure à un point ? La priorité ne devrait-elle pas être donnée aux sujets identifiés : masse salariale qui croît mécaniquement, mutualisations, restructurations ....

**M. André Gattolin.** – Je partage certaines de vos préoccupations concernant France Télévisions. Avec mon collègue Jean-Pierre Leleux, nous avons mené une mission de contrôle. Le rapport de la Cour des comptes a confirmé certains de nos soupçons : les engagements pris dans l'avant-dernier COM de France Télévisions de remettre à plat tous les contrats avec les prestataires et les sociétés de production indépendantes n'ont pas été tenus. Il y a des surcoûts. Cette société publique perd de l'argent et en distribue sans compter à des opérateurs privés. La problématique des droits audiovisuels vient se surajouter.

Après des scores à peu près corrects la semaine du lancement, l'audience de la chaîne Franceinfo s'est totalement effondrée. Aujourd'hui, seule la grève d'iTélé permet d'accroître le nombre de téléspectateurs. On est là face à quelque chose qui n'a pas de personnalité juridique et dont on ne nous donne pas le coût réel, mais seulement un coût marginal, le reste étant, nous dit-on, couvert par les mutualisations. Je ne crois pas aux chiffres annoncés car nous savons bien que le budget annuel pour une telle chaîne oscille entre 60 à 80 millions d'euros. Il faut enfin se poser une question qui est peut-être de la responsabilité du CSA, celle de l'écosystème de l'offre d'information en continu dans ce pays. Après avoir autorisé LCI à passer du payant au gratuit, on crée une quatrième chaîne. Il va y avoir des morts ! La présence d'une chaîne publique est peut-être légitime, mais elle pose un certain nombre de questions d'ordre budgétaire. Il y a encore trop d'anomalies de gestion chez France Télévisions, qui n'a pas mis en place assez de contrôle financier interne, sur les achats, sur les dépenses et sur les doublons qui existent au niveau de l'encadrement.

**M. Marc Laménie.** – Pourquoi les dépenses fiscales augmentent-elles de 41 % ? Par ailleurs je déplore qu'alors qu'il n'y a jamais eu autant de chaînes de télévision, le soutien à la lecture reste souvent le parent pauvre.

**M. Vincent Delahaye.** – Tous les budgets augmentent : la crise et nos problèmes budgétaires seraient-ils derrière nous ? Je suis très surpris que cette mission bénéficie d'une augmentation significative de 4 % alors qu'il ne s'agit pas d'une priorité extrême et que ce budget est un budget de crise. Pourquoi créer une chaîne publique d'information, alors qu'il en existe déjà un certain nombre dans le privé ? Le secteur public n'a donc pas à combler un manque. Par ailleurs, cela va coûter, contrairement à ce que dit la ministre. Alors que les médias sont en pleine évolution, rien n'a bougé depuis cinq ans dans le secteur public en France. Je comprends que le Gouvernement ait envie d'augmenter les crédits en période électorale, mais ce n'est pas justifié. Je m'associerai à l'avis défavorable de notre rapporteur spécial.

**M. Philippe Dallier.** – Comme tous les orateurs qui m'ont précédé, j'estime que Franceinfo n'était probablement pas une bonne idée. Quelle initiative pourrions-nous prendre pour les contraindre à nous présenter un budget sincère et véritable, le coût réel à deux ans lorsqu'une entité juridique spécifique aura été créée, et pas seulement le coût additionnel des entités existantes ? Augmenter encore la redevance, la taxe sur les opérateurs de télécommunications, tout cela me semble déraisonnable !

**M. François Marc** – Je n'ai pas compris la conclusion de notre rapporteur spécial : le rejet est-il motivé par un excès ou un manque de moyens ? Je me félicite que les médias de communication sociale de proximité, qui contribuent à créer du lien social, bénéficient de deux fonds *ad hoc*. À la suite des attentats de 2015, c'était nécessaire pour l'éducation et l'apport d'informations utiles aux citoyens. Je me réjouis également que les moyens accordés à la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi) incluent une dotation pour l'identification des contrevenants sur internet. Le chantier est en effet considérable.

Les dépenses fiscales augmentent de façon très importante, puisque de 41 %. Les débats que nous avons eus lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2014 et de la loi de finances pour 2016 légitimaient la nécessité de conforter ces niches fiscales pour accroître notre capacité à attirer les investisseurs. L'effet de levier est-il mesurable ?

**M. Jean-Claude Requier.** – Le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ), alimenté par une contribution due par les gestionnaires des réseaux publics de distribution, permet d'abonder les moyens des syndicats d'électrification. C'est un excellent système puisque les communes urbaines contribuent plus que les rurales, ce qui a permis d'électrifier les campagnes. J'aurais été partisan d'utiliser la taxe sur les communications électroniques pour combler le déficit numérique, tant pour la téléphonie mobile que le haut débit. Mais pour quelle raison la TOCE serait-elle versée à France Télévisions ? Quant à Franceinfo, pourquoi l'avoir créée alors que ce secteur est déjà saturé ? Comme l'a dit André Gattolin, il va y avoir des morts.

**M. Francis Delattre.** – Le cinéma est le principal bénéficiaire des dépenses fiscales. Le Gouvernement vient de prendre des « mesurette » pour améliorer l'attractivité des centres-villes, que les salles de cinéma ont largement désertés. Nous aurions l'occasion de pouvoir les réimplanter maintenant. Mais nous avons des commissions départementales dans lesquelles le CNC fait sa loi et privilégie les grosses implantations régionales. Pour avoir trois

écrans et 500 sièges, le coût du dossier est le même que pour un multiplexe de 2 000 sièges aux portes de l'agglomération. Les aides accordées aux communes quand elles ont un projet autorisé en centre-ville me semblent trop faibles. Ceci est contradictoire avec la politique en faveur des centres-villes que déclare mener le Gouvernement. Dans ces conditions, je trouve que les crédits accordés au CNC sont trop importants. Par ailleurs, les procédures pour les projets de centres villes ne pourraient-elles pas être allégées ? Cela représente trois ans de procédure pour faire autoriser une salle de trois écrans et 500 sièges.

**M. Éric Doligé.** – Je constate que plus il y a de manquements, plus on accorde de crédits. Curieuse conception... Ne faudrait-il pas créer une haute autorité de contrôle des médias, du livre et de l'industrie culturelle pour clarifier la situation de l'audiovisuel ? Je trouve scandaleux de récompenser les structures déficitaires qui ne respectent pas leurs engagements. Nous devrions non seulement rejeter les crédits de cette mission, mais aussi en proposer une baisse drastique. Peut-être cela permettrait de faire comprendre qu'on ne peut continuer à créer des activités déficitaires quand on n'a pas d'argent.

**M. Michel Bouvard.** – Je me suis intéressé au volet immobilier du rapport. L'opération du Quadrilatère Richelieu, qui concerne la Bibliothèque nationale de France (BnF), a retenu mon attention. Cette opération est passée de 149 millions d'euros en 2006 à 232 millions d'euros en 2016. Outre le fait que les opérations de désamiantage et de déplombage n'avaient pas pu être anticipées, ce qui a entraîné des retards, des modifications ont renchéri les coûts du projet. Je m'interroge d'ailleurs sur le rapatriement rue Richelieu de l'École nationale des chartes initialement partenaire du Campus Condorcet, ce qui pose la question du pilotage des opérateurs par l'État. Surtout, l'opération de la BnF est confiée à l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers du ministère de la culture (OPPIC), ce qui démontre le démantèlement de l'État en matière de stratégie immobilière. Comment s'y retrouver entre la société anonyme SOVAFIM que nous avons rencontrée tout à l'heure, là cet établissement public administratif, l'OPPIC, ailleurs, des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) et derrière tout ça, la Direction immobilière de l'État qui conserve certaines compétences ? Nous manquons d'une stratégie d'ensemble pour les biens de l'État. Ce morcellement et la lenteur des opérations immobilières, qui a un coût très élevé, sont inacceptables. Dans ce paysage sinistre, il y a une bonne nouvelle, mais qui peut aussi être sujet d'inquiétude. Les cessions immobilières du CNC, qui ont été gérées par des opérateurs privés, vont rapporter 30 % de plus que prévu par France Domaine, soit 91 millions d'euros. Je m'en félicite, mais je m'inquiète aussi de la qualité des estimations de France Domaine, devenue depuis la Direction immobilière de l'État.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Quelles conséquences retirer du rapport de la Cour des comptes sur France Télévisions. Partagez-vous les conclusions du rapport et quel type de réforme pourrait-en découler utilement selon vous ?

**Mme Michèle André, présidente.** – Philippe Dallier a demandé ce que pouvait faire la commission des finances : l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, modifiée par la loi du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public, dispose que les contrats d'objectifs et de moyens (COM) et les avenants sont transmis, avant signature, aux commissions de la culture, des finances et, dans le cas de France Médias Monde, des affaires étrangères du Parlement. Ces commissions peuvent formuler des avis sur ces COM, ce que la commission de la culture fait régulièrement. En outre, les présidents de France Télévisions, de Radio France, de France Médias Monde présentent chaque année devant ces mêmes commissions un rapport sur l'exécution du COM par leur société. Nous avons donc les moyens de nous emparer de ce



sujet. Le COM de France Médias Monde va bientôt nous être transmis, nous pouvons envisager de l'examiner de cette manière.

**M. François Baroin, rapporteur spécial.** – Sur ce point, je pense qu'il faut qu'il y ait une évolution. Le rapport de la Cour des comptes sur France Télévisions est à la fois détaillé et très sévère : les promesses de l'entreprise unique n'ont pas été tenues, la réduction des effectifs a été insuffisante, France Télévisions n'a pas assez de droits sur les œuvres financées, il y a des risques incontestables de dérapage sur la chaîne d'information. Je ne vois que des avantages à ce que la commission des finances puisse avoir à connaître, avant la signature définitive, des accords et des discussions entre l'État et le service public de l'audiovisuel. À la suite de ce rapport, le Parlement, et en particulier notre commission des finances, doit pleinement jouer son rôle.

Plusieurs d'entre vous m'ont interrogé sur Franceinfo. Il est intéressant de voir comment le service public peut optimiser son savoir-faire et offrir une chaîne d'information, sachant que le terrain de l'accès à l'information ne peut être laissé exclusivement à la puissance privée. Mais ne pas fixer un cadre juridique, ne pas affecter d'enveloppe budgétaire, ne faire reposer l'édifice que sur la bonne volonté des dirigeants, c'est faire prendre un très grand risque. Le succès ou l'échec de la mission de service public en matière d'information ne repose que sur les épaules des rédacteurs en chef, des directeurs d'information, et la bonne volonté des journalistes de la radio et de la télévision. Compte tenu des moyens et du cadre général, le lancement est plutôt réussi, mais que se passera-t-il dans la durée ? Il est urgent dans l'année 2017 de fixer un cadre, un budget, des objectifs, de définir l'affectation de moyens et d'obtenir une mutualisation des moyens du service public.

Pour répondre à François Marc, il y a des zones de lumières et des zones d'ombre dans ce budget, mais les zones d'ombre justifient pleinement le rejet des crédits.

L'augmentation significative de 41 % des dépenses fiscales est due à l'élargissement des conditions d'octroi des crédits d'impôt cinéma en 2014 et en 2015. Nous passerons de 164 millions d'euros en 2016 à 303 millions en 2017. Le plafond est augmenté de 4 à 30 millions d'euros par film. Le cadre dérogatoire au droit commun en matière fiscale crée un effet d'aubaine et peut avoir une certaine efficacité. Je ne peux me prononcer sur la pertinence de cette niche fiscale, mais c'est un outil au service du financement du cinéma, en plus des moyens affectés au CNC qui bénéficie d'une taxe affectée non plafonnée, avec un potentiel de recettes de l'ordre de 675 millions d'euros. Le cinéma peut donc désormais financer sa production et son développement.

**M. François Marc.** – Très bien !

**M. François Baroin, rapporteur spécial.** – Les mesures d'élargissement du crédit d'impôt cinéma sont trop récentes pour en connaître le retour sur investissement. De manière générale, le CNC considère que pour 1 euro de crédit d'impôt versé, il y a près de 3 euros de retombées pour l'État.

Éric Doligé propose de créer une haute autorité de contrôle. Je vois bien la nécessité qu'il y a à fixer un cadre réglementaire qui permette d'assurer un meilleur contrôle du Parlement. Il y a dans ce budget des raisons d'améliorer notre fonctionnement sur le contrôle de l'affectation des moyens publics pour des missions de service public.

Le CNC a effectivement un rôle à jouer dans la redynamisation des centres-villes. Je prendrai attache avec la présidente du CNC pour envisager des conventionnements.

Le Quadrilatère Richelieu est une nouvelle expression des dérapages et de la non-maîtrise par l'État de chantiers d'envergure. Certes, il y a la découverte de l'amiante et du plomb, mais il y a quand même eu neuf avenants qui ont augmenté significativement les demandes initiales.

Un bon budget n'est pas un budget en augmentation, mais un budget qui répond aux missions qu'on lui confie. En la matière, elles ne sont pas pleinement atteintes, d'où ma proposition de rejet.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Médias, livres et industries culturelles », ni ceux du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».*

*La réunion est levée à 10 h 30.*

**PLF pour 2017 - Projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu - Audition de M. Alexandre Derigny, secrétaire général adjoint de la CGT Finances, Mme Hélène Fauvel, secrétaire générale de FO-DGFiP, M. François-Xavier Ferrucci, secrétaire général de Solidaires Finances Publiques, M. Gabriel Grèze, secrétaire général de la CFDT Finances Publiques**

*La réunion est ouverte à 11 h 05.*

**Au cours d'une deuxième réunion tenue dans la matinée, la commission procède à l'audition de M. Alexandre Derigny, secrétaire général adjoint de la CGT Finances, Mme Hélène Fauvel, secrétaire générale de FO-DGFiP, M. François-Xavier Ferrucci, secrétaire général de Solidaires Finances Publiques, M. Gabriel Grèze, secrétaire général de la CFDT Finances Publiques sur le projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.**

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous poursuivons aujourd'hui notre cycle d'auditions sur le projet d'instauration de prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu inscrit à l'article 38 du projet de loi de finances pour 2017.

Après avoir entendu le directeur général des finances publiques et différentes personnalités qualifiées les semaines passées, nous recevons ce matin les représentants des syndicats de l'administration des finances publiques. Il s'agit de François-Xavier Ferrucci, secrétaire général de Solidaires Finances Publiques, Alexandre Derigny, secrétaire général adjoint de la Confédération générale du travail (CGT)-Finances, Hélène Fauvel, secrétaire générale de Force ouvrière pour la direction générale des finances publiques (FO-DGFiP) et Gabriel Grèze, secrétaire général de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) Finances Publiques.

**M. François-Xavier Ferrucci, secrétaire général de Solidaires Finances Publiques.** – Depuis le milieu des années deux mille, nous sommes pour des raisons

politiques, historiques et philosophiques opposés au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

Nos demandes portent depuis longtemps sur une réforme fiscale d'ensemble qui aurait permis d'aborder le thème du recouvrement de l'impôt sur le revenu de manière plus sereine. En effet, la structuration actuelle de notre impôt sur le revenu conduit à une difficulté de mise en place de son prélèvement à la source. Pour preuve, il n'a pas fallu moins de 413 pages à notre direction générale pour expliquer la simplicité du système proposé !

Le projet de prélèvement à la source est souvent justifié par sa simplicité et sa contemporanéité. Nous estimons, pour notre part, que le premier point n'est pas établi et que le second ne l'est que partiellement. L'absence du caractère parfaitement contemporain du système résulte notamment de l'impossibilité de pouvoir faire évoluer en cours d'année les taux dont découlent les montants d'imposition à la source.

**M. Alexandre Derigny, secrétaire général adjoint de la CGT Finances.** – La CGT porte également comme premier grief à ce projet la limite de son objet. Il ne s'agit que d'une réforme des modalités de recouvrement de l'impôt sur le revenu alors que nous attendions une réforme profonde du système fiscal français. Nous craignons, en outre, une grande désillusion des citoyens vis-à-vis de cette réforme. Ils s'attendent à un système de retenue à la source les libérant de tout formalisme vis-à-vis de l'administration fiscale, mais il n'en sera rien. Le système de retenue à la source ne fera pas diminuer le nombre de rapports entre le contribuable et l'administration fiscale. Il pourra même les faire augmenter.

Le décalage d'un an entre la perception des revenus et l'impôt actuel ne sera que partiellement remis en cause. Si ce décalage sera effectivement atténué pour l'assiette retenue, ce ne sera pas le cas pour le taux d'imposition. Les contribuables comprendront donc difficilement que cet impôt, annoncé comme contemporain, ne le soit pas réellement. Ce système donnera ainsi lieu à de fréquentes régularisations. Les contribuables devront, en effet, prendre attache avec l'administration fiscale dès qu'un changement concernera leurs revenus ou leur situation, afin de faire évoluer leur taux de prélèvement en conséquence. Les régularisations qui en résulteront interviendront un an et demi après les prélèvements à la source puisqu'ils seront opérés sur la base de taux correspondant aux revenus des années précédentes.

Ce système risque, en outre, de créer des difficultés de trésorerie pour certains contribuables. Ce serait notamment le cas pour une personne accédant pour la première fois à un emploi rémunéré 2 000 euros net par mois, pour une période limitée à six mois. Cette personne ne serait, dans la situation actuelle, pas imposable et n'aurait donc aucune somme à avancer. Le système de retenue à la source la contraindrait, en revanche, à payer durant les six mois de son contrat un impôt qui ne lui serait restitué que un an et demi plus tard. Se pose donc la question de l'intérêt de ce dispositif.

Le passage au recouvrement par un tiers collecteur pose également problème. Si le contribuable n'avait, jusqu'à aujourd'hui, que les services fiscaux comme unique interlocuteur, l'entreprise en sera demain un second en matière de recouvrement de l'impôt. Les services fiscaux continueront à calculer le montant de l'impôt mais ce sera bien à l'entreprise de le recouvrer. Procéder à ce recouvrement ne sera, pour elles, pas aussi simple que cela y paraît. Il est quasiment certain que des erreurs seront commises.

Le prélèvement à la source constituera donc une charge pour les entreprises. Elle sera notamment importante pour les plus petites d'entre elles qui ne disposent pas de service comptable suffisamment développé et à même de mettre en œuvre cette réforme.

L'accompagnement de cette réforme par les services fiscaux constitue également un problème évident puisque ces services ont subi plus de trente mille suppressions d'emplois au cours des dix dernières années. Il est évident que cette réforme va engendrer beaucoup d'interrogations chez les contribuables du fait de la complexité et des particularismes introduits par ce nouveau système. Les sollicitations auprès des centres des finances publiques n'en seront donc que plus nombreuses, qu'elles soient motivées par des demandes d'informations, de rectifications ou de réclamations. Des opérations concernant le « reste à recouvrer » vont également devoir être mises en place. Elles nécessiteront les interventions croisées des services des particuliers et des services des entreprises en fonction des types de recouvrement à effectuer.

Nous sommes enfin très attachés à l'aspect citoyen de l'impôt sur le revenu. Cet impôt direct sera demain un impôt quasiment indirect puisqu'il sera largement moins visible pour le contribuable. Cet effacement nous inquiète quant à l'avenir de l'impôt le plus juste du système fiscal.

**Mme Hélène Fauvel, secrétaire générale de FO-DGFIP.** – Force ouvrière est également, pour des raisons historiques et philosophiques, opposée au système de prélèvement à la source. Dès 1966, le ministre des finances Michel Debré avait lancé une étude et créé une commission présidée par Jacques Chirac, secrétaire d'État à l'économie et aux finances, afin de rendre des conclusions sur la possibilité d'un tel système. Les événements de mai 1968 ont mis un terme à cette étude puisque l'article 11 des accords de Grenelle prévoyait qu'il ne serait pas proposé d'assujettir les salariés au régime de la retenue à la source. Cette problématique est donc un « serpent de mer » qui ré-émerge périodiquement au gré des événements politiques.

Pourquoi vouloir ainsi changer un système qui fonctionne bien ? Certains indicateurs sont le reflet de ce bon fonctionnement, comme le taux de recouvrement, le taux de dématérialisation du paiement de l'impôt sur le revenu, le nombre de contribuables mensualisés ou le nombre de contribuables qui paient à l'échéance. Ces bons indicateurs nous donnent l'impression que cette réforme n'est pas justifiée.

Elle ne simplifiera, en outre, pas le système. Les contribuables auront deux interlocuteurs contre un seul aujourd'hui, comme l'a précisé Alexandre Derigny, alors que la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique avait justement pour but de le placer face à un interlocuteur unique.

Cette réforme est également synonyme d'un risque réel pour les recettes de l'État. Mon expérience de membre de la commission financière de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), où j'ai représenté la confédération Force ouvrière, me montre que certaines entreprises oublient parfois de reverser les cotisations sociales qu'elles doivent. Des défaillances similaires en matière d'impôt sur le revenu seraient, en ce sens, dommageables pour les recettes de l'État.

La contemporanéité de l'impôt ne sera pas non plus acquise pour tous les salariés. C'est notamment le cas pour ceux qui opteront pour le taux neutre d'imposition afin de ne pas porter à la connaissance de leurs employeurs certains aspects des situations de leurs foyers

fiscaux. Ces salariés s'exposeront, *de facto*, à des régularisations postérieures en fonction de leurs taux réels d'imposition.

Un risque de déport existe également en matière de revendication salariale des employés. Ils seront, en effet, en mesure de constater l'impact effectif de la variation de leur salaire sur les sommes qu'ils percevront réellement en fin de mois. Si je ne partage pas spécialement les idées de Pierre Gattaz, je souscris ici à son analyse récente à ce sujet.

Un autre risque réel réside dans la désorganisation des services des finances publiques par le transfert de la charge de travail des services des impôts des particuliers (SIP) vers les services des impôts des entreprises (SIE). Je rejoins, à cette occasion, le constat relatif au niveau annuel de suppressions d'emplois et à la situation de nos services, en particulier celle des services d'accueil primaire. Lorsque des erreurs surviendront, c'est en premier lieu vers ces services que s'orienteront les contribuables surpris du manque de simplicité du système.

Je tiens aussi à souligner que cette réforme n'est pas celle qui était attendue par les français afin de rendre l'impôt sur le revenu plus juste, plus progressif et plus équitablement réparti. Le principe d'égalité devant l'impôt et le pacte républicain se trouvent au contraire mis à mal puisque les contribuables ne seront pas imposés de la même manière en fonction de la nature de leurs revenus.

Il s'agit pour nous, en dernier lieu, d'une privatisation rampante de la collecte de l'impôt vers des tiers non-certifiés.

**M. Gabriel Grèze, secrétaire général de la CFDT Finances Publiques.** – La CFDT n'est pas favorable à la mise en œuvre du prélèvement à la source tel qu'il est présenté.

Contrairement à ce que pense souvent le public, le prélèvement à la source n'est pas une véritable réforme de la fiscalité ayant pour objet de rendre l'impôt sur le revenu plus juste ou plus équitable. Il s'agit uniquement, comme il a déjà été indiqué, d'un changement de modalité de son recouvrement. Aucune garantie n'existe d'ailleurs sur le fait que ce nouveau mode opératoire soit meilleur que celui que nous connaissons actuellement. Nous émettons en ce sens des doutes sur l'efficacité et la faisabilité de cette réforme.

Le dispositif en place est, en effet, très efficace puisque le taux actuel de recouvrement de l'impôt sur le revenu est de 98 %. Le système de mensualisation y concourt pleinement. En période d'austérité budgétaire, nous ne pensons donc pas qu'il soit pertinent de complexifier le système en changeant à la fois son mode opératoire et ses opérateurs, au risque de dégrader un taux de recouvrement qui est excellent.

Les nouveaux opérateurs sont, en effet, les milliers d'entreprises à qui sera confiée la collecte de l'impôt sur le revenu. Tout le monde a en mémoire les propos récents de Pierre Gattaz : « *On va vers une catastrophe annoncée, c'est beaucoup trop compliqué* ». S'il est possible que le patronat instrumentalise ici le sort des petites et moyennes entreprises (PME) – je le dis avec humour – il n'en demeure pas moins vrai que les chefs de ces PME, qui affrontent déjà de multiples difficultés, ne semblent guère enclins à jouer le rôle de guichet fiscal vis-à-vis de leurs propres salariés.

Certaines de nos interrogations sont également structurelles. Confier la collecte de l'impôt sur le revenu aux entreprises revient à prendre le risque de remontées fiscales

diminuées en cas de crise économique, comme le montre par ailleurs le recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Une telle situation aurait comme lourde conséquence un assèchement de la trésorerie de l'État en proportion des recettes que lui apporte cet impôt.

La CFDT relève, en outre, une incohérence liée au pilotage de cette réforme du point de vue des effectifs. Si une réforme systémique doit généralement être accompagnée d'un renfort en moyens humains, au moins durant les phases de mise en place, la direction générale des finances publiques (DGFIP) va, à l'inverse, encore perdre 1 640 agents en 2017 !

Enfin, toutes les complexités techniques ou fiscales ne sont, à notre avis, pas surmontées. Lorsque les employeurs-collecteurs ne sauront ou ne pourront pas répondre aux interrogations légitimes des salariés, ce seront *in fine* les agents de la DGFIP qui feront face à leur afflux et à leur mécontentement. Sans effectifs supplémentaires pour la DGFIP, ce constat conduira à une dégradation des conditions de travail de ses agents, ainsi qu'à une baisse de la qualité du service public rendu. Comme aujourd'hui, ce sera, quoi qu'il arrive, à elle que reviendra la tâche de régulariser l'ensemble des opérations.

Les raisons évoquées conduisent la CFDT à penser qu'à la place de cette réforme ne touchant que le seul mode de recouvrement de l'impôt, il aurait tout simplement suffi de rendre obligatoire la mensualisation, avec une souplesse accrue dans la gestion des mensualités.

**M. Philippe Dallier.** – CQFD !

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je vous remercie pour ces contributions claires et synthétiques. Je rejoins l'interrogation de Hélène Fauvel. Pourquoi changer un système qui fonctionne ? Le taux de recouvrement est, en effet, très élevé. Je rends, ici, hommage à l'administration fiscale et à ses agents qui, depuis quelques années, ont mis en place des instruments performants comme la déclaration préremplie, le portail [impot.gouv.fr](http://impot.gouv.fr) ou la mensualisation des paiements. Le seul défaut du système actuel réside, il est vrai, dans le décalage d'un an entre le paiement de l'impôt et la perception des revenus sur lesquels il est assis.

Sachant que, selon les représentants des entreprises auditionnés, le déploiement de la déclaration sociale nominative (DSN) ne sera pas prête pour certaines PME, et qu'elle n'existera pas encore pour certains employeurs comme les collectivités publiques, pensez-vous que la réforme puisse effectivement être mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2018 ? Avez-vous des éléments de réponses spécifiques pour les administrations publiques qui représentent plusieurs millions d'agents ?

Quel est l'avantage du nouveau système proposé par rapport à une généralisation de la mensualisation contemporaine, telle que proposée par le Conseil des prélèvements obligatoires en 2012, qui permet aux contribuables de moduler le montant des mensualités en cas, notamment, de baisse de revenus ? En effet, seuls 3 % des contribuables imposables voient leurs revenus annuels baisser de plus de 30 % d'une année sur l'autre. On a donc l'impression que ce nombre très restreint de cas sert de gage à une réforme particulièrement complexe qui va pourtant s'appliquer à l'ensemble des contribuables.

Le caractère contemporain du nouveau système ne me semble pas parfait puisqu'on ne tient pas compte, au cours de l'année, des événements qui affectent le quotient

familial du foyer fiscal et donc le montant de l'impôt. Le taux appliqué n'est par exemple pas immédiatement modifié si une naissance intervient. Quel est votre point de vue sur ce sujet ?

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».** – Les thèmes abordés aujourd'hui reflètent les problèmes auxquels il faudra répondre dans l'hypothèse où ce dispositif viendrait à être adopté.

Comme indiqué, cette réforme n'est pas une réforme profonde du système fiscal mais une simple modification du dispositif de recouvrement de l'impôt sur le revenu par les entreprises. La Cour des comptes a, à ce sujet, indiqué que 233 prélèvements, dont celui relatif à la TVA, pesaient déjà sur les entreprises sans que cela ne pose de problème particulier. Pourquoi serait-ce différent pour ce nouveau prélèvement ?

À l'heure actuelle, la France compte 36 millions de foyers fiscaux dont 11 millions ne perçoivent pas d'autres types de revenus que des traitements et salaires, ou qu'un type unique de revenu. Au regard de cette situation, les 413 pages du document produit par la DGFIP ne sont pas le reflet de la complexité du nouveau système. Les points spécifiques de ce nouveau système y révèlent, à l'inverse, la grande complexité du système actuel, de nombreuses fois réformé, auquel le projet est comparé.

Ma deuxième question porte sur la mise en œuvre des contrôles fiscaux. Comment va s'articuler l'intervention des SIP et des SIE pour effectuer les contrôles relatifs à l'impôt sur le revenu, dans la mesure où les entreprises comme les particuliers seront désormais concernés ? Des transferts de personnels seraient-ils, en ce sens, nécessaires ?

Le fait d'avancer le calendrier des déclarations de revenus du mois de mai au mois de mars va-t-il être synonyme de difficultés pour les services de la DGFIP ?

Enfin, pensez-vous que la charge supplémentaire de travail pour les SIE est compatible avec l'activité déjà engendrée par la gestion du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ?

**M. François-Xavier Ferrucci.** – La DGFIP et son directeur semblent confiants dans la mise en œuvre effective de la réforme au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Les contacts informels avec les agents chargés de la création des outils informatiques ou juridiques nécessaires à cette mise en œuvre conduisent, cependant, à une relative prudence. En effet, certains de ces agents ne pensent pas qu'il soit possible de respecter les délais. Ils ont, en outre, l'impression que leurs travaux ont pour but d'essayer vainement de rendre compatible un mode de prélèvement à la source avec un impôt qui ne peut structurellement pas l'être, du fait de ses spécificités.

La perception simultanée du salaire avec le prélèvement de l'impôt est le seul élément de la réforme qui va dans le sens de plus de contemporanéité. Car même avec un taux fixe, des variations de revenus engendrent une variation du montant de l'impôt. Le taux de prélèvement n'est lui pas contemporain puisque celui appliqué au 1<sup>er</sup> janvier 2018 sera, par exemple, le même que le taux de l'impôt acquitté en 2017 sur la base des revenus de 2016 perçus deux années plus tôt !

Il était attendu que le système permette de prendre en compte, en cours d'année, les changements de situation du foyer fiscal pour adapter le taux d'imposition en temps réel. Ce n'est, toutefois, pas réellement le cas puisque seuls les mariages, les divorces, les PACS,

leurs ruptures et les décès engendrent une modification automatique. Les autres situations peuvent théoriquement donner lieu à l'ajustement du taux en cours d'année, mais les critères d'application sont si restrictifs qu'ils ne vont concerner qu'une très faible part des contribuables. Les variations de taux acceptées doivent engendrer des variations de montant des mensualités respectant un double plafond de 10 % et 200 euros. La naissance d'un enfant ou un départ en retraite n'auront, dans la grande majorité des cas, aucun impact immédiat sur le taux des prélèvements mensuels dont devront s'acquitter les contribuables.

Cette rigidité du taux va susciter de nombreuses réactions chez les contribuables – qui ne sont pas tous des spécialistes du droit fiscal – et risque d'engendrer une charge supplémentaire pour les accueils des SIP. Cette charge devrait intervenir dès 2017 puisque les taux d'imposition appliqués à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018 seront communiqués avec l'avis d'imposition 2017 sur les revenus de 2016.

Le taux neutre n'est pas une garantie absolue pour le salarié vis-à-vis de son employeur. Un employeur pourra, en effet, présumer que le choix du taux neutre par un de ses salariés a pour but de lui masquer la perception de revenus autres que le salaire qu'il lui verse. Ce constat pourra avoir une influence sur la politique salariale de l'entreprise.

Je signale à Thierry Carcenac que la répartition de la charge de travail entre SIE et SIP va effectivement devenir complexe. Les SIE vont être l'interlocuteur naturel des entreprises et vérifieront qu'elles collectent et reversent correctement l'impôt. Il va, néanmoins, falloir recouper les montants versés par les entreprises avec l'ensemble des comptes fiscaux de leurs salariés. Une attention toute particulière devra être portée à la fiabilisation des bases de données permettant ce recouplement. Les SIP devront, eux, comme nous l'avons vu, assurer l'accueil croissant des contribuables. L'expérience de la télé-déclaration nous montre que la mise en place d'un portail informatique ne réduira pas leur demande d'informations auprès des SIP. En cas de doute face à son écran, le contribuable a, en effet, pour premier réflexe de prendre attache avec son centre des impôts.

La surcharge d'activité des SIE devra, effectivement s'ajouter au traitement de la CICE, de la taxe sur les surfaces commerciales, ainsi qu'à la révision des bases d'imposition des locaux professionnels. La charge pour les SIP viendra, elle, sans doute en complément de la révision des bases des impôts locaux des particuliers qui est actuellement en projet.

Le dispositif de la mensualisation, s'il peut toujours être amélioré, fonctionne aujourd'hui très bien et permet au contribuable d'ajuster lui-même le montant de ses prélèvements.

La suppression, par le système de prélèvement à la source, des recours gracieux relatifs à l'impôt sur le revenu risque de faire augmenter mécaniquement le nombre de recours gracieux relatifs aux impôts locaux. Car un contribuable en difficulté financière qui ne pourra pas étaler ou faire varier le montant de son impôt sur le revenu par l'intermédiaire d'un recours gracieux tentera, en revanche, de le faire pour ses impôts locaux. La politique actuelle de la DGFIP qui vise, pour l'impôt sur le revenu, à faire diminuer le nombre de recours gracieux a déjà démontré ce phénomène.

**M. Alexandre Derigny.** – En complément au propos de François-Xavier Ferrucci, je précise que le fait d'avancer la déclaration de revenus au mois de mars va effectivement poser problème car même lorsqu'elle intervient au mois de mai certains contribuables ne sont pas en possession de l'ensemble des documents et informations nécessaires à son



établissement. L'avancer au mois de mars ne pourra qu'augmenter le nombre de ces situations.

Il est nécessaire de cerner la psychologie du contribuable pour évaluer l'impact du nouveau système de prélèvement sur l'organisation de l'accueil des centres des impôts. Je confirme que la plupart des contribuables n'ont pas forcément de connaissances approfondies en droit fiscal, ce qui est normal. Le changement des règles applicables va en conséquence faire augmenter de manière significative les demandes d'informations, même dans les situations les plus simples. Ainsi, ces demandes pourront aussi bien porter sur la baisse des revenus perçus du fait du prélèvement à la source que sur l'application pratique d'un crédit d'impôt, ou sur tout évènement en lien avec l'impôt sur le revenu. Les services des impôts devront donc faire œuvre de pédagogie face à cette demande massive qu'il sera d'ailleurs bien difficile de satisfaire.

Le prélèvement à la source va, de plus, opérer une forme de « renversement de la charge de la preuve ». Aujourd'hui, le contribuable déclare ses revenus, les services fiscaux calculent l'impôt puis le contribuable paie l'impôt. À la réception de l'avis, il est donc en mesure de contester le montant demandé sur la base de la déclaration qu'il a établie. La situation est foncièrement différente dans le cadre du nouveau système de recouvrement puisque le prélèvement est effectué avant la déclaration. C'est à l'issue de cette déclaration que le contribuable devra, le cas échéant, prouver une erreur de l'entreprise ou des services fiscaux pour se voir remboursé d'éventuelles sommes déjà versées. Cette situation influencera l'état d'esprit dans lequel le contribuable se trouvera lorsqu'il prendra attache avec les services fiscaux et leurs relations s'en trouveront modifiées.

L'argument qui consiste à dire que la mise en œuvre du système de prélèvement à la source ne posera pas de problème à la grande majorité des contribuables n'est pas recevable. Car les contribuables qui sollicitent les services fiscaux sont précisément ceux qui rencontrent des difficultés et nous ne pensons pas, aujourd'hui, être en mesure de pouvoir tous les accueillir correctement.

**Mme Hélène Fauvel.** – Je partage les propos de messieurs Ferrucci et Derigny.

Afin de répondre à Albéric de Montgolfier, je rappelle que le système de mensualisation actuellement en vigueur est beaucoup plus souple que le projet porté par l'article 38 du projet de loi de finances en termes d'ajustement possible des mensualités. Le délai de prise en compte de la demande est aujourd'hui très rapide puisque tout changement déclaré avant le 15 du mois en cours est effectif le mois suivant. La seule contrainte imposée au contribuable est de ne pas se tromper de plus de 10 % lorsqu'il anticipe à la baisse le montant de son impôt futur pour réajuster ses mensualités.

Je pense que le nouveau projet va avoir un impact négatif sur les relations au sein des petites et moyennes entreprises. Un salarié, d'un service de paie par exemple, s'apercevant toucher moins qu'un de ses collègues, malgré un salaire plus élevé, n'aura pas forcément de réaction positive pour l'ambiance de travail de sa société.

Si un transfert de charges aura bien lieu des SIP vers les SIE, il reviendra toujours au SIP de tenir le compte fiscal du contribuable, notamment au regard des impôts locaux dont il est redevable. L'articulation des fonctions des SIE et SIP reste pour l'instant assez peu claire quant à la mise en œuvre de ce nouveau système. On ne sait par exemple pas si le

nouvel impôt sera établi par voie de rôle ou par voie d'avis de mise en recouvrement, malgré l'impact de cette donnée sur la prise en charge comptable de l'impôt par les SIP.

Se pose enfin la question de la fiabilité du rattachement des acomptes prélevés. Ce rattachement se fera majoritairement par le biais de la DSN qui se base sur le numéro d'inscription au Répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR) pour identifier les contribuables. Or la réglementation actuelle interdit l'inscription dans un même fichier du NIR et du numéro fiscal d'une même personne. Si les services de la DGFIP se sont efforcés de fiabiliser les identifiants des contribuables, un risque d'erreur de rattachement demeure, de ce fait, toujours possible.

Il nous semble qu'approfondir le système existant de mensualisation aurait été une meilleure alternative à la création de ce nouveau système de prélèvement à la source.

Nous considérons, en outre, que le calendrier de mise en œuvre de cette réforme est difficilement tenable. En tant que représentants du personnel, nous n'acceptons pas qu'un échec puisse être imputé à nos services et donc à nos collègues.

**M. Gabriel Grèze.** – Comme Hélène Fauvel je refuse qu'un éventuel échec de cette réforme puisse être imputé à une structure en manque de moyens. Car ce système présente une forte complexité en amont de sa mise en œuvre et un manque de moyens en aval, ce qui fragilise sa faisabilité. Au regard de l'avis porté par nos spécialistes, l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2018 semble, en conséquence, difficilement tenable.

Dans un contexte où l'on prétend, en permanence, simplifier le cadre législatif des entreprises, la réforme proposée va clairement à l'encontre de cette logique. Cette charge administrative supplémentaire risque probablement de décourager certains chefs d'entreprise d'embaucher.

Les SIE et les SIP ont connu, lors des dernières années, une baisse cumulée du nombre de leurs personnels et des plages horaires d'accueil. Ils sont aujourd'hui débordés et une augmentation supplémentaire de leur charge de travail serait très difficilement soutenable. Il est donc nécessaire d'augmenter le nombre d'agents, de les former et ainsi donner les moyens de conduire cette réforme correctement. Cette volonté n'est pourtant pas visible à l'heure actuelle.

Ce constat nous pousse, encore une fois, à nous demander pourquoi l'on souhaite changer un système qui fonctionne. Nous pensons également qu'approfondir le système de la mensualisation déjà existant aurait été meilleur pour atteindre les objectifs affichés. Le projet de réforme ne concerne, en outre, que les modalités de prélèvement de l'impôt sur le revenu et ne répond en rien aux attentes de fonds de la CFDT en matière de justice fiscale. Pour l'ensemble de ces raisons, je réitère l'opposition de la CFDT à cette réforme.

**M. Jacques Genest.** – Je partage l'avis des syndicats et souhaiterais développer quelques points.

La mensualisation est un système généralisable. Elle peut, si elle est adaptée, s'affranchir du problème de décalage entre l'année de perception des revenus et l'année de paiement de l'impôt. La trésorerie générée par le système de mensualisation est également plus intéressante pour l'État puisqu'il perçoit l'impôt sur dix mois et non douze.

La collecte de cet impôt par les entreprises n'altèrera pas son taux actuel de recouvrement, sauf défaillance toujours possible d'une très grande entreprise.

Je rejoins les craintes quant à l'effet dissuasif que pourrait avoir cette réforme sur les embauches par les petites entreprises. Le rôle des entreprises est de créer de l'emploi et non de recouvrer les impôts.

Les salariés, les entreprises comme les représentants des personnels de la DGFIP sont unanimement défavorable à cette réforme. C'est la preuve des malfaçons sérieuses dont souffre ce projet.

Je suis, de plus, très pessimiste sur sa mise en place, notamment du fait des nombreuses suppressions de postes à la DGFIP. L'organisation même de cette direction est problématique du fait de la fusion entre la direction générale des impôts et le Trésor public. Un inspecteur des impôts peut, par exemple, pour des raisons géographiques, se retrouver du jour au lendemain à la tête d'une trésorerie rurale sans pour autant être formé à son nouveau métier.

Cette réforme semble également nous montrer que son but est, à terme, de supprimer les services des Finances et de faire recouvrer l'impôt par l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF). Il ne faut pas s'en cacher. Je doute toutefois profondément que cette solution soit la bonne. Partagez-vous ce constat ?

**M. Éric Doligé.** – En cas d'alternance politique au cours de l'année à venir, seriez-vous d'accord pour revenir en arrière et ne pas mettre en œuvre ce projet de réforme, malgré l'ampleur du travail déjà engagé ?

**M. Marc Laménie.** – Je partage les réticences évoquées quant au projet. En tant que maire d'une petite commune je témoigne du besoin des contribuables d'être accueillis par les services fiscaux afin d'être conseillés, malgré les baisses récentes d'effectifs connues par ces services. Le raisonnement est le même pour les collectivités locales. Si l'application Helios facilite leurs relations avec la DGFIP dans la gestion de leurs tâches quotidiennes, elle ne remplace pas totalement le contact et les moyens humains qu'il convient de préserver.

**M. Jean-François Husson.** – Alors que la volonté du Gouvernement est d'aller vers un choc de simplification, les présents témoignages montrent que cette réforme s'en éloigne profondément. Ce projet est un vecteur de complexification pour l'administration, mais principalement pour les entreprises.

L'État a-t-il engagé à vos côtés un plan stratégique de travail portant sur la gestion de l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2018 avec les personnels concernés ? L'aspect « ressources humaines » est à mon sens majeur, notamment du point de vue de la formation rendue nécessaire par une telle réforme.

**M. Richard Yung.** – La réforme fiscale n'est en aucun cas le sujet. Le projet ne concerne qu'une modification du mode de recouvrement d'un impôt direct. Je n'ai d'ailleurs pas compris l'idée évoquée par Alexandre Derigny selon laquelle cette modification allait transformer l'impôt sur le revenu en impôt indirect.

Cette mesure a une portée sociale, puisqu'elle consiste à rapprocher le prélèvement de l'impôt de la réalité des différents revenus perçus, afin d'éviter les décalages

existants. La France est d'ailleurs le seul grand pays à ne pas avoir déjà mis en place ce type de prélèvement. Si la mensualisation est souvent présentée comme une alternative, je tiens à préciser que 60 % des contribuables n'y ont pas aujourd'hui recours. Aucun autre pays n'a d'ailleurs fait le choix de ce système de mensualisation, preuve qu'il ne répond pas aux objectifs attendus.

Jacques Genest a évoqué le fait que les salariés sont contre cette réforme. Je précise que rien ne le prouve aujourd'hui.

**M. Antoine Lefèvre.** – Les différents témoignages entendus donnent l'impression que le système porté par le projet fonctionnera moins bien que le système actuel.

Alexandre Derigny évoquait, dans l'exemple qu'il donnait, un délai d'un an et demi pour régulariser certaines situations. Ce délai est particulièrement long et semble poser de graves difficultés. Je le prierais donc de bien vouloir expliquer cette durée.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Les ministres concernés par la réforme ont, lors de leur audition, évoqué un travail préparatoire de fond particulièrement poussé. Je vous demande donc si ce travail préparatoire s'est effectué sans la concertation des organisations syndicales ou si vous avez été, au contraire, en mesure de présenter l'ensemble des réserves dont vous faites aujourd'hui état.

Le système actuel permet à un couple de choisir sur lequel de ses deux comptes bancaires le prélèvement de l'impôt va être effectué – le compte le mieux approvisionné en général. Or, le système proposé conduit, *a priori*, à prélever directement l'impôt sur l'ensemble des salaires et traitements du foyer fiscal selon un taux commun. Un dispositif a-t-il été prévu en ce sens pour que les couples puissent continuer à ventiler à leur gré la charge de leur impôt sur leurs salaires respectifs ?

**Mme Marie-France Beauvils.** – S'il est vrai que le dispositif de mensualisation permet aujourd'hui de moduler le montant des mensualités versées, sa mise en œuvre me paraît complexe. Or, de nombreuses personnes, bien qu'en situation professionnelle précaire, sont tout de même imposées sur le revenu. Comment le système actuel aurait-il pu être modifié afin d'effacer le décalage d'un an qui existe aujourd'hui entre leur situation financière et le paiement de l'impôt ?

Le principal grief que je porte à cette réforme est de remettre en cause le principe de l'acceptation de l'impôt par les citoyens car il ne saura plus, ici, à quoi sert l'impôt qu'il verse.

**M. François Marc.** – Le prélèvement à la source est une réforme attendue de longue date. Deux tiers des Français espéraient d'ailleurs une évolution en ce sens. Cette réforme du mode de recouvrement de l'impôt sur le revenu sera bientôt mise en œuvre. C'est une bonne chose. Le directeur général de la DGFIP nous a, lors de son audition, démontré qu'une étude d'impact de plus de 400 pages et des travaux préparatoires conséquents avaient été engagés en amont du projet. Je comprends cependant les inquiétudes des agents qui seront chargés de ce dispositif rénové.

De nombreuses études récentes ont démontré que la réforme du prélèvement à la source était un premier pas nécessaire à une réforme fiscale de plus grande ampleur. Je

demande donc aux représentants syndicaux qui appellent une telle réforme, s'il n'est pas, dans ces conditions, contradictoire de s'opposer à la réforme du prélèvement à la source.

**M. Philippe Dallier.** – Cette audition permettra sans doute aux Français favorables au principe du prélèvement à la source de se rendre compte des défauts du système proposé et les amènera peut-être à reconsidérer leur point de vue.

Dans l'hypothèse où un nouveau Gouvernement souhaiterait, au printemps prochain, mettre fin à cette réforme, pourra-t-il encore le faire ? Devra-t-il, à l'inverse, mettre en œuvre cette réforme au 1<sup>er</sup> janvier 2018, quoi qu'il arrive, du fait du caractère avancé des travaux ?

**M. Bernard Lalande.** – Un catalogue de difficultés vient ici d'être longuement établi au sujet d'une réforme qui ne porte que sur une modalité de recouvrement de l'impôt et qui ne posera, de plus, aucun problème à 90 % du public concerné qui ne perçoit que des traitements et salaires. Les difficultés soulevées ne concerneront donc que 10 % des contribuables alors que l'administration fiscale nous a déjà démontré être capable de régler des problèmes d'une toute autre ampleur.

Vous défendez le système de mensualisation au détriment du prélèvement à la source alors qu'il s'agit dans un cas de prélever le douzième du montant de l'impôt sur un salaire et dans l'autre cas de prélever le dixième de ce montant sur le compte bancaire où ce salaire est versé. Je ne vois pas de différence propre à justifier l'éventuelle impopularité de la réforme.

Quant au reproche du mauvais impact sur les relations internes à l'entreprise, je pense qu'à l'ère de la transparence, il s'appuie sur des arguments datés.

Ma question s'adresse aux représentants syndicaux présents. Pensez-vous réellement que les 10 % de situations problématiques vont réellement générer une hausse significative d'activité pour le personnel que vous représentez ? En comparaison, quel volume d'activité serait économisé si l'impôt sur la fortune (ISF) devait être supprimé ?

**M. François-Xavier Ferrucci.** – Je vais dans un premier temps répondre aux questions de nature politique avant de revenir sur les interrogations d'ordre technique.

Notre organisation syndicale est, à tous ses niveaux, en faveur d'une remise à plat totale du système fiscal dans son ensemble. Le champ de cette réforme dépasserait donc largement celui du seul impôt sur le revenu. Cet impôt représente aujourd'hui 75 milliards d'euros de recettes se concentrant sur de moins en moins de foyers fiscaux. Les nombreuses niches qu'il comporte montrent, en outre, qu'il est l'instrument privilégié de la politique économique et sociale des gouvernements qui se sont succédé. Nous souhaitons donc une réforme qui dépasse le cadre de ce seul impôt.

Il aurait été souhaitable qu'un grand débat de début de mandat permette à un nombre important de parties prenantes d'aborder le thème de la fiscalité pris dans sa globalité. Un tel débat aurait, en outre, permis d'informer de manière pédagogique les citoyens sur le fonctionnement et la finalité des impôts auxquels ils sont soumis. Mais ce débat n'a pas eu lieu et la mise en œuvre de cette réforme nous semble trop hâtive. Elle intervient trop tard dans le mandat présidentiel. Les attendus de la réforme ne sont, en conséquence, pas au rendez-vous, selon notre point de vue.

Nous soutenons que les récentes suppressions d'emplois à la DGFIP sont la preuve d'une volonté de démantèlement. La DGFIP ne tient, en outre, pas compte du développement de nouvelles technologies numériques dans sa gestion prévisionnelle des emplois, des compétences et des qualifications. Certaines pratiques internes témoignent du souhait de réduire l'envergure de ses missions mais également de son déploiement territorial. Les chiffres du contrôle fiscal en sont le symbole. Le rapport d'activité de la DGFIP pour 2016 montre que le nombre d'opérations de contrôle a été réduit de 19 000 par rapport aux deux années précédentes. Le rendement du contrôle fiscal externe est aujourd'hui revenu au niveau qui était le sien il y a deux ans ! Le recouvrement subit les mêmes conséquences puisque seul 50 % du montant total des redressements notifiés est aujourd'hui recouvré. Une forme de démantèlement est donc en marche.

Du point de vue de l'accueil du public, il convient de noter que les 50 % de foyers fiscaux non-imposables formulent également des demandes, au même titre que les autres. Les contribuables ont, en règle générale, besoin d'un contact avec un agent des finances publiques au moment d'établir leur déclaration de revenus, sous quelque support que ce soit. Les forcer à passer par internet ou des services téléphoniques d'information en réduisant les plages horaires d'accueil physique ou en limitant le nombre de points d'accueil ne change rien à cet état de fait. Sauf à supprimer toute forme d'impôt, ce besoin d'information demeurera toujours.

L'établissement d'un impôt à la source est relativement ancien dans nombre d'autres pays ; l'Allemagne a opté pour ce système en 1920. Le fait que la France soit un cas particulier n'est pas une information nouvelle. Mais cette particularité dans le mode de recouvrement s'explique de manière rationnelle du fait des spécificités fortes de l'impôt sur le revenu dans notre pays.

Le ministre nous a, en effet, reçu en amont du projet de réforme. Je ne pense toutefois pas qu'il nous ait entendus. Christian Eckert avait, il est vrai, été sensible au problème également soulevé par Vincent Capo-Canellas concernant la répartition du prélèvement de l'impôt au sein d'un couple. Un dispositif d'individualisation des prélèvements a donc été introduit dans le projet de loi pour pallier ce problème. L'immense complexité de ce dispositif me fait cependant douter de son efficacité. Je me demande comment un couple qui se verra appliquer un taux commun sur ses deux salaires réussira à comprendre la procédure permettant d'ainsi différencier chacun des deux taux.

**M. Alexandre Derigny.** – La question d'une réforme fiscale plus redistributive est effectivement essentielle car là se trouve le cœur du problème. Les discussions de début de mandat nous semblaient en ce sens trop réductrices. Elles ne répondaient pas à notre besoin de réforme fiscale profonde. Si nous pensons qu'une telle réforme doit nécessairement s'appuyer sur l'impôt sur le revenu, nous regrettons, en revanche, que cet impôt occupe si peu de place dans le système fiscal actuel. Cet impôt ne concerne pas la moitié des foyers fiscaux qui ne sont pas imposables. Il ne concerne également qu'à la marge un grand nombre de foyers fiscaux qui sont comparativement plus imposés par des impôts moins justes. Ces autres impôts n'ont, en effet, pas le caractère progressif que peut avoir l'impôt sur le revenu. À l'inverse de ce qui a été fait, nous souhaiterions donc une augmentation de la part de l'impôt sur le revenu concomitante à une baisse de la part d'impôts moins justes et moins progressifs, comme la TVA.

J'avais, à ce titre, bien compris que la réforme n'allait pas transformer l'impôt sur le revenu en impôt indirect et mon allusion était un peu forcée. Son but était de faire

comprendre qu'un impôt sur le revenu plus transparent va à l'encontre de certains de nos objectifs. Ces objectifs sont notamment de remettre l'impôt sur le revenu au centre des attentions, d'en faire un impôt citoyen et de gagner le consentement à l'impôt par son intermédiaire, en convainquant qu'il est juste. Le cas de la contribution sociale généralisée (CSG) est un exemple à ne pas suivre. Trois quarts des citoyens paient bien plus de CSG que d'impôt sur le revenu mais ignorent jusqu'à son existence parce qu'elle est prélevée directement.

L'impôt sur le revenu est, en France, progressif, annualisé, conjugalisé et familiarisé. Il est donc très difficile d'anticiper pour chaque foyer fiscal les évolutions des facteurs de cet impôt avant de pouvoir les constater au 31 décembre de l'année en cours. Il est, en ce sens, difficile de rendre cet impôt contemporain. C'est pourquoi la mensualisation prévue par l'actuel système nous semble être un instrument à privilégier.

J'en viens, maintenant, à l'explication du délai d'un an et demi. Une personne qui n'a jamais payé d'impôts et qui accède à son premier emploi au 1<sup>er</sup> janvier 2018 se verra imposer selon un taux en fonction de son premier salaire. Il n'est en revanche pas possible de connaître, à cette date, quelle sera la durée de son activité professionnelle au cours de l'année 2018. Ainsi, si cette personne se retrouve au chômage du mois de juillet au mois de décembre, les sommes prélevées sur les salaires de janvier à juin pourront l'avoir été de manière indue. Ce sera le cas dans l'hypothèse où la rémunération annuelle totale du salarié sera trop faible pour le rendre finalement imposable. Cette situation ne sera connue des services fiscaux que lorsque le salarié lui retournera sa déclaration de revenus, en mars 2019. Un remboursement aura, le cas échéant, lieu vers le mois de juin 2019, soit près d'un an et demi après la perception du premier salaire sur lequel aura été retenu l'impôt.

Enfin, je précise que les travaux déjà engagés pour préparer cette réforme ont un coût à la fois humain et budgétaire important. La mise en œuvre effective de cette réforme aura, en revanche, un coût bien supérieur à celui de son abandon. Il serait donc judicieux de revenir sur ce projet en cas d'alternance politique.

**Mme Hélène Fauvel.** – Si en tant que représentants de fonctionnaires nous n'avons pas à être d'accord ou pas avec les mesures que nous sommes *in fine* chargés d'appliquer, je rejoins toutefois les propos d'Alexandre Derigny.

Je doute profondément du caractère social de cette réforme puisqu'elle n'appréhende pas de la même manière l'ensemble des catégories de revenus. Face aux contribuables qui ne perçoivent qu'un salaire et qui seront inconditionnellement imposés au mois le mois, les ménages les plus aisés bénéficieront, eux, d'un régime distinct sur les revenus issus de cessions de capitaux mobiliers. Certains ont le choix et d'autres non. Le régime des travailleurs indépendants en est une autre preuve puisque la périodicité des acomptes contemporains qu'ils vont être amenés à verser n'est pas encore clairement définie. Il est, en outre, prévu que ces prélèvements soient directement effectués sur leurs comptes bancaires professionnels alors qu'aucun texte n'autorise aujourd'hui à opérer de tels prélèvements sans leurs consentement.

Je suis particulièrement gênée que l'on considère le salarié comme un être immature et que l'on prétende prélever directement l'impôt qu'il doit afin de lui rendre service. Toutes les confédérations, qui représentent majoritairement des salariés, se sont exprimées plutôt contre cette réforme.

Notre syndicat était intervenu auprès des deux ministres chargé du dossier ainsi que du directeur général de la DGFIP sur la question des moyens nouveaux alloués pour faire face à la mise en œuvre de cette réforme. Car si ce projet doit être mis en œuvre par la DGFIP, il est primordial pour nous qu'elle puisse réellement y parvenir. Nous ne voulons pas, en ce sens, que les personnels de cette direction soient considérés comme responsables d'un échec. Malgré cette intervention, le projet de loi de finances pour 2017 diminue notre plafond d'emplois autorisés de 1 815 équivalents temps plein travaillés !

Je pense enfin que, contrairement aux objectifs affichés par cette réforme, elle a pour conséquence de fragiliser le consentement à l'impôt et le pacte républicain.

**M. Gabriel Grèze.** – La CFDT ne se prononce pas contre tout principe de prélèvement à la source mais manifeste son désaccord sur le projet tel qu'il est actuellement présenté, du fait de sa complexité et du manque de moyen pour le mettre en place. Comme l'indique Hélène Fauvel, il serait particulièrement dommageable qu'un échec altère le consentement à l'impôt du citoyen et entraîne un gaspillage de moyens.

Je pense que le système français devrait évoluer vers un impôt individualisé alors qu'il est actuellement construit autour du foyer fiscal. Le fait que certains États possèdent déjà un tel système accompagné d'un prélèvement à la source ne justifie toutefois pas la réforme proposée.

Je ne vois pas pourquoi rendre la mensualisation obligatoire soulèverait des problèmes puisque la DGFIP a déjà rendu obligatoire la dématérialisation des déclarations de revenus sans que ça n'en pose. Je n'envisage pas bien qui pourrait, à terme, s'opposer au principe d'une mensualisation systématique des contribuables.

Nous avons fait part au ministre de l'ensemble des griefs que nous avons détaillés aujourd'hui concernant le manque de moyens et le risque d'échec du projet. Ces considérations sont formulées au regard de l'intérêt de nos agents. Une administration qui assure correctement son rôle ne peut le faire qu'en s'appuyant sur des agents suffisamment nombreux, formés et intervenant dans des conditions de travail satisfaisantes. Ces conditions sont essentielles car l'accueil du contribuable par la DGFIP a une réelle portée sociale. Les élus locaux sont d'ailleurs très attachés à ces accueils. Ils représentent souvent l'un des derniers guichets de services publics et les agents y prodiguent des conseils dépassant fréquemment le strict champ de leur compétence.

Dans un contexte de baisse constante des effectifs, la situation actuelle n'est pas satisfaisante. La mise en œuvre de cette réforme combinée à la volonté de certains candidats à l'élection présidentielle de voir encore diminuer le nombre de nos agents ne feraient qu'amplifier notre insatisfaction. Évitions-nous un gâchis inutile.

**Mme Michèle André, présidente.** – Le sujet est divers et il passionne. Nous aurons à le traiter dans les jours à venir, au cours du débat sur le projet de loi de finances pour 2017. Je vous remercie d'avoir en particulier évoqué le rôle social des accueils de la DGFIP auxquels les citoyens sont très attachés. Il faut saluer le travail de ces accueils et les aider à maintenir la qualité de leur service.

*La réunion est levée à 12 h 45.*



## **PLF pour 2017 - Mission « Remboursements et dégrèvements » - Examen du rapport spécial**

*La réunion est ouverte à 16 h 35.*

**La commission procède à l'examen du rapport de Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale, sur la mission « Remboursements et dégrèvements ».**

**Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale.** – La mission « Remboursements et dégrèvements » présente deux spécificités.

D'une part, il s'agit de la mission la plus importante du budget de l'État : en 2017, près de 110 milliards d'euros de crédits sont demandés. Dans la mesure où elle couvre l'ensemble de la fiscalité, elle reflète tous les grands enjeux de la première partie du projet de loi de finances.

D'autre part, ses crédits sont évaluatifs et non limitatifs : ils correspondent à une prévision et non à un plafond de dépenses autorisées, ce qui conduit à prêter davantage attention à la logique des dispositifs fiscaux qui sont à l'origine des restitutions, au-delà du commentaire des évolutions prévisionnelles dont le caractère est incertain.

Le montant global des crédits de la mission, 110 milliards d'euros, est en hausse sensible par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 2016 : 9 milliards d'euros supplémentaires sont demandés. Par rapport à l'estimation 2016 révisée, la hausse est de 5 milliards d'euros environ.

Au total, les remboursements et dégrèvements devraient ainsi représenter en 2017 près de 27 % des recettes fiscales brutes. En moins de dix ans, cette part a crû de 5 points. La politique fiscale menée année après année n'en est que plus difficilement lisible, pour nous parlementaires, mais aussi pour les citoyens.

J'ajoute que les contours de la mission « Remboursements et dégrèvements » et sa maquette budgétaire demeurent cette année encore inchangés, contrairement aux recommandations que je formule chaque année, appuyée sur ce point par la Cour des comptes. Les dépenses liées à la mécanique de l'impôt sont ainsi toujours artificiellement inscrites en dépenses d'intervention.

Les dégrèvements d'impôts d'État devraient s'élever en 2017 à près de 97 milliards d'euros, soit un record absolu de crédits demandés à ce titre depuis 2001. La hausse par rapport au montant révisé 2016 est de 4,5 milliards d'euros. Elle s'explique notamment par le coût croissant du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), dispositif que j'ai eu l'occasion d'étudier en détail dans mon rapport d'information présenté au mois de juillet. Au total, le coût global du CICE en 2017 – qui dépasse le périmètre de la présente mission – sera supérieur de 3 milliards d'euros à celui de 2016.

La hausse des crédits demandés sur la mission s'explique par le fonctionnement même de ce crédit d'impôt : les entreprises qui n'ont pu ni imputer, ni se voir restituer la totalité de leur créance peuvent demander le remboursement du reliquat à l'issue du troisième exercice. Ainsi, en 2017, il faudra pour la première fois rembourser les parts restantes de créances de l'année N-4, c'est-à-dire de l'année 2013. Cette charge s'alourdira encore à partir

de 2018 : le taux du CICE ayant été relevé de 4 % à 6 % à compter de 2014, les reliquats versés à partir de 2018 seront encore plus importants.

Par ailleurs, le Gouvernement propose à l'article 44 du présent projet de loi de finances de relever d'un point le taux du CICE pour le porter à 7 % à partir de l'année 2017. Cela aura pour conséquence d'augmenter de près de 17 % les créances de CICE des millésimes 2017 et suivants. Au total, ce relèvement induira à lui seul 3,1 milliards d'euros de créances supplémentaires par millésime, qui ne commenceront toutefois à être comptabilisées qu'à partir de l'exercice budgétaire 2018. Je m'inquiète de ce choix, alors même que le rapport 2016 du comité de suivi souligne, tout comme mon rapport de juillet dernier, l'efficacité incertaine de ce dispositif.

L'autre partie de la hausse des dégrèvements d'impôts d'État, à hauteur de 2 milliards d'euros, s'explique par une augmentation prévue des remboursements liés à la mécanique de l'impôt, en matière d'impôt sur les sociétés ou de TVA.

J'en viens maintenant aux remboursements et dégrèvements d'impôts locaux. En 2017, les crédits demandés s'élèvent à près de 12 milliards d'euros, en baisse de près de 360 millions d'euros par rapport au montant 2016 révisé.

Le montant des dégrèvements d'impôts économiques appelle peu d'observations. Certes, le montant est légèrement en hausse, mais cette évolution est en ligne avec celle du produit de ces impositions. Ainsi, le dégrèvement barémique de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a augmenté de 12,5 % – soit 460 millions d'euros – entre 2013 et 2016 mais, parallèlement, le produit de la CVAE a augmenté dans les mêmes proportions. Par ailleurs, on peut noter que la part des impôts locaux économiques prise en charge par l'État a fortement baissé, passant de 44 % en 2009 à 21 % en 2015, notamment en raison de la réforme de la taxe professionnelle.

Les dégrèvements en faveur des ménages connaissent en revanche des évolutions significatives, qui tiennent pour l'essentiel à l'extinction du dégrèvement exceptionnel mis en place en urgence l'an dernier.

La suppression de la « demi-part des veuves » et la fiscalisation des majorations de pension ont conduit à augmenter le revenu fiscal de référence et fait perdre à de nombreux contribuables le bénéfice des exonérations de taxe d'habitation et de taxe foncière en fonction des revenus. Pour éviter cela, le Parlement a adopté l'an dernier des mesures maintenant les exonérations pour certains ménages et mettant en place une sortie dite « en sifflet » en cinq ans pour les autres redevables.

De façon exceptionnelle, le maintien des exonérations sur les impositions 2015 s'est fait, en 2016, par un dégrèvement entièrement pris en charge par l'État. À compter de 2017, ce dispositif redeviendra une exonération classique, compensée aux collectivités territoriales à travers les prélèvements sur recettes et non plus sur la mission « Remboursements et dégrèvements ». C'est pourquoi le montant des dégrèvements de taxe d'habitation et de taxe foncière a augmenté de 300 millions d'euros en 2016 et diminue tout aussi fortement en 2017.

Par ailleurs, il est toujours aussi difficile de mesurer les effets de la minoration des variables d'ajustement sur les budgets locaux : j'espère que nos collègues Claude Raynal et

Charles Guené, rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités locales », pourront obtenir davantage d'informations.

Pour terminer, j'ai souhaité faire le point sur les quatre contentieux communautaires les plus importants, tant en termes de dossiers que de montants. Pour celui qui concerne le « précompte mobilier », l'intégralité des litiges a été tranchée dans un sens favorable à l'administration. Ainsi, aucun décaissement n'a été effectué par le Trésor depuis 2014. Cependant, un recours en manquement a été introduit devant la Commission européenne, rendant l'issue de ce contentieux incertaine.

Pour ce qui est du contentieux « OPCVM » les restitutions opérées à la suite de l'arrêt rendu en 2014 par la Cour de justice de l'Union européenne se sont élevées à près de 800 millions d'euros en 2014 et 715 millions d'euros en 2015. Le montant projeté pour 2017 s'établit à un milliard d'euros.

Concernant le contentieux dit « Steria », relatif à la quote-part de frais et charges afférente aux dividendes de source communautaire, la loi de finances rectificative pour 2015 a modifié le dispositif qui posait problème. Le coût prévu pour 2017 est de 300 millions d'euros.

Enfin, le contentieux relatif à la « contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés au titre des montants distribués » - qui est prévue à l'article 235 *ter* ZCA du code général des impôts - comporte deux volets : un problème de conformité à la Constitution, que le Conseil constitutionnel a tranché et que le projet de loi de finances rectificative devrait nous proposer de résoudre ; et un volet communautaire qui ne sera vraisemblablement pas tranché avant 2018. Le rendement de cette taxe étant de l'ordre de 1,8 milliard d'euros par an, le risque global est élevé pour l'État.

D'un point de vue budgétaire global, les principaux contentieux communautaires représentent, pour la seule année 2017, un coût estimé à près de 1,5 milliard d'euros.

Compte tenu du choix fait par le Gouvernement de relever le taux du CICE, alors même que son efficacité n'est pas démontrée, et des analyses critiques contenues dans mon rapport et dans celui de France Stratégie, je vous invite à rejeter les crédits de cette mission.

**M. Claude Raynal.** – C'est une surprise !

**M. Marc Laménié.** – Les crédits de cette mission sont très importants, même s'ils ne sont que les conséquences des dispositifs fiscaux existants. Par ailleurs, le million de réclamations contentieuses enregistré sur l'impôt sur le revenu m'interpelle.

**M. Philippe Dallier.** – Merci à notre rapporteure spéciale d'avoir mis en lumière le « tour de passe-passe » concernant le CICE. Voilà un poids supplémentaire que nous aurons, si les élections en décident ainsi, à supporter. Ce n'est pas le seul et c'est pourquoi nous n'approuverons pas non plus les crédits de cette mission.

**M. Claude Raynal.** – C'est à nos yeux un rapport à charge, qui ne surprend pas au regard de votre position sur le CICE. Vous ne reconnaissez pas l'utilité de ce dispositif pour les entreprises, à travers l'amélioration de leurs marges, et donc pour l'économie française, un résultat que personne, en dehors de vous peut-être, madame la rapporteure spéciale, ne conteste. Il faut au contraire se féliciter du CICE et du fait que le Gouvernement tienne ses engagements vis-à-vis des entreprises. Mon collègue Philippe Dallier aurait dû le

signaler. La question du lissage du dispositif entre 2017 et 2018 est tout à fait secondaire. Et puisque vous parlez de « tour de passe-passe », n'oubliez pas que les reports de 2012 sur 2013 étaient bien supérieurs...

**M. Philippe Dallier.** – Je n'en ai pas le souvenir !

**M. Claude Raynal.** – Il faut vous rafraîchir la mémoire. Nous ne suivrons pas la rapporteure spéciale et voterons les crédits.

**M. Bernard Lalande.** – Je ne suis pas surpris des conclusions de Marie-France Beaufils, évidentes au vu de son récent rapport d'information sur le CICE. Ce dispositif offre une lisibilité sans commune mesure avec, par exemple, une augmentation de deux ou trois points de la TVA couplée à une baisse des charges sociales. Il est possible d'en évaluer les effets.

Selon France Stratégie, les marges des entreprises ont été améliorées, ce qui était la première chose à faire. La hausse des marges se répercute sur la valeur ajoutée, puis sur l'excédent brut d'exploitation, sur le résultat de l'entreprise et enfin sur les investissements dans un cercle vertueux. Pour un même effet, il aurait fallu distribuer 20, 30, voire 40 milliards d'euros aux entreprises pour qu'elles retrouvent leur niveau de marge d'aujourd'hui...

Au moins, le CICE nous donne les moyens, à nous législateurs, de contrôler l'action gouvernementale. C'est le minimum en démocratie. Il est très difficile au contraire d'évaluer l'impact des baisses de charges et leur répercussion sur les TPE, les entreprises exportatrices, en tenant compte des autres avantages accordés aux entreprises.

Votre rapport est à charge, en particulier sur le CICE ; pour le reste, vous semblez suivre les conclusions du Gouvernement. Nous ne suivrons pas les vôtres et nous voterons les crédits de la mission.

**M. François Marc.** – La rapporteure spéciale a indiqué que les collectivités territoriales ne connaissent pas le coût qu'elles supportent au titre des exonérations. En effet, depuis 2010, les compensations ont été progressivement minorées, ce qui pèse sur les budgets locaux. Les députés ont adopté un amendement à l'article 14 du projet de loi de finances pour 2017 qui prévoit un rapport annuel du Gouvernement sur le coût net de ces allègements pour les collectivités territoriales. C'est une avancée utile pour l'information des parlementaires et des élus locaux.

**M. Philippe Dallier.** – Encore mieux : l'État pourrait les compenser intégralement !

**M. François Marc.** – Cela aurait été évidemment plus satisfaisant !

**M. Francis Delattre.** – Concernant le CICE : il est vrai que les marges des entreprises ont progressé d'environ 2 points. Mais seul un quart de cette augmentation, soit 0,5 point, est imputable au CICE ; le reste s'explique par trois facteurs : la baisse du coût de l'énergie, le gain de compétitivité lié à la baisse de l'euro, descendu au niveau du dollar, et enfin les milliards déversés par la Banque centrale européenne...

**M. Philippe Dallier.** – ...à travers le *quantitative easing*.

**M. Francis Delattre.** – Mario Draghi donne aux banques des liquidités – entre 60 milliards et 70 milliards d’euros par mois – et reprend du papier. C’est une nouvelle forme d’inflation qui est, comme chacun sait, un amortisseur social, et que nous en avons besoin.

**M. Richard Yung.** – Sans guère de succès.

**M. Francis Delattre.** – L’effet de ces trois phénomènes est très supérieur à celui du CICE qui, en outre, est partiellement reporté d’une année sur l’autre. C’est la Banque publique d’investissement – ses représentants nous l’ont confirmé – qui fait le relais au niveau financier du CICE. Or ce n’est pas son rôle...

Enfin, la rapporteure spéciale souligne à juste titre que les principaux bénéficiaires du dispositif, qui était initialement ciblé sur l’industrie, ont été, dans cet ordre, la grande distribution, le bâtiment et les travaux publics et la Poste.

**Mme Marie-France Beauvils, rapporteure spéciale.** – L’impôt sur le revenu fait l’objet, chaque année, d’un nombre important de réclamations. Celles qu’il convient de suivre sont les recours juridictionnels, peu nombreux mais dont les montants sont plus élevés.

Je ne reprends pas à mon compte l’expression de « tour de passe-passe » employée par Philippe Dallier. Dès la mise en œuvre du dispositif, il était prévu que la consommation de la créance par les entreprises puisse s’étaler sur trois ans, par exemple lorsque celles-ci n’étaient pas soumises à l’impôt sur les sociétés pour l’exercice considéré.

Mon rapport, tout comme celui de France Stratégie sur le sujet, souligne que les marges des entreprises se sont améliorées grâce au CICE ; mais ce n’était pas l’objectif initial du dispositif. J’ai également mis en évidence l’absence d’impact à court terme sur l’investissement, la recherche-développement et les exportations, pourtant essentiels à la compétitivité. En matière d’emploi, le Comité de suivi du CICE a souligné l’incertitude des effets estimés ; il évalue en effet cependant « probable un effet direct de l’ordre de 50 000 à 100 000 emplois créés ou sauvegardés sur la période 2013-2014 ».

Soulignons que l’intervention de Bpifrance fait, dans le cas des petites créances, suite au refus des banques d’accorder les préfinancements. Bpifrance a alloué 1,7 milliard d’euros de crédits en 2015 au titre du préfinancement, qui ont principalement permis aux entreprises dont la trésorerie était fragilisée de se maintenir à flot. Ceci pose la question des outils de financement et de trésorerie à disposition des entreprises aujourd’hui. Voici ce qu’écrivait le Comité de suivi dans son rapport 2016 : « les mesures de financement du CICE (hausse de la TVA, fiscalité écologique, réduction de la dépense publique ou hausse de l’endettement public) ont également eu un impact macroéconomique, nécessairement défavorable. En effet, la hausse de la fiscalité et la baisse de la dépense ont diminué le pouvoir d’achat des ménages et la demande adressée aux entreprises, pesant en retour sur l’emploi et l’investissement. »

Ainsi les rapports, auxquels le Sénat est traditionnellement hostile, ont parfois l’utilité d’évaluer l’impact de certaines mesures.

De même, le rapport sur le coût des exonérations d’impôts pour les collectivités adopté par l’Assemblée nationale me semble bienvenu. Je rappelle que les compensations peuvent être minorées lorsqu’elles sont variables d’ajustement et que par ailleurs les taux pris en compte sont ceux de 1991. Nous aurons, je l’espère, davantage d’éléments quand

Claude Raynal et Charles Guené nous présenteront leur rapport sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ».*

*La réunion est levée à 17 h 05.*

– Présidence de Mme Michèle André, présidente, puis de M. Richard Yung, vice-président -

**Opérations extérieures du ministère de la défense (OPEX) - Communication et audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement)**

**Enfin, la commission entend une communication de M. Dominique de Legge, rapporteur spécial, et procède à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes transmise en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances, sur les opérations extérieures du ministère de la défense (OPEX) (sera publié ultérieurement).**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**COMMISSION DES LOIS****Mardi 25 octobre 2016****- Présidence de Mme Catherine Troendlé -***La réunion est ouverte à 14 h 15***Permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle – Examen des amendements au texte de la commission**

**La commission examine les amendements sur son texte n° 23 (2016-2017) sur la proposition de loi n° 665 (2015-2016), modifiée par l'Assemblée nationale, tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle.**

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Un seul amendement a été déposé, par le Gouvernement. Nous étions convenus de ne pas déposer d'amendement pour permettre un vote conforme et l'adoption de cette proposition de loi avant la fin de la législature, en raison de la fixation, par son article 2, des modalités indispensables pour permettre de désigner les délégués sénatoriaux dans les communes nouvelles.

Le Gouvernement a déposé cet amendement, moins dans l'espoir qu'il soit adopté, que pour pouvoir en faire état dans l'hypothèse d'une question prioritaire de constitutionnalité soulevée à l'encontre de l'article 1<sup>er</sup> *sexies* qui, en cas de fusion d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou d'extension du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre à une commune nouvelle, permettrait aux communes nouvelles résultant de la fusion de communes qui appartiennent à des EPCI distincts de détenir, jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, un nombre de délégués communautaires permettant la représentation de chacune des communes fusionnées. Le Gouvernement avait soulevé ce risque d'inconstitutionnalité devant l'Assemblée nationale qui ne l'a pas suivi dans son raisonnement. Par cohérence, il a souhaité déposer aussi cet amendement devant le Sénat.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Nous pourrions proposer au gouvernement d'intégrer cet amendement dans la proposition de loi tendant à faciliter la recomposition de la carte intercommunale que j'ai déposée.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – En effet, je le proposerai.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.*

*La réunion est levée à 14 h 25*

**Mercredi 26 octobre 2016**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 8 h 35*

**Faciliter la recomposition de la carte intercommunale – Examen des amendements au texte de la commission**

**La commission examine tout d’abord les amendements sur son texte n° 54 (2016-2017) sur la proposition de loi n° 632 (2015-2016), présentée par Mme Jacqueline Gourault, M. Mathieu Darnaud et plusieurs de leurs collègues, tendant à faciliter la recomposition de la carte intercommunale.**

**M. Philippe Bas, président.** – L’ordre du jour appelle l’examen des amendements de séance sur le texte de la commission sur la proposition de loi, présentée par Mme Jacqueline Gourault, M. Mathieu Darnaud et plusieurs de leurs collègues, tendant à faciliter la recomposition de la carte intercommunale

Commençons par les amendements de notre rapporteur qui nous en présente plusieurs.

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

*Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 11 apporte une précision rédactionnelle qui répond au souhait du Gouvernement de resserrer encore le dispositif.

*L’amendement n° 11 est adopté.*

*Article 4*

*L’amendement de coordination n° 9 est adopté.*

*Article 5*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 10 tire les conséquences de la suppression au 1<sup>er</sup> janvier 2017 des communautés de communes à dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée.

*L’amendement n° 10 est adopté.*

*Article additionnel après l’article 7*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 12 vise à remédier à l’inconstitutionnalité soulevée par la question préalable de constitutionnalité (QPC) ayant donné lieu à la décision du 21 octobre 2016 par laquelle le Conseil constitutionnel a censuré la procédure de rattachement à une intercommunalité d’une commune nouvelle résultant de la fusion de communes appartenant à des établissements publics de coopération intercommunale



(EPCI) distincts. Il répare aussi une malfaçon technique, signalée par le rapporteur de la proposition de loi adoptée hier par le Sénat.

**M. François Grosdidier.** – Merci !

**M. Alain Richard.** – Vous remettez en forme la procédure d’option des communes nouvelles dans le cas de fusions issues de communes appartenant à des EPCI différents. Cela vaut la peine de regarder ce point avec attention.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – La rédaction, faite tard hier soir, pourra sans doute être améliorée. Le Gouvernement nous proposera peut-être une rédaction affinée.

**M. Philippe Bas, président.** – La publication de la décision du Conseil constitutionnel date de vendredi dernier. Nous avons quelques heures pour nous mettre d’accord avec le Gouvernement. Adoptons toutefois cet amendement, sans quoi nous dépendrions entièrement de ce dernier.

*L’amendement n° 12 est adopté.*

**M. Philippe Bas, président.** – Passons maintenant aux autres amendements.

#### EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

##### *Articles additionnels après l’article 1<sup>er</sup>*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 2 rectifié *ter* transpose le dispositif transitoire de composition du conseil municipal s’appliquant en cas de fusion de communes aux conseils communautaires, en cas de fusions d’intercommunalités. Or dans ces dernières, le mandat intercommunal n’est que second par rapport au mandat municipal, que l’élu conservera s’il perd son mandat intercommunal. Cet amendement créerait de surcroît des conseils communautaires pléthoriques. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 2 rectifié *ter*.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 7 rectifié maintient en cas de fusion le nombre de sièges par commune au conseil communautaire, jusqu’au prochain renouvellement. Même avis.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 7 rectifié.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Avec l’amendement n° 5, une commune membre d’un syndicat pourrait nommer des délégués supplémentaires sans voix délibérative. C’est inutile ; on peut déjà former des comités consultatifs par exemple ; il n’est donc pas nécessaire de passer par la loi. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 5.*

##### *Articles additionnels après l’article 2*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 3 a déjà été rejeté en commission. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement n° 4 établit clairement que la création des aires d'accueil des gens du voyage relève toujours de la compétence obligatoire des EPCI à fiscalité propre. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 4.*

### **Article 3**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 6 qui étend le report du délai d'adoption du budget prévu par la commission en cas de fusion d'EPCI aux créations d'EPCI et aux modifications de périmètre d'EPCI.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 6.*

### **Articles additionnels après l'article 7**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement n° 8 rectifié pourrait être retiré.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Je le retirerai.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 8 rectifié.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement n° 1 me semble irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution. Il n'a rien à voir avec le texte.

*L'amendement n° 1 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.*

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

| Auteur   | N° | Sort de l'amendement |
|--|----|----------------------|
| <b>Article 1<sup>er</sup></b><br><b>Majoration plafonnée de l'effectif du conseil communautaire pour permettre la conclusion d'un accord local</b> |    |                      |
| Mme DI FOLCO   | 11 | Adopté               |
| <b>Article 4</b><br><b>Conseiller communautaire suppléant des communautés urbaines et des métropoles</b>   |    |                      |
| Mme DI FOLCO   | 9  | Adopté               |
| <b>Article 5</b><br><b>Clarification de la compétence intercommunale en matière de développement économique</b>                                    |    |                      |
| Mme DI FOLCO   | 10 | Adopté               |
| <b>Article additionnel après l'article 7</b>   |    |                      |
| Mme DI FOLCO   | 12 | Adopté               |

*La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :*

| <b>Auteur</b>   | <b>N°</b>      | <b>Avis de la commission</b>                |
|---|----------------|---|
| <b>Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup></b>   |                |   |
| M. CANEVET  | 2 rect. quater | <b>Défavorable</b>                          |
| M. BOULARD  | 7 rect. ter    | <b>Défavorable</b>                          |
| M. LABBÉ  | 5              | <b>Défavorable</b>                          |
| <b>Articles additionnels après l'article 2</b>  |                |   |
| M. GRAND  | 3              | <b>Défavorable</b>                          |
| Mme GOURAULT  | 4              | <b>Favorable</b>                            |
| <b>Article 3</b><br><b>Allongement du délai d'adoption de leur budget par les nouvelles intercommunalités</b> |                |   |
| M. MÉZARD   | 6 rect.        | <b>Favorable</b>                            |
| <b>Articles additionnels après l'article 7</b>  |                |   |
| <b>Auteur</b>   | <b>N°</b>      | <b>Avis de la commission</b>                |
| Mme GOURAULT  | 8 rect.        | <b>Demande de retrait</b>                   |
| M. DANESI   | 1 rect.        | <b>Irrecevable (art. 48-3 du Règlement)</b> |

### **Action extérieure des collectivités territoriales et coopération des outre-mer dans leur environnement régional – Examen des amendements au texte de la commission**

**La commission examine tout d'abord les amendements sur son texte n° 52 (2016-2017) sur la proposition de loi n° 497 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional.**

**M. Philippe Bas, président.** – L'ordre du jour appelle l'examen des amendements de séance sur le texte de la commission sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional.

#### *Article 2*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 5, déjà rejeté en commission : la rédaction actuelle, plus large, permettrait aux collectivités des Antilles d'engager des projets de coopération régionale avec des États du continent américain et non avec les seuls voisins de la Guyane, soit le Brésil et le Suriname.

**M. Félix Desplan.** – Dans le texte, la Martinique seule est mentionnée, et non la Guadeloupe. C'est restrictif.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – C'est que la Guyane et la Martinique sont des collectivités territoriales à statut particulier et relèvent de ce fait d'un régime spécifique.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5.*

### **Article 3**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Même avis sur l'amendement n° 6 rectifié pour les mêmes raisons.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6 rectifié.*

### **Article 4 bis**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 7 se justifie pleinement – il faut bien sûr parler du Département de Mayotte – mais compte-tenu de notre volonté d'adopter ce texte conforme, il serait plus indiqué dans le projet de loi sur l'égalité réelle Outre-mer qui sera soumis prochainement à l'examen du Sénat. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7.*

### **Article 5**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Pourquoi rendre obligatoire la compétence, attribuée par cet article au président de l'assemblée de Guyane, de proposer au Gouvernement de négocier des engagements internationaux concernant la coopération régionale avec des États de son voisinage ? Il relève de l'exécutif de se saisir, autant de fois qu'il le souhaite, de cette prérogative. Par ailleurs, rien ne justifie de prévoir une compétence obligatoire pour la Guyane alors qu'elle demeurerait facultative pour les autres collectivités territoriales relevant de l'article 73 de la Constitution. Donc avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 2 rectifié semble satisfait : l'expression imprécise « États ou territoires du continent américain situés au voisinage de la Caraïbe » englobe l'Amérique du Sud. Avis défavorable.

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

### **Article 6**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Même avis sur l'amendement n° 3 rectifié pour les mêmes raisons.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3 rectifié.*

*La commission donne les avis suivants sur les amendements de séance :*

| Auteur   | N°      | Avis de la commission |
|--|---------|-----------------------|
| <b>Article 2</b>   |         |                       |
| <b>Champ géographique de l'action extérieure des départements et des régions d'outre-mer et des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique</b>   |         |                       |
| M. DESPLAN   | 5       | Défavorable           |
| <b>Article 3</b>   |         |                       |
| <b>Champ géographique de l'action extérieure des régions d'outre-mer</b>   |         |                       |
| M. DESPLAN   | 6 rect. | Défavorable           |
| <b>Article 4 bis</b>   |         |                       |
| <b>Possibilité pour une région d'outre-mer et les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique de participer à une banque régionale de développement ou à une institution de financement régionale</b> |         |                       |
| M. SOILHI  | 7       | Défavorable           |
| <b>Article 5</b>   |         |                       |
| <b>Extension de la notion de voisinage servant à définir la coopération régionale en outre-mer</b>   |         |                       |
| M. PATIENT   | 1 rect. | Défavorable           |
| M. PATIENT   | 2 rect. | Défavorable           |
| <b>Article 6</b>   |         |                       |
| <b>Extension de la notion de voisinage servant à définir la coopération régionale en outre-mer</b>   |         |                       |
| M. PATIENT   | 3 rect. | Défavorable           |

**Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique - Compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte - Examen du rapport et des textes de la commission**

**La commission examine ensuite le rapport de M. François Pillet et les textes qu'elle propose sur le projet de loi n° 866 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, et la proposition de loi organique n° 865 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.**

**M. Philippe Bas, président.** – L'ordre du jour appelle l'examen du rapport de François Pillet et des textes proposés par la commission sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ainsi que sur la proposition de loi organique qui l'accompagne.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Si la commission en convient, nous pourrions évoquer un grand nombre d'amendements rapidement.

La commission mixte paritaire a échoué en raison de notre différend avec l'Assemblée nationale sur l'article 13, sans lequel nous aurions pu parvenir à un accord global. L'Assemblée a tenu compte des ajouts du Sénat sur de nombreux points, sur lesquels je vous proposerai d'accepter son texte, à quelques réserves mineures près. Mais sur un certain nombre de points sur les 64 articles dont nous sommes saisis, nous sommes pour ainsi dire parvenus à l'épuration de notre désaccord. La situation est donc contrastée selon les sujets.

Concernant la prévention et la répression de la corruption, nous avons refusé de déposséder l'autorité judiciaire de ses prérogatives ; l'Assemblée nationale ne nous a pas suivis. Je vous proposerai donc de revenir à l'esprit et, pour beaucoup, à la lettre même de notre rédaction.

L'Assemblée nationale a accepté nos améliorations sur la procédure transactionnelle, tout en refusant de la nommer ainsi, pour faire croire qu'il ne s'agit pas de transaction...

Concernant le parquet national financier, récemment créé, l'Assemblée nationale lui a redonné une compétence exclusive en matière de corruption et n'a pas écouté le Gouvernement, qui lui a pourtant exposé les difficultés opérationnelles que cela poserait.

Sur l'inéligibilité automatique pour les personnes n'ayant pas un casier judiciaire vierge, la censure du Conseil constitutionnel est, je crois, inéluctable.

S'agissant des lanceurs d'alerte, l'Assemblée nationale a tenu compte de nos débats pour leur définition, mais celle-ci reste encore trop large, ce qui risque d'être soulevé par le Conseil constitutionnel. Elle a conservé notre procédure graduée d'alerte.

Sur le répertoire des représentants d'intérêts, l'Assemblée nationale a parfaitement mesuré les risques constitutionnels que nous avons identifiés, mais n'a pas admis clairement que la définition des règles qui les concernent devait relever de la compétence exclusive des assemblées parlementaires. Le Conseil constitutionnel arbitrera ce point.

En matière de marchés publics, l'Assemblée nationale a approuvé globalement les mesures que le Sénat avait adoptées sur la base du travail d'André Reichardt, sauf sur la possibilité pour les bailleurs sociaux de recourir à des marchés de conception-réalisation.

Elle a, en revanche, écarté les dispositions de simplification du droit des sociétés issues de la proposition de loi de Thani Mohamed Soilihi, dont André Reichardt était rapporteur et qui avait recueilli un consensus global entre nous. Le rapporteur de l'Assemblée nationale, Sébastien Denaja, a en effet « *exclu qu'une CMP, soit sept députés et sept sénateurs seulement, entérine une réforme du droit des sociétés dont nous n'avions jamais discuté la moindre virgule* ». C'est bien là tout le problème de la procédure accélérée, tel que nous l'avions rencontré lors de l'examen du projet de loi relatif à la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle... Comme il est improbable que la proposition de loi prospère, vu le programme chargé des mois qui viennent, je vous propose de rétablir ces dispositions ; l'Assemblée nationale aura eu le temps d'en discuter. Toutes les personnes qui ont souhaité me faire part de leur position sur ce sujet y voient en effet des améliorations qu'il serait dommage de reporter.

Sur le vote des actionnaires sur la rémunération des dirigeants des sociétés cotées, l'Assemblée nationale, tout en intégrant certaines de nos améliorations rédactionnelles, a rétabli la logique de son texte, ce qui ne manquera pas de poser des problèmes lorsque la

directive européenne sur les droits des actionnaires sera publiée. Revenons à la logique de cette dernière.

**M. Alain Anziani.** – Je vois deux points essentiels de divergence entre mon groupe et notre rapporteur.

D'une part, notre rapporteur veut supprimer la commission des sanctions de l'agence contre la corruption, rétablie par l'Assemblée nationale. Pour imposer des mesures de prévention aux entreprises, ne serait-il pas plus facile à l'agence d'agir directement, sans avoir besoin de saisir le juge judiciaire ?

D'autre part, l'Assemblée nationale a étendu la définition des lanceurs d'alerte en incluant les cas de violation du droit européen, des traités européens et des traités internationaux – ce que vous semblez accepter, Monsieur le rapporteur ?

**M. François Pillet, rapporteur.** – En effet.

**M. Alain Anziani.** – C'est une bonne chose. En revanche, vous supprimez la référence à la menace pour l'intérêt général.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Notre rapporteur a raison, la lutte contre la corruption est de la responsabilité de la justice, et non d'une construction annexe... Une agence au service du procureur national financier aurait été préférable. Là, c'est le « monde des Bisounours » ! Il n'est question que de prévention, comme si l'on corrompait ou si l'on était corrompu par inadvertance... Autant dire : « *Ne nous soumettez pas à la tentation !* »

La définition des lanceurs d'alerte est trop large – c'est dans l'exercice de leur profession qu'ils peuvent être menacés – et en même temps trop étroite : l'affaire « Luxleaks » n'entrerait pas dans le périmètre défini. Quant aux traités, les États devraient prendre leurs responsabilités lorsqu'ils ne sont pas respectés, au lieu de les déléguer à des particuliers.

Je suis toujours allergique à l'idée de transaction – car c'en est une, évidemment. On se voile la face, comme si les délits financiers n'en étaient pas. Je sais que les Américains font la même chose, mais les sanctions sont chez eux d'une tout autre mesure ; les Etats-Unis, cependant, utilisent les sanctions à des fins qui relèvent plus de la compétition internationale que de la justice.

Quant au mécanisme de résolution des assurances, même si cela ne relève pas de notre commission, le problème est réglé sur le dos des assurés...

**M. François Pillet, rapporteur.** – La position exposée par Alain Anziani est éminemment respectable. Personnellement, je suis très attaché à l'autorité judiciaire, qui fait l'objet ces derniers temps d'une certaine méfiance. On assiste ainsi à des déjudiciarisations prenant pour prétexte le manque de magistrats ou la trop grande technicité de certaines matières – alors que, s'il manque de magistrats, il faut en nommer, et les spécialiser plutôt que considérer qu'ils ne pourraient pas connaître les domaines techniques. Je n'accepte pas que l'on rogne ainsi les ailes de l'autorité judiciaire, même si je n'ai aucun espoir d'être suivi à l'Assemblée nationale...

Concernant les lanceurs d'alerte, je vous propose une définition telle que l'Assemblée nationale n'aura pas un trop grand pas à faire pour arriver à un accord.

Vous évoquez le cas d'Antoine Deltour, mais ce dernier a dénoncé un comportement parfaitement légal au Luxembourg, à tel point que, ayant violé un secret légal, il y est poursuivi. En France, il ne le serait pas car il aurait dénoncé un délit, la concussion, car les agents publics n'ont pas le droit de proposer des dérogations à la loi fiscale.

Il faut aussi prévoir que le lanceur d'alerte déloyal, de mauvaise foi, réponde bien de ses fautes.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Antoine Deltour n'est pas un mauvais exemple, c'est juste qu'il n'entre pas dans votre définition ! Vous ne me ferez pas croire que l'administration française ne fait pas la même chose qu'au Luxembourg, que ce serait délictuel...

**M. François Pillet, rapporteur.** – Mais si ! Sous réserve des recours gracieux, prévus par la loi et conformes au droit de l'Union européenne.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ah !

**M. Alain Richard.** – Et c'est une procédure contradictoire.

#### EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-24 clarifie le nom de l'Agence de prévention de la corruption, intitulée « Agence française anticorruption » par l'Assemblée nationale, ce qui est une source de confusion.

*L'amendement COM-24 est adopté.*

#### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-25 supprime la tutelle du ministre du budget sur l'agence.

*L'amendement COM-25 est adopté.*

#### *Article 2*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-26 supprime la commission des sanctions au sein de l'agence.

*L'amendement COM-26 est adopté.*

#### *Article 3*

*L'amendement de coordination COM-27 est adopté.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-28 étend aux fondations d'utilité publique le pouvoir de contrôle de l'Agence de prévention de la corruption, déjà prévu pour les associations reconnues d'utilité publique.

*L'amendement COM-28 est adopté.*



**M. François Pillet, rapporteur.** – L’amendement COM-29 supprime l’ajout par l’Assemblée nationale d’une disposition inutile prévoyant l’information du parquet : l’article 40 du code de procédure pénale résout le problème.

*L’amendement COM-29 est adopté.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L’amendement COM-30 supprime un rapport.

*L’amendement COM-30 est adopté.*

#### **Article 4**

*L’amendement de coordination COM-31 est adopté.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L’amendement COM-32 précise le délit d’entrave à l’exercice du droit de communication de l’Agence de prévention de la corruption et les sanctions applicables.

*L’amendement COM-32 est adopté.*

#### **Article 5**

*L’amendement de coordination COM-33 est adopté.*

#### **Article 6 A**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L’amendement COM-87 rétablit les dispositions relatives à l’engagement de la responsabilité pénale et civile du lanceur d’alerte pour tout recours abusif ou déloyal à la procédure du signalement. Nos collègues députés, si l’on en croit le compte rendu des débats, ne seront pas opposés à ce qu’on rappelle cette évidence.

**M. Alain Anziani.** – Monsieur le rapporteur, nous venons de supprimer une mention superfétatoire : est-ce pour en introduire de nouvelles ?

**M. François Pillet, rapporteur.** – Si ces dispositions n’étaient pas retenues, l’interprétation de nos débats prouverait toutefois que notre intention n’est pas de supprimer cette responsabilité.

*L’amendement COM-87 est adopté.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L’amendement COM-34 supprime la référence à la menace pour l’intérêt général dans la définition du lanceur d’alerte, trop imprécise et subjective pour fonder un régime d’irresponsabilité pénale.

**M. Alain Anziani.** – La menace n’est pas la même chose que le préjudice.

**M. Philippe Bas, président.** – Même le préjudice grave pourrait être considéré comme trop général par le Conseil constitutionnel ; c’est heureusement corrigé à l’article suivant, qui parle d’un danger grave et imminent.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ce texte comporte d’un côté des qualifications très précises et de l’autre des formules très vagues. Cela montre bien notre gêne à légiférer sur la notion de lanceur d’alerte.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Nous faisons un pas vers l’Assemblée nationale en retenant le préjudice grave...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Soit !

*L’amendement COM-34 est adopté.*

#### **Article 6 C**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L’amendement COM-88 autorise les juridictions à déduire du non-respect de la procédure de signalement que nous avons mise en place, et que l’Assemblée nationale a conservée, l’absence de bonne foi d’une personne effectuant un signalement.

*L’amendement COM-88 est adopté.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L’amendement COM-35 précise les critères d’appréciation de la légitimité d’une divulgation au public d’une information secrète protégée par la loi dans le cadre de la procédure d’alerte.

*L’amendement COM-35 est adopté.*

#### **Article 6 E**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Afin de rendre la loi plus lisible, l’amendement COM-36 supprime une disposition redondante avec l’article L. 1132-4 du code du travail.

*L’amendement COM-36 est adopté.*

#### **Article 6 FB**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L’amendement COM-37 supprime une disposition superfétatoire, de l’avis même de l’Assemblée nationale.

*L’amendement COM-37 est adopté.*

#### **Article 6 FC**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L’amendement COM-38 supprime un article inutile : l’article 431-1 du code pénal satisfait déjà ses dispositions relatives au délit d’obstacle à l’exercice du droit d’alerte. De plus, l’augmentation du montant de l’amende civile est excessivement dissuasive pour les personnes visées par une révélation portant atteinte à leur vie privée.

*L’amendement COM-38 est adopté.*

**Article 6 F**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L’amendement COM-39 supprime le dispositif d’avance des frais de procédure et de soutien financier des lanceurs d’alerte par le Défenseur des droits, qui d’ailleurs n’en veut pas.

*L’amendement COM-39 est adopté.*

**Article 8**

*L’amendement de cohérence et de codification COM-40 est adopté.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L’amendement COM-41 supprime le mécanisme de sanction par la commission du même nom, au sein de l’Agence de prévention de la corruption, lorsqu’une société méconnaît son obligation de mettre en place des mesures internes de prévention et de détection de corruption.

Chaque fois que j’aurai l’honneur d’être rapporteur, je m’emploierai à résister aux empiètements sur les prérogatives de l’autorité judiciaire.

*L’amendement COM-41 est adopté.*

**Article 9**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L’amendement COM-42 rétablit le texte du Sénat concernant la peine complémentaire de mise en conformité.

*L’amendement COM-42 est adopté.*

**Article 10**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L’amendement COM-43 supprime l’obligation de présenter un casier judiciaire vierge pour être candidat aux élections législatives, inconstitutionnelle pour plusieurs raisons. Cela relève du domaine de la loi organique. La jurisprudence du Conseil constitutionnel a dégagé, de manière limitative, quatre motifs fondant les restrictions à l’éligibilité : âge, incapacité, nationalité et préservation de la liberté de l’électeur ou de l’indépendance de l’élu. Enfin, l’inéligibilité serait automatique, ce que le Conseil constitutionnel a déjà censuré en 2010.

*L’amendement COM-43 est adopté.*

*L’amendement COM-19 devient sans objet.*

**Article 12**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L’amendement COM-44 supprime le critère de l’exercice de l’activité économique sur le territoire français pour rendre applicable la loi pénale française pour des faits de corruption commis à l’étranger. Le Gouvernement y est d’ailleurs défavorable.

*L’amendement COM-44 est adopté.*

**Article 12 bis A**

**M. François Pillet, rapporteur.** – La réforme de la prescription pénale que nous avons adoptée la semaine dernière semble devoir être adoptée conforme à l'Assemblée nationale ; il est donc inutile de conserver cet article, que l'amendement COM-45 supprime donc.

*L'amendement COM-45 est adopté.*

**Article 12 bis**

*L'amendement rédactionnel COM-46 rectifié, l'amendement de coordination COM-47 et l'amendement de simplification rédactionnelle COM-48 sont adoptés.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-49 clarifie la notion de victime dans la procédure de transaction, qui ne peut pas être la partie civile par définition.

*L'amendement COM-49 est adopté.*

**Article 12 ter**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-50 supprime l'extension de la compétence exclusive du parquet national financier à un grand nombre d'infractions, qui l'obligerait au surplus à reprendre des enquêtes à zéro. Même en matière de terrorisme, il n'y a pas de compétence exclusive du parquet de Paris.

*L'amendement COM-50 est adopté.*

**Article 12 quater A**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-51, conformément au vœu du Sénat, supprime ce que l'on a coutume d'appeler le « verrou de Bercy » et qui est une pratique bien singulière...

*L'amendement COM-51 est adopté.*

**Article 13**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'Assemblée nationale a fait évoluer son texte sur le répertoire des représentants d'intérêts, mais les assemblées seront tout de même dépossédées de leur droit à décider de qui est un représentant d'intérêts et de qui ne l'est pas. Cela pose un problème constitutionnel. L'amendement COM-52 revient à la logique de notre texte ; le Conseil constitutionnel arbitrera. Pourquoi, par ailleurs, faire une distinction entre les collectivités territoriales pour l'application de cet encadrement de l'activité des représentants d'intérêts ?

*L'amendement COM-52 est adopté.*

*L'amendement COM-12 est satisfait.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – Les amendements COM-7, COM-5, COM-10, COM-6 et COM-11 prévoient des exemptions pour les associations d'élus locaux, principe

adopté en première lecture par le Sénat à l'initiative d'Alain Vasselle, mais la rédaction conservée par l'Assemblée nationale n'est pas encore satisfaisante semble-t-il. J'ai une préférence pour les amendements identiques COM-5 et COM-10 qui donnent une définition plus précise. Les adopter rendrait les autres sans objet.

**M. Alain Richard.** – C'est un sujet d'ordre protocolaire : les associations d'élus seraient très vexées d'être qualifiées de groupes d'intérêts. Il faut leur garantir le moyen d'accéder aux locaux des assemblées sans avoir à s'inscrire. Mais il me semble difficile de le faire dans un texte de cette nature, qui fixe tant d'obligations pour beaucoup de gens, surtout en les exemptant sur la foi de leurs statuts – qui peuvent être modifiés par une simple délibération de l'association ! Il faudra revoir cela d'ici la séance publique.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Dans quel sens ?

**M. Alain Richard.** – Imaginons qu'une association représentant le chauffage urbain, par exemple, décide d'introduire dans ses statuts qu'elle représente des collectivités...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Cela montre bien où l'on va : chaque électeur est potentiellement un défenseur d'intérêts. Devrons-nous les déclarer tous ?

*L'amendement COM-7 est retiré.*

*Les amendements COM-5 et COM-10 sont adoptés.*

*Les amendements COM-6 et COM-11 deviennent sans objet.*

#### **Article 14 bis A**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-53 supprime un article qui n'a rien à voir avec le texte.

*L'amendement COM-53 est adopté.*

#### **Article 15**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-54 revient au texte du Sénat concernant l'habilitation relative à la domanialité publique.

*L'amendement COM-54 est adopté.*

#### **Article 15 ter**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-55 supprime un autre cavalier législatif.

*L'amendement COM-55 est adopté.*

#### **Article 16 bis**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Les amendements COM-8 et COM-9 rétablissent la rédaction initiale de l'ordonnance relative aux marchés publics concernant la possibilité pour les organismes HLM de recourir aux marchés de conception-réalisation,

faculté qui prendra fin le 31 décembre 2018. Il serait dangereux de supprimer cette possibilité avant cette date. Avis favorable.

**M. Alain Richard.** – Ce projet de loi comporte en effet la ratification d'une ordonnance importante qui remanie le code des marchés publics, versant dans le champ législatif des parties qui étaient traditionnellement règlementaires. Selon le processus de l'*erratum*, chacun veut amender l'ordonnance...

Les organismes HLM bénéficient du droit de procéder par conception-réalisation sans avoir à démontrer qu'il s'agit d'un objet particulièrement complexe. Certes, la procédure n'est autorisée que jusqu'à fin 2018, mais elle existe depuis plusieurs années et tout porte à croire qu'elle sera prorogée après 2018. Nombre d'organismes ont lancé des projets dont le prix prend en compte la conception-réalisation. Si on leur impose un concours d'architecte, le délai s'allonge d'un an et le prix augmente de 15 %... Les députés qui ont déposé cet amendement, contre l'avis du Gouvernement, l'ont fait pour défendre les petites et moyennes entreprises, pensant que la conception-réalisation les excluait des marchés. Or ce raisonnement est erroné, et les conséquences de cette erreur sont graves. Sans doute l'Assemblée nationale répétera cette erreur, sauf si le Gouvernement et ceux qui connaissent bien le dossier la font revenir à la réalité.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il aurait été préférable que ce sujet soit débattu lors de l'examen d'un autre véhicule législatif qu'à l'occasion de la ratification d'une ordonnance. Il faudrait être sourd pour ne pas entendre le point de vue unanime des représentants des organismes HLM. C'est une autre question que celle des partenariats public-privé, qui est néanmoins abordée dans la même ordonnance, et sur laquelle j'ai déposé des amendements, tout comme M. Reichardt. À la suite de la commission mixte paritaire, trois de nos amendements ont été conservés par l'Assemblée nationale.

**M. Philippe Bas, président.** – MM. Grosdidier et Béchu ont déposé le même amendement, qu'ils veulent défendre.

**M. François Grosdidier.** – Nous devons cesser de légiférer par « *stop and go* », surtout dans le domaine de la construction et des logements sociaux. Cette expérimentation a été prévue par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion en 2009. Elle devait s'arrêter en 2013. Comme on a jugé l'expérience concluante, mais qu'on ne voulait pas rendre cette mesure définitive, on l'a prolongée jusqu'au 31 décembre 2018. Dès lors, pourquoi anticiper cette date ? Les seuls arguments contre cette mesure sont ceux exprimés par les syndicats d'architectes. Pour un maire, la conception-réalisation aide à maîtriser les coûts. N'oublions pas que les architectes sont rémunérés sur les dépassements de crédits ! Cette procédure fait baisser le prix de 15 % à 20 % et gagner, en moyenne, six mois. Elle concerne un grand nombre d'opérations engagées, qui représenteraient 15 000 logements et grâce auxquelles nous rattraperons le retard creusé dans la construction de logements sociaux. Bref, il n'y aurait que des inconvénients à revenir sur cette expérimentation, comme souhaite le faire l'Assemblée nationale.

**M. Philippe Bas, président.** – Nul ne s'oppose à ces amendements, en somme...

**M. Christophe Béchu.** – Les coûts s'alourdissent sans cesse, notamment à cause de la multiplication des normes. Pour une fois, une mesure les fait baisser. J'espère que la majorité à l'Assemblée, ou le Gouvernement, expliqueront pourquoi on la ferait cesser, alors qu'elle a fait ses preuves et que son objectif est social !

**M. Philippe Bas, président.** – Ce n'est plus de l'espérance, c'est de la foi !

*Les amendements COM-8 et COM-9 sont adoptés.*

**Article 17**

*Les amendements rédactionnels COM-89 et COM-90 sont adoptés.*

**Article 21 bis A**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-91 de la commission des finances réduit le champ d'une habilitation.

*L'amendement COM-91 est adopté.*

**Article 21 bis**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Les amendements adoptés à l'article 21 *bis* par la commission des finances concernent les pouvoirs du Haut Conseil de stabilité financière en matière d'assurances.

*Les amendements COM-92, COM-93 et COM-4 sont adoptés.*

**Article 24**

**M. François Pillet, rapporteur.** – S'agissant des marchés publics, je rappelle aussi que l'Assemblée nationale a maintenu la suppression des offres variables décidée par le Sénat.

Concernant le régime de saisie des biens appartenant à des États étrangers, je vous annonce tout de suite que je vais retirer mes amendements COM-56 et COM-57. Ces articles ont en effet été adoptés conformes par les deux chambres en première lecture. L'article 48 du règlement du Sénat nous autorise toutefois à les modifier pour les rendre conformes à la Constitution. Or, j'estime que leur rédaction pose un problème constitutionnel, raison pour laquelle j'ai voulu présenter ces amendements. En effet, l'article 24 oblige un créancier souhaitant mettre en œuvre des mesures d'exécution forcée sur des biens d'un État étranger à obtenir l'autorisation préalable du juge, par ordonnance rendue sur requête, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Ces dispositions portent une atteinte manifestement excessive au droit des créanciers ainsi qu'au droit d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles. Surtout, il crée une rupture d'égalité entre créanciers français et étrangers.

**M. Philippe Bas, président.** – Je remercie notre rapporteur de tenir compte à la fois des exigences constitutionnelles et de nos intérêts diplomatiques.

*L'amendement COM-56 est retiré.*

**Article 24 bis**

*L'amendement COM-57 est retiré.*

**Article 25**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-20 de suppression de l'article 25 relatif à une demande de rapport a été adopté par la commission des finances.

*L'amendement COM-20 est adopté.*

**Article 25 bis**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Cet article ne présente aucun lien avec le texte, je propose de le supprimer, comme en première lecture.

*L'amendement COM-58 est adopté.*

**Article 26 quater**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-59 rétablit cet article, inséré à l'initiative de M. Bocquet. Il vise à améliorer les échanges d'informations entre l'administration des finances et l'autorité judiciaire, en réduisant certains délais.

*L'amendement COM-59 est adopté.*

**Article 29 bis B**

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** – L'amendement COM-82 tire la conséquence de la « règle de l'entonnoir », même s'il s'agit d'un sujet important.

**M. Christophe Béchu.** – Cette question du changement d'assurance pour les emprunteurs ne doit pas être esquivée. Comment expliquerons-nous que, malgré une majorité large à l'Assemblée nationale, nous ne pouvons la traiter en commission car elle n'a pas été abordée en première lecture ? Nous devons protéger les consommateurs.

**M. Philippe Bas, président.** – Certes, mais l'usage veut que nous nous en remettions, par principe, aux conclusions de la commission pour avis sur les articles qui lui sont délégués au fond.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis.** – Notre commission n'a pas dit que cette question était négligeable. J'ai entendu des représentants du secteur bancaire ainsi que des associations représentant les emprunteurs fragilisés. L'enjeu financier est énorme, et ce sujet déchaîne des passions. Il comporte aussi une dimension de solidarité entre assurés. Le Sénat a rendu plus effectif le droit de résiliation de l'assurance-emprunteur. Je m'engage à ce que ce sujet revienne début 2017.

**M. Alain Vasselle.** – La « règle de l'entonnoir » ne s'applique-t-elle pas à l'Assemblée nationale ?

**M. Philippe Bas, président.** – Si, le Conseil constitutionnel le lui rappellera certainement, mais la procédure de contrôle de recevabilité est différente et l'appréciation peut aussi être différente.

*L'amendement COM-82 est adopté.*



**Article 30 C**

*L'amendement de coordination COM-83 est adopté.*

**Article 31 bis A**

*L'amendement de précision COM-84 est adopté.*

**Article 36**

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis.** – Comme en première lecture, l'amendement COM-85 supprime les règles dérogatoires en matière de délais de paiement pour les activités d'export.

*L'amendement COM-85 est adopté.*

*L'amendement COM-1 devient sans objet.*

**Article 38 bis**

*L'amendement de suppression COM-60 est adopté.*

**Article 41**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Je vous propose que nous adoptions sans débat les amendements rétablissant les mesures de la proposition de loi de simplification du droit des sociétés de M. Thani Mohamed Soilihi.

*L'amendement COM-61 est adopté.*

**Article 41 bis**

*L'amendement COM-62 est adopté.*

**Article 42**

*L'amendement de suppression COM-63 est adopté.*

**Article 42 bis**

*L'amendement COM-64 est adopté.*

**Article 43 ter**

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-86 apporte une précision concernant le maintien de l'immatriculation au répertoire des métiers.

*L'amendement COM-86 est adopté.*

*Les amendements COM-16 et COM-21 ne sont pas adoptés.*

**Article 44 bis**

*L'amendement de suppression COM-65 est adopté.*

**Article 44 ter**

*L'amendement de suppression COM-66 est adopté.*

**Article 45**

*L'amendement COM-67 est adopté.*

**Article 45 bis**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-94 de la commission des finances revient au texte du Sénat concernant le « reporting » fiscal public pays par pays.

*L'amendement COM-94 est adopté.*

**Article 46**

*L'amendement de suppression COM-68 est adopté.*

**Article 46 bis**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Mon amendement COM-69, concernant la simplification du régime des sociétés anonymes, tient compte d'une objection du Gouvernement concernant la dématérialisation des assemblées générales d'actionnaires.

*L'amendement COM-69 est adopté.*

**Article 46 ter**

*L'amendement COM-70 est adopté.*

**Article 46 quater**

*L'amendement COM-71 est adopté.*

**Article 47**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-72 rétablit une souplesse du droit actuel des sociétés.

*L'amendement COM-72 est adopté.*

*L'amendement COM-2 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.*

**Article 48**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-73 supprime un article remettant en cause une jurisprudence établie et non contestée, concernant le régime de

responsabilité du dirigeant de société au titre de l'insuffisance d'actif résultant d'une faute de gestion. Pourquoi exclure la responsabilité d'un dirigeant ayant commis des négligences ?

*L'amendement COM-73 est adopté.*

#### **Article 54 bis A**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Cet article oblige à mentionner le coût de gestion des déchets sur les factures de vente des pneumatiques et à récupérer ce coût sur l'acheteur final : cela n'a aucun rapport avec ce texte. Avec l'amendement COM-74, je vous propose de le supprimer, comme en première lecture.

**M. François-Noël Buffet.** – Je comprends la position du rapporteur, mais le coût du recyclage et de l'éco-recyclage est insuffisamment connu. Le texte de l'Assemblée nationale s'inspirait des mesures prises pour les composants électroniques.

*L'amendement COM-74 est adopté.*

*L'amendement COM-13 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.*

#### **Article 54 bis B**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-95 a été adopté par la commission des finances.

*L'amendement COM-95 est adopté.*

*L'amendement COM-23 n'est pas adopté.*

#### **Article 54 bis D**

*L'amendement de suppression COM-75 est adopté.*

#### **Article 54 bis E**

*L'amendement de suppression COM-76 est adopté.*

#### **Article 54 bis**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-77 concerne le vote des actionnaires sur la rémunération des dirigeants. L'Assemblée nationale a tenu compte de nos observations, mais conservé l'esprit de son texte. Revenons, donc, à notre proposition, qui ne fait que se conformer à la future directive sur les droits des actionnaires.

*L'amendement COM-77 est adopté.*

#### **Article 54 quinquies**

*L'amendement de suppression COM-78 est adopté.*

**Article 54 sexies**

*L'amendement de suppression COM-79 est adopté.*

**Article 54 septies**

*L'amendement de suppression COM-80 est adopté.*

*Les amendements COM-3 et COM-15 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.*

**Article 55**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Les amendements COM-17 et COM-22 suppriment la possibilité, pour les filiales majoritairement détenues par des établissements publics nationaux, d'entrer au capital des sociétés immobilières d'outre-mer (SIDOM). Ainsi, la société nationale immobilière (SNI) ne pourrait plus devenir actionnaire d'une telle société. Sagesse car cet amendement a été adopté par le Sénat en première lecture.

**M. Philippe Bas, président.** – Alors soyons cohérents.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Peut-on nous expliquer les enjeux ?

**Mme Lana Tetuanui.** – Nous demandons le rétablissement de cette modification, que l'Assemblée nationale a supprimée en nouvelle lecture.

**M. Alain Richard.** – La SNI, filiale de la Caisse des dépôts et consignations, a été encouragée par le Gouvernement à contribuer à la restructuration de sociétés de construction sociale des départements et collectivités d'outre-mer. Ce n'était pas du luxe. On peut trouver que c'est inopportun, et les élus locaux peuvent faire des contre-propositions, mais utiliser la voie législative pour cela ne me paraît pas de bonne méthode.

**M. Alain Vasselle.** – J'avais déposé un amendement proche en première lecture, et l'on m'avait indiqué qu'il n'avait rien à voir avec ce texte. Pourquoi, ici, un avis de sagesse ? Cet amendement prévoit un désengagement de l'État au profit des collectivités territoriales, mais *quid* si aucune ne veut devenir actionnaire ? Cela mérite réflexion.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Cet article était dans le texte d'origine, ce qui n'était pas le cas pour votre amendement. Nous ne discutons que de son contenu. L'amendement ne peut donc être déclaré irrecevable.

**M. Philippe Bas, président.** – En somme, les auteurs de l'amendement veulent bien de la Caisse des dépôts et consignations dans le tour de table, mais pas de la SNI, qui est pourtant l'une de ses filiales ? Le Gouvernement pourra sans doute nous éclairer sur les enjeux de cet amendement. Je vous propose donc de ne pas l'adopter, afin d'avoir le débat en séance.

**M. Félix Desplan.** – Je suis opposé à ce rejet.

**M. René Vandierendonck.** – Monsieur le président, votre proposition est bienvenue. Le Gouvernement pourra ainsi produire tout rapport utile sur la situation des sociétés immobilières en question.

*Les amendements COM-17 et COM-22 ne sont pas adoptés.*

**Article 57**

*L'amendement de coordination COM-81 est adopté.*

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

**EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-1 supprime la mention d'un soutien financier des lanceurs d'alerte par le Défenseur des droits.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

*La proposition de loi organique est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

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

**PROJET DE LOI RELATIF À LA TRANSPARENCE,  
À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET  
À LA MODERNISATION DE LA VIE ÉCONOMIQUE**

| <b>Auteur</b>   | <b>N°</b> | <b>Objet</b>   | <b>Sort de l'amendement</b> |
|---|-----------|--|-----------------------------|
| <b>CHAPITRE I<sup>ER</sup></b><br><b>De l'Agence de prévention de la corruption</b>         |           |  |                             |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 24        | Changement de nom de l'agence  | <b>Adopté</b>               |
| <b>Article 1<sup>er</sup></b><br><b>Création de l'Agence de prévention de la corruption</b> |           |  |                             |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 25        | Coordination   | <b>Adopté</b>               |
| <b>Article 2</b><br><b>Organisation de l'Agence de prévention de la corruption</b>          |           |  |                             |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 26        | Suppression de la commission des sanctions   | <b>Adopté</b>               |
| <b>Article 3</b><br><b>Compétences de l'Agence de prévention de la corruption</b>           |           |  |                             |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 27        | Coordination   | <b>Adopté</b>               |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 28        | Extension du pouvoir de contrôle de l'agence sur les fondations d'utilité publique     | <b>Adopté</b>               |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 29        | Suppression d'une disposition redondante avec l'article 40 du code de procédure pénale | <b>Adopté</b>               |

| <b>Auteur</b>   | <b>N°</b> | <b>Objet</b>   | <b>Sort de l'amendement</b> |
|---|-----------|--|-----------------------------|
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 30        | Suppression d'un rapport public annuel   | <b>Adopté</b>               |
| <b>Article 4<br/>Droit de communication des agents habilités de l'Agence de prévention de la corruption</b>           |           |  |                             |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 31        | Coordination   | <b>Adopté</b>               |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 32        | Précision du délit d'entrave au droit de communication des agents de l'agence                | <b>Adopté</b>               |
| <b>Article 5<br/>Suppression du service central de prévention de la corruption</b>                                    |           |  |                             |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 33        | Coordination   | <b>Adopté</b>               |
| <b>Article 6 A<br/>Définition du lanceur d'alerte</b>   |           |  |                             |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 87        | Engagement de la responsabilité pénale et civile en cas d'alerte abusive                     | <b>Adopté</b>               |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 34        | Suppression de la notion de menace pour l'intérêt général du champ d'application de l'alerte | <b>Adopté</b>               |
| <b>Article 6 C<br/>Procédure de signalement d'une alerte</b>  |           |  |                             |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 88        | Encadrement de la procédure de signalement   | <b>Adopté</b>               |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 35        | Critères d'appréciation de la légitimité de la divulgation au public                         | <b>Adopté</b>               |
| <b>Article 6 E<br/>Interdiction des représailles à l'encontre d'un lanceur d'alerte</b>                               |           |  |                             |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 36        | Suppression d'une disposition inutile  | <b>Adopté</b>               |
| <b>Article 6 FB<br/>Possibilité de saisir le conseil des prud'hommes statuant en la forme des référés</b>             |           |  |                             |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 37        | Suppression  | <b>Adopté</b>               |
| <b>Article 6 FC<br/>Délit d'entrave au signalement - Répression accrue en cas de plainte abusive pour diffamation</b> |           |  |                             |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 38        | Suppression  | <b>Adopté</b>               |

| Auteur  | N° | Objet  | Sort de l'amendement |
|---|----|--|----------------------|
| <b>Article 6 F</b><br><b>Financement de l'avance des frais de procédure et secours financier des lanceurs d'alerte</b>  |    |  |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 39 | Suppression  | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 8</b><br><b>Obligation pour les grandes sociétés de mettre en place des mesures internes de prévention et de détection des faits de corruption, sous le contrôle de l'Agence de prévention de la corruption</b>                          |    |  |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 40 | Codification et cohérence avec le droit des sociétés   | <b>Adopté</b>        |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 41 | Suppression de la sanction administrative au profit d'une injonction de faire sous astreinte par le juge   | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 9</b><br><b>Instauration d'une peine complémentaire de mise en conformité pour les sociétés ayant commis un délit de corruption, prononcée par le juge pénal et exécutée sous le contrôle de l'Agence de prévention de la corruption</b> |    |  |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 42 | Cohérence avec le droit commun de l'exécution et de l'application des peines   | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 10</b><br><b>Extension des peines complémentaires en cas de manquements à la probité</b>   |    |  |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 43 | Suppression de la nouvelle condition d'éligibilité à l'élection législative prévoyant la présentation d'un casier judiciaire vierge de certaines infractions | <b>Adopté</b>        |
| M. CABANEL  | 19 | Éligibilité à une élection locale subordonnée à la présentation d'un extrait du casier judiciaire vierge de certaines infractions                            | <b>Sans objet</b>    |
| <b>Article 12</b><br><b>Assouplissement des conditions de poursuite en France des faits de corruption ou de trafic d'influence commis à l'étranger</b>  |    |  |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 44 | Suppression du critère de l'exercice de l'activité économique sur le territoire français   | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 12 bis A</b><br><b>Report du point de départ du délai de prescription pour les infractions occultes ou dissimulées</b>   |    |  |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 45 | Suppression  | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 12 bis</b><br><b>Instauration d'un mécanisme de transaction pénale, à l'initiative du parquet, pour les sociétés mises en cause pour des faits de corruption</b>   |    |  |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 46 | Clarification du champ de la procédure transactionnelle  | <b>Adopté</b>        |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 47 | Coordination   | <b>Adopté</b>        |

| Auteur  | N° | Objet  | Sort de l'amendement |
|---|----|--|----------------------|
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 48 | Coordination et simplification des modalités de publicité des transactions conclues  | <b>Adopté</b>        |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 49 | Définition de la victime   | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 12 ter</b><br><b>Extension de la compétence exclusive du parquet national financier</b>  |    |  |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 50 | Suppression  | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 12 quater A (Supprimé)</b><br><b>Assouplissement des conditions de poursuite de la fraude fiscale</b>  |    |  |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 51 | Rétablissement du texte du Sénat   | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 13</b><br><b>Encadrement des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics (périmètre, informations, contrôle, sanctions)</b>  |    |  |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 52 | Autonomie des assemblées parlementaires dans la définition des règles relatives aux représentants d'intérêts et retrait des collectivités territoriales du champ d'application du répertoire | <b>Adopté</b>        |
| M. MARSEILLE  | 12 | Retrait des collectivités territoriales du champ d'application du répertoire   | <b>Satisfait</b>     |
| M. DANESI   | 7  | Précision sur l'exemption des obligations liées au répertoire des représentants d'intérêts en faveur des associations d'élus locaux  | <b>Retiré</b>        |
| M. VASSELLE   | 5  | Précision sur l'exemption des obligations liées au répertoire des représentants d'intérêts en faveur des associations d'élus locaux  | <b>Adopté</b>        |
| M. MARSEILLE  | 10 | Précision sur l'exemption des obligations liées au répertoire des représentants d'intérêts en faveur des associations d'élus locaux  | <b>Adopté</b>        |
| M. VASSELLE   | 6  | Précision sur l'exemption des obligations liées au répertoire des représentants d'intérêts en faveur des associations d'élus locaux  | <b>Sans objet</b>    |
| M. MARSEILLE  | 11 | Précision sur l'exemption des obligations liées au répertoire des représentants d'intérêts en faveur des associations d'élus locaux  | <b>Sans objet</b>    |
| <b>Article 14 bis A</b><br><b>Publicité des emprunts souscrits par les candidats et de ceux souscrits ou consentis par les partis et groupements politiques</b> |    |  |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 53 | Suppression  | <b>Adopté</b>        |



| Auteur  | N° | Objet  | Sort de l'amendement |
|---|----|--|----------------------|
| <b>Article 15</b><br><b>Habilitation en vue de moderniser et de simplifier certaines règles de la domanialité publique</b>  |    |  |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 54 | Encadrement de l'habilitation  | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 15 ter</b><br><b>Aménagement de la zone d'aménagement concertée du quartier de Polytechnique de Palaiseau</b>  |    |  |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 55 | Suppression  | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 16 bis</b><br><b>Ratification et modification de l'ordonnance « marchés publics »</b>  |    |  |                      |
| Mme ESTROSI SASSONE   | 8  | Maintien de la possibilité pour les organismes HLM de recourir aux marchés de conception-réalisation | <b>Adopté</b>        |
| M. GROSDIDIER   | 9  | Maintien de la possibilité pour les organismes HLM de recourir aux marchés de conception-réalisation | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 17</b><br><b>Adaptation de la législation financière au droit européen en matière de répression des abus de marché</b>   |    |  |                      |
| <b>M. de MONTGOLFIER</b>  | 89 | Simplification rédactionnelle  | <b>Adopté</b>        |
| <b>M. de MONTGOLFIER</b>  | 90 | Rédactionnel   | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 21 bis A</b><br><b>Habilitation en vue de réformer le code de la mutualité</b>   |    |  |                      |
| <b>M. de MONTGOLFIER</b>  | 91 | Limitation de l'habilitation   | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 21 bis</b><br><b>Extension des compétences du Haut Conseil de stabilité financière en matière de régulation des activités de crédit et d'assurance et renforcement de ses prérogatives</b> |    |  |                      |
| <b>M. de MONTGOLFIER</b>  | 92 | Simplification rédactionnelle  | <b>Adopté</b>        |
| <b>M. de MONTGOLFIER</b>  | 93 | Clarification rédactionnelle   | <b>Adopté</b>        |
| M. MOUILLER   | 4  | Limitation de la compétence du Haut Conseil de stabilité financière à l'assurance-vie                | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 24</b><br><b>Renforcement de la protection conférée aux biens d'un État étranger</b>   |    |  |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 56 | Conformité à la Constitution   | <b>Retiré</b>        |

| Auteur  | N° | Objet   | Sort de l'amendement |
|---|----|---|----------------------|
| <b>Article 24 bis</b><br><b>Renforcement de la protection conférée aux biens d'un État étranger contre les « fonds vautour »</b>  |    |   |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 57 | Conformité à la Constitution  | <b>Retiré</b>        |
| <b>Article 25</b><br><b>Rapport au Parlement</b><br><b>sur la monnaie fiduciaire et la dématérialisation des moyens de paiement</b>   |    |   |                      |
| Mme LOISIER   | 20 | Suppression   | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 25 bis</b><br><b>Suppression de la phase amiable de la procédure de traitement du surendettement lorsque le débiteur ne possède pas de bien immobilier</b>                                 |    |   |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 58 | Suppression   | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 26 quater (Supprimé)</b><br><b>Renforcement de la communication entre administration fiscale et autorité judiciaire</b>  |    |   |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 59 | Rétablissement du texte du Sénat  | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 29 bis B</b><br><b>Information de l'emprunteur sur les documents à fournir en cas de demande de substitution de l'assurance-emprunteur dans le cadre d'un contrat de crédit immobilier</b> |    |   |                      |
| <b>M. GREMILLET</b>   | 82 | Suppression du droit de résiliation annuelle de l'assurance-emprunteur d'un crédit immobilier   | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 30 C</b><br><b>Encadrement des contrats de cession de produits agricoles conclus en vue de revente ou de transformation</b>  |    |   |                      |
| <b>M. GREMILLET</b>   | 83 | Coordination  | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 31 bis A</b><br><b>Précisions concernant le régime des ventes au déballage</b>   |    |   |                      |
| <b>M. GREMILLET</b>   | 84 | Précision   | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 36</b><br><b>Régime des amendes administratives prononcées par l'autorité compétente en matière de concurrence, de consommation et de répression des fraudes</b>                           |    |   |                      |
| <b>M. GREMILLET</b>   | 85 | Suppression des règles spécifiques en matière de délais de paiement pour les activités d'export | <b>Adopté</b>        |
| M. ADNOT  | 1  | Suppression   | <b>Sans objet</b>    |

| Auteur   | N° | Objet   | Sort de l'amendement |
|--|----|---|----------------------|
| <b>Article 38 bis</b><br><b>Possibilité pour l'État d'organiser et de financer des formations aux métiers nouveaux à destination des chômeurs</b>  |    |   |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>   | 60 | Suppression   | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 41</b><br><b>Simplification des règles de cession d'un fonds de commerce et allègement des formalités d'apport d'un fonds de commerce à une société détenue en totalité par le vendeur du fonds</b>       |    |   |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>   | 61 | Rétablissement du texte du Sénat                                  | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 41 bis (Supprimé)</b><br><b>Diverses mesures de simplification et de clarification du droit général des sociétés et du régime des sociétés civiles</b>  |    |   |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>   | 62 | Rétablissement du texte du Sénat                                  | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 42</b><br><b>Dispense de recours à un commissaire aux apports pour évaluer un apport en nature dans certains cas, concernant la société à responsabilité limitée et la société par actions simplifiée</b> |    |   |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>   | 63 | Suppression   | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 42 bis (Supprimé)</b><br><b>Diverses mesures de simplification et de clarification du régime des sociétés à responsabilité limitée</b>  |    |   |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>   | 64 | Rétablissement du texte du Sénat                                  | <b>Adopté</b>        |
| <b>Article 43 ter</b><br><b>Possibilité pour les entreprises artisanales de plus de dix salariés de s'immatriculer ou de demeurer immatriculées au répertoire des métiers</b>  |    |   |                      |
| <b>M. GREMILLET</b>  | 86 | Précision concernant le maintien de l'immatriculation             | <b>Adopté</b>        |
| M. RAISON  | 16 | Abaissement du seuil interdisant le maintien de l'immatriculation | <b>Rejeté</b>        |
| Mme LOISIER  | 21 | Abaissement du seuil interdisant le maintien de l'immatriculation | <b>Rejeté</b>        |
| <b>Article 44 bis</b><br><b>Faculté pour l'assemblée générale des actionnaires de désigner un administrateur chargé du suivi des questions d'innovation et de transformation numérique</b>                           |    |   |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>   | 65 | Suppression   | <b>Adopté</b>        |

| Auteur  | N° | Objet  | Sort de l'amendement |
|---|----|--|----------------------|
| <b>Article 44 ter</b><br><b>Définition du principe d'innovation</b>   |    |  |                      |
| M. PILLET,<br>rapporteur  | 66 | Suppression  | Adopté               |
| <b>Article 45</b><br><b>Habilitations en vue de simplifier et de rationaliser les obligations d'information et de publication des sociétés</b>  |    |  |                      |
| M. PILLET,<br>rapporteur  | 67 | Suppression de plusieurs habilitations   | Adopté               |
| <b>Article 45 bis</b><br><b>Obligation pour les grandes sociétés de publier un rapport sur l'impôt sur les bénéfices auquel elles sont soumises pays par pays</b>   |    |  |                      |
| M. de<br>MONTGOLFIER  | 94 | Rétablissement du texte su Sénat   | Adopté               |
| <b>Article 46</b><br><b>Habilitations en vue de simplifier diverses procédures et formalités dans les sociétés commerciales</b>   |    |  |                      |
| M. PILLET,<br>rapporteur  | 68 | Suppression  | Adopté               |
| <b>Article 46 bis</b><br><b>Diverses mesures de simplification et de clarification du régime des sociétés anonymes</b>  |    |  |                      |
| M. PILLET,<br>rapporteur  | 69 | Rétablissement du texte du Sénat   | Adopté               |
| <b>Article 46 ter (Supprimé)</b><br><b>Diverses mesures de simplification et de clarification du régime des sociétés par actions simplifiées</b>  |    |  |                      |
| M. PILLET,<br>rapporteur  | 70 | Rétablissement du texte du Sénat   | Adopté               |
| <b>Article 46 quater</b><br><b>Diverses mesures de simplification et de clarification concernant les valeurs mobilières émises par les sociétés par actions et les dispositions communes aux diverses sociétés commerciales</b> |    |  |                      |
| M. PILLET,<br>rapporteur  | 71 | Rétablissement du texte du Sénat   | Adopté               |
| <b>Article 47</b><br><b>Simplification et clarification de certaines formalités de la vie des sociétés</b>  |    |  |                      |
| M. PILLET,<br>rapporteur  | 72 | Précision concernant les modalités de désignation du commissaire à la transformation   | Adopté               |
| M. ADNOT  | 2  | Obligation pour les actionnaires majoritaires, en cas de décision contraire à l'intérêt de la société, d'acquérir les actions détenues par les actionnaires minoritaires | Irrecevable (48-6)   |

| Auteur  | N° | Objet  | Sort de l'amendement      |
|---|----|--|---------------------------|
| <b>Article 48</b><br><b>Exonération de la responsabilité pour insuffisance d'actif d'un dirigeant ayant commis par négligence une faute de gestion ayant causé la liquidation judiciaire de la société</b>  |    |  |                           |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 73 | Suppression  | <b>Adopté</b>             |
| <b>Article 54 bis A</b><br><b>Obligation de mentionner le coût de gestion des déchets sur les factures de vente de pneumatiques et répercussion du coût sur l'acheteur final</b>  |    |  |                           |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 74 | Suppression  | <b>Adopté</b>             |
| M. VASSELLE   | 13 | Facturation du coût de gestion des déchets des pneumatiques  | <b>Irrecevable (48-3)</b> |
| <b>Article 54 bis B</b><br><b>Élection de représentants du personnel à la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations</b>   |    |  |                           |
| <b>M. de MONTGOLFIER</b>  | 95 | Suppression de la participation de représentants du personnel à la commission de surveillance et modalités de désignation et compétences des délégués syndicaux communs de la Caisse des dépôts et consignations | <b>Adopté</b>             |
| M. VINCENT  | 23 | Modalités de désignation et compétences des délégués syndicaux communs de la Caisse des dépôts et consignations  | <b>Rejeté</b>             |
| <b>Article 54 bis D</b><br><b>Ratification de l'ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016 relative aux gares routières et à la recodification des dispositions du code des transports relatives à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières</b> |    |  |                           |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 75 | Suppression  | <b>Adopté</b>             |
| <b>Article 54 bis E</b><br><b>Possibilité pour les communes de faire réaliser les enquêtes de recensement par des agents assermentés d'un organisme chargé d'une mission de service public</b>  |    |  |                           |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 76 | Suppression  | <b>Adopté</b>             |
| <b>Article 54 bis</b><br><b>Modalités d'approbation, par les actionnaires, des rémunérations allouées aux dirigeants mandataires sociaux des sociétés anonymes cotées</b>   |    |  |                           |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 77 | Rétablissement du texte du Sénat   | <b>Adopté</b>             |
| <b>Article 54 quinquies</b><br><b>Contrôle par les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du remboursement, par les transporteurs aériens, des taxes et redevances liées à un titre de transport non utilisé</b>                |    |  |                           |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 78 | Suppression  | <b>Adopté</b>             |

| Auteur  | N° | Objet   | Sort de l'amendement      |
|---|----|---|---------------------------|
| <b>Article 54 <i>sexies</i></b><br><b>Exceptions à l'interdiction de la publicité en faveur des produits du « vapotage »</b>  |    |   |                           |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 79 | Suppression   | <b>Adopté</b>             |
| <b>Article 54 <i>septies</i></b><br><b>Possibilité pour les associations de gestion et de comptabilité de créer des sociétés de participation d'expertise comptable</b> |    |   |                           |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 80 | Suppression   | <b>Adopté</b>             |
| M. VOGEL  | 3  | Organisation de la profession d'expert-comptable sous forme d'association et de société   | <b>Irrecevable (48-3)</b> |
| M. LALANDE  | 15 | Organisation de la profession d'expert-comptable sous forme de société ou sous forme d'association  | <b>Irrecevable (48-3)</b> |
| <b>Article 55</b><br><b>Participation au sein des sociétés publiques créées pour l'équipement et le développement de l'outre-mer</b>                                    |    |   |                           |
| M. J.L. DUPONT  | 17 | Suppression de la possibilité pour les filiales majoritairement détenues par des établissements publics nationaux de la possibilité d'entrer au capital des SEM mettant en œuvre les plans d'équipement et de développement des territoires d'outre-mer | <b>Rejeté</b>             |
| M. S. LARCHER   | 22 | Suppression de la possibilité pour les filiales majoritairement détenues par des établissements publics nationaux de la possibilité d'entrer au capital des SEM mettant en œuvre les plans d'équipement et de développement des territoires d'outre-mer | <b>Rejeté</b>             |
| <b>Article 57</b><br><b>Application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna des dispositions codifiées de la loi</b>            |    |   |                           |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 81 | Coordination  | <b>Adopté</b>             |

**PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE RELATIVE À  
LA COMPÉTENCE DU DÉFENSEUR DES DROITS  
POUR L'ORIENTATION ET LA PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE**

| Auteur  | N° | Objet  | Sort de l'amendement |
|---|----|--|----------------------|
| <b>Article 1<sup>er</sup></b><br><b>Extension des compétences du Défenseur des droits</b> |    |  |                      |
| <b>M. PILLET, rapporteur</b>  | 1  | Suppression du soutien financier des lanceurs d'alerte par le Défenseur des droits | <b>Adopté</b>        |

## **Statut de Paris et aménagement métropolitain - Examen du rapport et du texte de la commission**

**Enfin, la commission examine le rapport de M. Mathieu Darnaud et le texte qu'elle propose sur le projet de loi n° 815 (2015-2016) relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain (procédure accélérée).**

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Le statut particulier de Paris est l'héritage d'une histoire mouvementée, faite de rapports conflictuels avec le pouvoir central et de penchants insurrectionnels qui se confondent avec notre histoire nationale. L'évolution de la démocratie a toutefois conduit le législateur à rapprocher progressivement le statut dérogatoire de Paris du droit commun, tout en tenant compte de sa fonction de capitale de la France. En 1790, l'Assemblée nationale institue un maire de Paris, élu pour deux ans, et y crée un conseil municipal.

Toutefois, le maire de Paris n'exerce pas la plénitude des pouvoirs de police des maires de droit commun : c'est l'arrêté consulaire du 12 Messidor an VIII qui définit les compétences du préfet de police ; ce dernier exerce celles normalement dévolues au maire. De même, ce n'est qu'en 1868 que Paris reçoit les attributions des autres conseils municipaux, mais il ne sera pas concerné par la grande loi municipale de 1884.

La loi du 31 décembre 1975 marque une rupture en instituant l'élection au suffrage universel du maire de Paris, effective dès 1977. C'est le maire de Paris qui prépare et exécute les délibérations du conseil de Paris. Mais il ne dispose pas toujours de la plénitude des pouvoirs de police, qui restent au préfet de police. Le maire de Paris devient président du conseil général de Paris, et le conseil de Paris est l'assemblée délibérante de deux collectivités territoriales distinctes : la commune et le département.

Le projet de loi comporte deux axes : quarante articles qui réforment le statut de Paris et l'aménagement métropolitain et un quarante-et-unième article, qui assouplit les critères d'accès au statut de métropoles, de façon à transformer quatre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

La réforme du statut de Paris poursuit trois objectifs. Tout d'abord, la fusion des deux collectivités territoriales en une collectivité unique à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, appelée « Ville de Paris ». C'est l'objet des articles 1<sup>er</sup> à 12. Cette fusion est justifiée par le Gouvernement par la mise en place de guichets uniques, la simplification de la gestion des finances locales et une meilleure lisibilité de la gouvernance. Cette collectivité unique exercerait les compétences départementales et communales à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, date de sa création. Ensuite, second objectif : renforcer la démocratie locale en transférant aux maires d'arrondissement de nouvelles compétences de proximité. C'est l'objet des articles 13 à 16, quand les articles 17 à 20 proposent le regroupement des quatre premiers arrondissements de Paris en un secteur unique, avec une mairie unique, pour assurer une meilleure représentativité des conseillers de Paris tout en mutualisant les services publics de proximité. Enfin, ce texte tend à approfondir les transferts de pouvoirs de police entre le préfet de police et le maire de Paris, au profit de ce dernier : ce sont les articles 21 à 26 et 29 à 32. Le maire de Paris assumerait des pouvoirs de police spéciale de proximité, telles que la police des baignades, la réglementation des manifestations

sur la voie publique à caractère festif, sportif ou culturel ou la police de la salubrité des habitations et hébergements. Ses compétences en matière de circulation et de stationnement seraient également renforcées, dans la logique de la loi de du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Le préfet de police bénéficierait, quant à lui, à l'article 27, du transfert de la police des aérodromes de Roissy et du Bourget, aujourd'hui assumée par le préfet de Seine-Saint-Denis.

Ce projet de loi propose aussi de nouveaux outils pour l'aménagement de l'espace métropolitain. Le titre II déborde ainsi le statut stricto sensu de Paris, la plupart de ses dispositions ayant vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire national. Il comprend des mesures techniques essentiellement relatives au droit de l'urbanisme, dont la plupart vise à répondre à des problèmes concrets rencontrés par les acteurs de terrain. Certaines dispositions proposent des ajustements calendaires ou de coordination comme la meilleure articulation entre le calendrier des zones d'aménagement différé (ZAD) et celui des procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'article 33 ; la simplification des créations de filiales et des prises de participations par les établissements publics fonciers (EPF) et d'aménagement (EPA), à l'article 34 ; la possibilité pour la métropole du Grand Paris d'intégrer le conseil d'administration de Grand Paris Aménagement, à l'article 37 ; l'adaptation du droit en vigueur pour permettre à la Société du Grand Paris de respecter le calendrier du Grand Paris Express à l'article 39 et d'exploiter de nouvelles sources de financement à l'article 40.

Ce même titre II comporte trois dispositions plus substantielles. Les mutualisations de moyens entre plusieurs EPF ou EPA de l'État seraient tout d'abord facilitées dans un objectif de rationalisation de l'action publique : c'est l'objet de l'article 35. Un nouvel outil serait également créé, à l'article 36 : la société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN). Cette structure permettrait aux collectivités territoriales, à leurs groupements, à l'État et à ses établissements publics d'aménagement de collaborer de manière plus étroite pour la réalisation d'opérations d'aménagement particulièrement complexes. Enfin, l'article 38 propose d'habiliter le Gouvernement à créer, par ordonnance, un nouvel établissement public local chargé de l'aménagement, de la gestion et de la promotion du quartier de La Défense.

L'article 41, enfin, modifie les critères d'accès au statut métropolitain, pour permettre la création de quatre nouvelles métropoles. D'une part, il l'ouvre aux EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants qui ne comptent pas de chef-lieu de région sur leur territoire ; seraient ainsi concernées la communauté urbaine de Saint-Etienne-Métropole et la communauté d'agglomération de Toulon Provence Méditerranée. D'autre part, il crée un nouveau critère de métropolisation, applicable aux EPCI à fiscalité propre centres d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants et comprenant le chef-lieu de région ; seraient ainsi transformées en métropole la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire et la communauté urbaine du Grand Dijon. Au total, on passerait ainsi de quinze à dix-neuf métropoles, tous statuts confondus.

Je regrette l'engagement de la procédure accélérée qui nous est imposée. Certains points auraient mérité un travail plus approfondi, et une étude d'impact plus fournie qu'elle ne l'est. Il est dommage que ce texte, en son article 41, aborde un sujet important au détour d'un texte portant sur Paris, alors même qu'il nécessiterait une réflexion sur ce que l'on entend derrière la notion de métropole.



**M. Roger Madec.** – Je ne partage pas les conclusions du rapporteur, qui n'a d'ailleurs pas fait mention de la réforme décentralisatrice de 1982 – qui ne s'appliquait pas à Paris. La même assemblée a fonction de conseil départemental et de conseil municipal. Longtemps, la seule différence entre les deux a été le son de la clochette du président. Même ce repère a été supprimé. La chambre régionale des comptes a estimé, le 23 juin 2015, que le processus d'intégration et d'absorption du département de Paris avec la commune de Paris était irréversible. Le regroupement des quatre premiers arrondissements en un secteur unique résulte d'une observation du Conseil constitutionnel dans sa décision du 16 mai 2013 sur la loi du 17 mai 2013. Depuis le recensement de 1975, la situation a beaucoup évolué... Une première réforme du tableau a été invalidée le 16 mai 2013, et il a fallu légiférer dans l'urgence pour que les élections municipales puissent avoir lieu l'année suivante, d'où la loi du 5 août 2013 qui a fixé la répartition des conseillers de Paris par arrondissement aujourd'hui applicable. La fusion des quatre premiers arrondissements avait alors été envisagée. Les écarts de représentation atteignent 40 % entre le centre et l'Est de Paris ! Et les services techniques et administratifs feront des économies d'échelle. Il est normal que le maire de Paris récupère les compétences de police de droit commun. On peut regretter que ce texte arrive au mois de novembre, mais il est bienvenu en fin de mandature.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Rationaliser la gouvernance de Paris, pourquoi pas ? Cela aura-t-il une conséquence sur le montant des indemnités des élus, qui cumulent aujourd'hui celles de conseiller de Paris et de conseiller départemental ? Mais le diable est dans les détails.

Je comprends que les candidats au statut de métropole se multiplient, mais l'augmentation du nombre de métropoles n'est pas souhaitable. Il faudrait que la dotation globale de fonctionnement de ces futures métropoles ne soit pas prélevée sur celle de l'ensemble des collectivités territoriales. Je remarque que les citoyens concernés n'auront pas leur mot à dire quant à la transformation de ces EPCI à fiscalité propre en métropoles. Et quid du partage des compétences de ces métropoles avec les départements concernés ?

**M. René Vandierendonck.** – Je remercie le rapporteur d'avoir largement consulté et d'avoir organisé plusieurs auditions sur ce projet de loi. La maire de Paris, en particulier, nous avait promis des simulations montrant que le nouveau découpage des arrondissements serait sans incidence sur la répartition actuelle des conseillers de Paris. Les avez-vous reçues ?

Je m'attends à ce que le partage du pouvoir de police entre le maire de Paris et l'État fasse débat – c'est parfaitement normal.

Dès la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014, j'étais hostile à l'accroissement du nombre de métropoles. Brest fut la première « métropolette » et la liste va s'allonger : Orléans, peut-être Tours... Ces métastases n'ont aucune cohérence géographique ! Dès lors, la piste qu'indique notre rapporteur est tout à fait intelligente. Encourageons les nouvelles communautés urbaines à aller plus loin dans la coopération intercommunale.

**M. Jacques Mézard.** – Ce texte est le clou du capharnaüm des réformes territoriales que nous connaissons depuis quelques années. J'approuve la plupart des observations du rapporteur. Ce texte comporte des dispositions hétéroclites, dont une mesure

originale permettant à des SPLA de travailler pour le compte des SPLA d'intérêt national sans publicité ni mise en concurrence. Sous le règne de la transparence, c'est admirable !

Il est logique de fusionner conseil municipal et conseil départemental, mais on s'est bien gardé de toucher au cumul des indemnités. L'intensité du travail fourni comme conseiller départemental de Paris n'avait échappé à personne depuis de longues années...

L'article 41 démontre l'incohérence globale des textes de réforme territoriale que le Gouvernement nous impose depuis des années. L'excellent rapport Raffarin-Krattinger prévoyait huit métropoles. J'ai voté la loi Maptam car la création de quelques métropoles servant de locomotive avait un sens. Dès lors que ce dispositif est galvaudé pour satisfaire les intérêts des uns ou des autres, rien ne va plus. En effet, lors du vote de cette loi du 27 janvier 2014, je me souviens comment M. Rebsamen était venu en séance veiller à ce que Dijon devienne communauté urbaine. J'avais demandé pendant la suspension de séance à ce qu'il n'y ait aucune conséquence financière sur les communautés d'agglomération. L'accord du Gouvernement qui a suivi n'a pas été respecté. Les mêmes aujourd'hui se ruent pour profiter de l'aubaine et devenir métropoles. Voilà Metz, Clermont-Ferrand... Et ce n'est pas fini !

Puisque nous en sommes là, je déposerai un amendement pour que l'agglomération d'Aurillac puisse devenir métropole. J'espère votre soutien unanime !

**M. Philippe Bas, président.** – Vous avez mon soutien personnel !

**M. Jacques Mézard.** – Tout cela n'est pas sérieux, et dommageable. Nous devrions penser à l'aménagement du territoire et de ses espaces interstitiels, et non aux intérêts des uns et des autres ! Rappelez-vous comment les fusions de région ont été décidées. Tout cela est contraire à l'intérêt général. Et le rapporteur a trouvé une solution intelligente pour échapper au copinage.

**M. Alain Marc.** – Je souscris à vos propos, ainsi qu'à ceux du rapporteur. Ce texte a été élaboré dans l'urgence, et nous fait rater une occasion. À Paris, le maire aurait pu disposer de plus d'effectif de police en dépénalisant le stationnement et en confiant sa verbalisation à des agences privées. Certes, il récupèrera quelques pouvoirs, mais la réforme reste cosmétique.

**M. Alain Vasselle.** – Je voterais volontiers l'amendement de M. Mézard pour transformer la communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac en une métropole, car l'extension des métropoles, au fond, ne signifie-t-elle pas la fin des départements ? Dans l'Oise, il n'y a pas de communauté de plus de 400 000 habitants, mais un réseau de villes moyennes de 50 000 ou 60 000 habitants. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 incite au regroupement et à l'intégration des compétences des communes de toutes tailles. La création d'une agglomération devient un tremplin pour franchir le seuil de population nécessaire à la constitution d'une métropole, qui occuperait tout le département. Est-ce la volonté du Gouvernement ? Je m'y oppose. Que deviendra la ruralité ? Elle sera abandonnée.

**M. Christian Favier.** – Je remercie le rapporteur pour son travail. Nous sommes favorables aux mesures concernant le statut de Paris – je pense notamment au regroupement des quatre arrondissements parisiens et à la fusion du département et de la commune en une collectivité unique à statut particulier.

En revanche, nous sommes opposés à l'article 41. Cette extension des métropoles risque de creuser les inégalités, de conduire à un développement à deux vitesses entre les territoires inclus dans une métropole et les autres. Le département risque de disparaître, si la partie la plus dynamique de son territoire est organisée en métropole. Il aurait fallu s'en tenir au texte initial sur le statut de Paris et renvoyer le débat sur les métropoles à un autre texte.

**Mme Jacqueline Gourault.** – J'aimerais avoir des précisions sur le transfert des pouvoirs de police entre le préfet de police et le maire de Paris.

L'argument massue utilisé en faveur des candidatures d'Orléans et de Dijon au statut de métropole, lors de leur audition, par les présidents des quatre EPCI concernés par l'article 41 est l'absence de métropole dans les régions Centre-Val de Loire et Bourgogne-Franche-Comté. Leurs autres arguments ne m'ont pas convaincue.

Il était inévitable que Clermont-Ferrand se présente après Saint-Étienne, et Tours après Orléans. J'ai été frappée que les quatre élus auditionnés insistent sur le fait que leurs collectivités devaient être les seules à devenir des métropoles ! La loi, rien que la loi !

**M. Alain Richard.** – C'est l'esprit de club : le dernier entré ferme la porte !

**Mme Jacqueline Gourault.** – J'avais déjà exprimé mes réticences à propos de l'article 41. Je maintiens ma position.

**M. François Grosdidier.** – Je suis favorable à tout ce qui rapproche Paris du droit commun, tant en matière de prérogatives que de financements, car les Français financent largement les services publics parisiens... Nous aimerions avoir une contribution nationale pour nos transports en commun ou nos grands équipements culturels d'intérêt national – nous ne touchons rien pour le Centre Pompidou-Metz, alors que les établissements culturels parisiens vivent de l'argent de l'État.

Nous partons du droit existant, et nous avons déjà légiféré sur les métropoles. Des situations injustes ont été créées. En Lorraine, il existe deux métropoles physiques, géographiques et démographiques : Metz et Nancy. La première a davantage d'habitants, et sa zone d'emploi est plus importante. Le Gouvernement a décidé que Nancy serait une métropole, parce qu'elle a le rectorat et l'Agence régionale de santé, et que Metz garderait les assemblées régionales et la zone de défense. Le législateur maintient cette injustice au prétexte que l'on ne doit plus accueillir de nouveaux arrivants.

Soit on revient au texte initial et aux huit métropoles, soit on corrige les injustices sur des critères objectifs !

Je regrette que le législateur n'ait pas pris comme premier critère la conurbation au lieu de la population. On agglomère des territoires ruraux – les communautés de communes servent normalement à cela ! – pour atteindre la masse critique...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le terme métropole n'est pas déposé ! Certains territoires urbains s'appellent déjà métropole, par exemple Châteauroux ou Chartres.

À partir du moment où Brest est devenue une métropole, d'autres candidatures sont apparues. Pour autant, est-ce un désastre pour la République française ? Non !

Il est juste qu'il y ait dans les régions des pôles de développement qu'on peut appeler métropoles. Mais elles ne s'opposent pas aux communautés de communes, aux villes moyennes, au monde rural ! Tout dépend des réseaux qui seront articulés autour et avec les métropoles. Edmond Hervé l'a fait dans sa ville de Rennes. On peut faire un usage positif des métropoles.

Notre groupe, majoritairement, votera l'article 41. Je comprends néanmoins la position de René Vandierendonck, qui a été rapporteur de la loi Maptam.

Pierre-Yves Collombat estime que tout est décidé par le législateur, sans consulter les citoyens. Mais cet argument vaut pour toutes les métropoles, la première comme les suivantes ! Nous légiférons, et nous avons d'ailleurs aussi créé les communautés urbaines sans solliciter l'avis des citoyens.

Il est faux de dire que les dotations des futures métropoles seront prises aux autres collectivités. Le montant par habitant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est strictement identique pour les communautés urbaines et les métropoles. Le problème se pose lors de la transformation de communautés d'agglomération en communautés urbaines, car le montant par habitant de la DGF est supérieur pour ces dernières.

Restons mesurés sur les conséquences de l'article 41 et des demandes de certaines agglomérations !

**M. Christophe Béchu.** – Je suis le président d'Angers Loire Métropole, qui est le nom donné par mes prédécesseurs à la communauté d'agglomération, transformée en communauté urbaine.

Je veux évoquer la situation des territoires intermédiaires. Ma communauté urbaine comprend 290 000 habitants, et le pôle métropolitain 407 000 habitants. Nous n'avons ni jalousie ni regret quand nous étions dans la situation antérieure, avec huit métropoles. Avec ce texte, on ajoute quatre collectivités et des demandes sont déposées pour d'autres encore, dont les territoires sont similaires au nôtre en termes de taille et de nombre d'habitants. Devions-nous faire de même ? Pourquoi eux, et pas nous ? Faut-il, pour bien défendre son territoire, lui donner les moyens de jouer en première division, d'accéder à cette strate sommitale ? Nous ne voulons pas nous autocensurer, ou nous retrouver dans une situation de déclassement.

Mais, en prenant du recul, il serait objectivement fou de transformer ce pôle métropolitain, dont plus de 100 000 habitants vivent en zone rurale, en métropole, simplement pour en avoir le statut ! En théorie, les métropoles servent à « évaporer » les départements et les régions. Leur nombre limité a été pensé pour éviter une perturbation trop importante de l'organisation du territoire.

Je suis choqué que l'on rouvre le débat sur les métropoles avec un seul article, alors que le reste du texte porte sur un sujet évoqué depuis longtemps, le rapprochement du statut de Paris de celui des autres communes.

François Grosdidier a évoqué les avantages de Paris, qui fait supporter le financement de certains services par tous les Français. Je pense aussi aux dépenses importantes pour nos territoires que représentent les sapeurs-pompiers, alors que ce n'est pas une charge pour Paris.

Si l'on débat de nouveau des métropoles, d'autres demandes seront déposées... Je finirai par déposer un amendement pour Angers !

**Mme Cécile Cukierman.** – Un seul article du texte fait débat. L'article 41 sert à transformer quatre EPCI à fiscalité propre en métropoles, car aucun autre texte législatif ne le permettrait d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Saint-Étienne devrait faire partie des heureux élus. Je comprends le choix du président de la communauté urbaine de vouloir accéder au statut de métropole. Il vaut mieux être le dernier de la Ligue 1 que le premier de la Ligue 2... On comprend que d'autres agglomérations veuillent en faire partie. Pourquoi retenir Saint-Étienne, Dijon, Toulon et Orléans et pas d'autres ? Pour la région Auvergne-Rhône-Alpes, Clermont-Ferrand pourrait aussi, sur le papier, devenir une métropole ; il en va de même pour Chambéry et Aurillac. *In fine*, les villes-préfectures de chacun des douze départements de la région pourraient légitimement accéder à ce statut. Notre région possédera deux métropoles, tournées vers la vallée du Rhône et vers l'est, faisant fi du devenir des territoires de l'ouest, moins riches, moins peuplés et davantage frappés par la crise.

La création des métropoles entraîne des inégalités territoriales, au-delà même du département.

Nous n'avons pas soutenu la création des métropoles ; nous ne voterons donc pas l'article 41. Je ne voterai pas non plus « l'amendement Aurillac » de notre collègue Jacques Mézard, s'il est déposé, même si le Cantal est l'un des plus beaux départements de notre région. En matière d'organisation territoriale, la raison doit l'emporter sur les amitiés politiques ou personnelles !

**M. Gérard Collomb.** – Dans les documents de France Stratégie, les métropoles sont des lieux où la recherche, l'enseignement supérieur, la « classe créative » sont très concentrés, entraînant de la richesse et de la plus-value. Si l'on en ajoute à chaque fois quelques-unes, il faudra les définir : métropole d'intérêt local, national, européen, mondial...

**M. Yves Détraigne.** – À force d'entendre mes collègues surenchérir, je vais m'y mettre moi aussi ! Personne n'a cité Reims, où 36 rois de France ont été sacrés, où Clovis a été baptisé... Le chef-lieu de mon canton a 5 000 habitants ; nous sommes la métropole du canton ! Arrêtons la surenchère, car plus on aura de métropoles, moins elles seront justifiées.

Nous représentons les collectivités territoriales et nous avons tous envie de dire que notre territoire est plus beau que les autres, mais il faut rester sérieux.

**M. Philippe Bas, président.** – Le rapporteur fait sienne votre recommandation !

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Sur ce projet de loi de 41 articles, qui est très important au regard de l'évolution historique du statut de Paris, les discussions n'ont porté que sur l'article 41, qui concerne l'aménagement métropolitain. Or cette question, qui n'a rien à faire dans ce texte, nous a empêchés de débattre de l'objet principal du projet de loi.

Monsieur le président Sueur, ce ne serait effectivement pas un désastre pour la République française si quatre nouvelles métropoles étaient créées. Mais le sujet n'est pas celui-là. Nous avons abaissé les seuils : plus il y aura de candidats pour passer à la strate supérieure – communautés urbaines ou métropoles –, plus il y aura incidence directe sur les

dotations que ne percevront plus les communautés d'agglomération et, à un degré moindre, les communautés de communes. L'enjeu est là, et nulle part ailleurs.

J'en suis certain, les présidents d'agglomération et de communauté urbaine qui veulent que leurs collectivités se transforment en métropoles cherchent à travailler en bonne intelligence sur une répartition des compétences. Mais cela ne vaut que le temps d'une gouvernance. Si, demain, les présidents des métropoles prennent l'ensemble des compétences, alors je ne donne pas cher des quatre départements concernés... Cela n'est pas l'esprit que nous avons cherché à défendre lors de la commission mixte paritaire de la loi NOTRe.

Je me suis refusé à entrer dans le débat sur le choix de telle ou telle ville comme métropole. Mais la véritable question est de savoir ce que l'on entend par métropole. Si l'on crée 20, 30 ou 40 métropoles, on connaît les conséquences. Si l'on abaisse sans cesse les seuils, « l'amendement Mézard » a toute sa légitimité ! Si l'on en crée quatre nouvelles, il sera impossible de trouver des arguments pour empêcher l'augmentation du nombre de métropoles. Il ressort du débat qu'une majorité de la commission est favorable au rejet de l'article 41.

J'en viens à la question de Paris. Il faut aller plus loin dans le transfert des pouvoirs, notamment de police, au maire de Paris. Où fixer la limite ? Même si nous souhaitons que Paris tende vers le droit commun, elle ne sera jamais une commune comme les autres. L'actualité – attentats, manifestations – nous l'a rappelé. Il faut veiller aux questions d'ordre public et de circulation. L'État et la préfecture de police doivent garder une compétence dans ces domaines.

Je suis partagé sur le regroupement des quatre premiers arrondissements parisiens, fait un peu à la va-vite. J'entends l'argument des économies d'échelle, même si, après étude de la question, nous avons du mal à retrouver le chiffre avancé de 7 à 8 millions d'euros d'économies annuelles. Lors de l'examen de la loi électorale du 17 mai 2013, le Conseil constitutionnel avait préconisé une fusion des premier, deuxième et quatrième arrondissements. La réflexion devrait être approfondie.

Le rapprochement entre le département et la ville de Paris est, quant à lui, un sujet consensuel.

Sur la création des nouvelles structures œuvrant en matière d'aménagement métropolitain, il est difficile d'évaluer la portée des SPLA d'intérêt national. Le texte est flou : il faudrait définir le champ d'intervention de ces sociétés.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-49 propose la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement pour évaluer les structures et les compétences franciliennes. Dans le cadre de la réflexion entre Paris et les collectivités environnantes, il peut être utile de diligenter un rapport, malgré notre jurisprudence en la matière qui est de n'accepter aucun rapport, sauf exception.

*L'amendement COM-49 est adopté.*

**Article 1<sup>er</sup>**

*Les amendements rédactionnels COM-67 et COM-68 sont adoptés.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L’amendement COM-50 donne au conseil de Paris la faculté de proposer des modifications ou des adaptations des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur.

Cet amendement reprend le dispositif prévu par l’article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). La portée de son contenu est faible sur le plan normatif : d’une part, rien n’interdit à une assemblée délibérante d’adopter des vœux ; d’autre part, ces dispositions ne prévoient pas les suites données à ces propositions. Cependant, ayant été adoptées dans la loi NOTRe pour les régions, elles peuvent bien être acceptées pour Paris, sous réserve de modification.

*L’amendement COM-50 est adopté avec modification.*

**Article 2**

*L’amendement de cohérence COM-70 est adopté.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L’amendement COM-51 reprend en les complétant les dispositions déjà prévues par le CGCT pour les départements et les régions en matière de désignation de représentants au sein d’organismes extérieurs. L’avis est favorable, sous réserve de l’adoption de mon sous-amendement COM-69 de précision.

**Mme Esther Benbassa.** – Je m’abstiens.

**Mmes Cécile Cukierman, Éliane Assassi et M. Christian Favier.** – Nous votons contre.

*Le sous-amendement COM-69 est adopté.*

*L’amendement COM-51, ainsi sous amendé, est adopté.*

**Article 3**

*L’amendement rédactionnel COM-71 est adopté.*

**Article 4**

*L’amendement rédactionnel COM-72 est adopté.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L’amendement COM-73 prévoit que la délégation par le conseil de Paris à la commission permanente d’une partie de ses attributions ne constitue pas une obligation mais qu’elle relève de sa seule appréciation.

**Mme Esther Benbassa.** – Je m’abstiens.

*L’amendement COM-73 est adopté.*

*L’amendement COM-37 devient sans objet.*

*Article additionnel après l'article 4*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-74 vise à créer une instance de coordination entre la mairie de Paris et les mairies d'arrondissement qui s'inspire de l'instance instituée sur le territoire des métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille Provence.

**Mme Esther Benbassa.** – Je m'abstiens.

**Mme Cécile Cukierman.** – Je m'abstiens également.

*L'amendement COM-74 est adopté.*

*Article 6*

*L'amendement rédactionnel COM-75 est adopté.*

*Article 8*

*L'amendement de cohérence COM-76 est adopté.*

*Article additionnel après l'article 8*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-39 concerne le cas spécifique d'un parlementaire membre du conseil de Paris. Il s'agit de préciser que le conseil de Paris ne peut infliger de retenue d'indemnité à un conseiller de Paris lorsqu'il est absent pour participer à une mission parlementaire en outre-mer ou à l'étranger. L'avis est défavorable.

*L'amendement COM-39 n'est pas adopté.*

*Article 9*

*L'amendement rédactionnel COM-77 est adopté.*

*Article 10*

*Les amendements COM-78 de précision et COM-79 de coordination sont adoptés.*

*Articles additionnels avant l'article 13*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-25 vise à soumettre l'établissement, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme (PLU) de Paris à l'avis conforme des conseils d'arrondissement. L'avis est défavorable. Même avis sur l'amendement COM-32 qui propose un avis conforme du conseil d'arrondissement sur le montant des subventions attribuées aux associations.

**Mme Esther Benbassa.** – Je m'abstiens.

*Les amendements COM-25 et COM-32 ne sont pas adoptés.*

*Article 13*

*L'amendement de précision COM-81 est adopté.*



**Article 14**

*L'amendement de précision COM-82 est adopté.*

**Article 15**

*L'amendement rédactionnel COM-83 est adopté.*

**Article 16**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-33, qui instaure un avis conforme du maire d'arrondissement en matière d'autorisations d'utilisation du sol dans l'arrondissement, pose d'évidentes questions de constitutionnalité.

*L'amendement COM-33 n'est pas adopté.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-26 renforce les pouvoirs du maire d'arrondissement en matière d'autorisations d'étalage et de terrasse. Là encore, cet amendement soulève des difficultés d'ordre constitutionnel. Avis défavorable.

*L'amendement COM-26 n'est pas adopté.*

**Articles additionnels après l'article 16**

*Les amendements COM-31 et COM-34 ne sont pas adoptés.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – La dotation de gestion locale permet de financer le fonctionnement des équipements de proximité, comme l'achat de livres scolaires, l'alimentation destinée aux enfants des crèches, ou encore le fonctionnement de la maison des associations.

L'article L. 2511-39 du CGCT définit les modalités de calcul et de répartition de la dotation de gestion locale. Celle-ci comprend deux parts : la première ne peut être inférieure pour l'ensemble des arrondissements à 80 % du montant total des dotations de gestion locale des arrondissements et, la première année, elle est répartie en fonction de l'importance relative des dépenses de fonctionnement ; la seconde part tient compte des caractéristiques propres des arrondissements et, notamment, de la composition socio-professionnelle de leur population.

L'amendement COM-59 supprime la seconde part de la dotation et le plancher des 80 % pour la première part. Avis favorable sous réserve de modifier sa rédaction afin qu'il ne s'applique pas à Lyon et Marseille.

**Mme Esther Benbassa.** – Je m'abstiens.

**Mme Cécile Cukierman.** – Je vote contre.

*L'amendement COM-59 est adopté avec modification.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-60 modifie les modalités de répartition de la dotation d'animation locale. Celle-ci reposerait sur deux parts : une dotation forfaitaire égale pour chaque arrondissement, et une dotation spécifique calculée

à 75 % sur la proportion d'habitants de la commune domiciliée dans l'arrondissement et à 25 % sur la proportion d'entreprises et de la population salariée de chaque arrondissement. Ces dispositions, comme celles de l'amendement COM-59 ont vocation à ne s'appliquer qu'à Paris. Avis favorable sous réserve de modification de sa rédaction afin qu'il ne s'applique pas à Lyon et Marseille.

**Mme Esther Benbassa.** – Je m'abstiens.

**Mme Cécile Cukierman.** – Nous voterons contre cet amendement, car l'équité n'est pas l'égalitarisme. Nous ne souhaitons pas que l'on revienne sur des dotations liées aux critères sociaux.

**M. Roger Madec.** – Je vote également contre.

*L'amendement COM-60 est adopté sans modification.*

#### **Article 17**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Les amendements COM-27 et COM-62 suppriment le regroupement des quatre premiers arrondissements.

**Mme Esther Benbassa.** – Je m'abstiens.

**Mmes Cécile Cukierman** – Nous votons contre.

*Les amendements COM-27 et COM-62 sont adoptés.*

#### **Article 18**

*Les amendements COM-28 et COM-63 sont adoptés.*

#### **Article 19**

*Les amendements COM-29 et COM-64 sont adoptés.*

#### **Article 20**

*Les amendements COM-30 et COM-65 sont adoptés.*

#### **Article 21**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Nous en venons aux amendements en discussion commune COM-24, COM-90, COM-36, COM-91, COM-35, COM-14 et COM-38, relatifs à l'exercice des pouvoirs de police à Paris, sujet sensible qu'il nous faudra développer en séance.

Mon amendement COM-90 est rédactionnel et mon amendement COM-91 est de précision. L'étude d'impact exprime la volonté du Gouvernement de transférer la police des funérailles à la mairie de Paris, reprenant ainsi une observation faite en 2015 par notre collègue Alain Marc. Il convient, pour assurer la lisibilité de ce transfert, de mentionner au sein de l'article 21 l'ensemble des articles du CGCT concernés par cette police, et pas uniquement l'article L. 2213-8.

À ce stade, j'émet un avis défavorable aux autres amendements.

*L'amendement COM-24 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-90 est adopté.*

*L'amendement COM-36 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-91 est adopté.*

*Les amendements COM-35, COM-14 et COM-38 ne sont pas adoptés.*

#### **Article 23**

*L'amendement rédactionnel COM-92 est adopté.*

#### **Article 24**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-93 vise à harmoniser entièrement le régime applicable aux contrôleurs avec celui des agents de surveillance de la ville de Paris, les ASP.

*L'amendement COM-93 est adopté.*

#### **Article 25**

*L'amendement rédactionnel COM-94 est adopté.*

#### **Article additionnel après l'article 25**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-46 de **M. Madec** vise à réduire de 1 000 m<sup>2</sup> à 400 m<sup>2</sup> la surface des projets commerciaux soumis à Paris à l'autorisation préalable de la commission départementale d'aménagement commercial.

Cet amendement qui mérite de s'inscrire dans une autre réflexion que celle portant sur le présent texte ne présente pas de lien, même indirect, avec l'objet du projet de loi. Il est irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

**M. Roger Madec.** – Vous ne répondez pas sur le fond, monsieur le rapporteur. Il fallait bien que je trouve un texte me permettant de présenter cet amendement. On assiste à Paris à une guerre des enseignes, lesquelles se jettent sur tous les locaux commerciaux vides. Bien souvent, ces grands groupes de distribution alimentaire déclarent ouvrir un magasin de moins de 1 000 m<sup>2</sup>, puis étendent leur surface au fil du temps. C'est très malsain pour le commerce de proximité. À terme, même les boulangeries fermeront, car ces enseignes vendent du pain à prix cassé. Il s'agit d'une mesure de salubrité !

**M. Philippe Bas, président.** – Votre amendement est cependant irrecevable, car il ne concerne pas le statut de Paris.

*L'amendement COM-46 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

### *Article 26*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L’amendement COM-95 vise à décaler le transfert des pouvoirs de police spéciale au maire de Paris au 1<sup>er</sup> avril 2017 et celui de la gestion des titres d’identité au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Il s’agit de s’adapter au calendrier d’examen du projet de loi.

*L’amendement COM-95 est adopté.*

### *Article additionnel après l’article 26*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L’amendement COM-21 concerne la police de la circulation dans les départements de la petite couronne. Philippe Dallier avait rappelé l’état du droit dans un rapport de 2008 : il ne proposait aucune modification de cette disposition du CGCT qui est très ancienne, car elle correspond à l’ancien article L. 183-1 du code des communes. En outre, cet amendement appelle une réflexion plus large sur les compétences de ces départements. J’émet donc un avis défavorable à ce stade, sous réserve des éléments qu’apportera l’auteur de l’amendement en séance.

**M. Christian Favier.** – Nous sommes défavorables à cet amendement, qui prévoit le transfert aux départements de la petite couronne de la police de la circulation. Par ailleurs, aucun des trois départements concernés ne réclame cette compétence.

*L’amendement COM-21 n’est pas adopté.*

### *Article 27*

*L’amendement rédactionnel COM-96 est adopté.*

### *Article 28*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Les amendements COM-58 et COM-42 portent sur la demande d’habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour créer des « clubs de jeux », qui remplaceraient les actuels cercles, à Paris.

L’amendement COM-42 tend à limiter l’offre des clubs de jeux en les centrant sur les jeux de cercle qui, à l’instar du poker, font appel à l’habileté des joueurs. Cet amendement réduirait donc l’offre de jeux, les actuels cercles pouvant également proposer des jeux de hasard comme le baccara. Nous verrons en séance s’il est pertinent de limiter, dans l’habilitation, le périmètre de l’offre de jeux des cercles. En outre, je rappelle que la définition de l’offre de jeu est de niveau réglementaire. L’avis est donc défavorable.

L’amendement COM-58 vise à supprimer ladite habilitation. La question des cercles de jeux et des casinos est très sensible, notamment à Paris. Il semble difficile de légiférer par ordonnance sur ce thème. Il a été démontré au cours de nos auditions que certains élus craignent que l’ordonnance dénature l’équilibre trouvé dans la capitale en termes de jeux. Cet amendement aura le mérite de forcer le Gouvernement à exposer ses motivations en séance publique. À ce stade, j’émet un avis de sagesse.

**M. Philippe Bas, président.** – Puisqu’il nous revient d’établir le texte de la commission, nous devons, monsieur le rapporteur, décider du rejet ou de l’adoption de ce dernier amendement.

**M. Roger Madec.** – Le Gouvernement souhaite, par cet article, moraliser la situation parisienne. Il ne reste à Paris que deux cercles de jeux. L'article 28, s'il était adopté, permettrait de créer de nouveaux établissements, qui ne seraient pas des casinos, avec une véritable police des jeux.

**M. Alain Richard.** – En fin de législature, il y a toujours une coupure de l'activité législative. Dès lors, ce sujet devient problématique. Il serait hypocrite de masquer l'enjeu pour les finances locales. Il n'en reste pas moins que l'absence totale de cadre juridique pour les cercles de jeux parisiens présente des inconvénients.

Si l'objectif est que le Gouvernement précise l'objet et les limites de l'habilitation à légiférer par ordonnance, il serait plus cohérent de conserver l'habilitation dans le texte de la commission, quitte à la modifier. À défaut, le débat serait mal engagé.

**M. Philippe Bas, président.** – N'est-il pas étrange de permettre au Gouvernement de prendre des ordonnances dans le délai de neuf mois suivant la promulgation de cette loi, alors même qu'il doit démissionner, comme c'est l'usage, début mai ?

**M. Alain Richard.** – Mieux vaut encadrer par la loi les cercles de jeux parisiens que de les laisser fonctionner comme ils le font.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Le sujet est complexe, flou et trouble. Au regard des débats de la commission, j'émetts un avis favorable à l'amendement COM-58 et défavorable à l'amendement COM-42, en attendant que le Gouvernement précise ses intentions.

**M. Philippe Bas, président.** – L'article 38 de la Constitution dispose que le Gouvernement peut obtenir du Parlement une habilitation à légiférer par ordonnance pour l'exécution de son programme. Cette notion de programme figure également à l'article 49 de la Constitution.

Les habilitations données par le Parlement survivent-elles à la chute d'un Gouvernement ?

**M. René Vandierendonck.** – Oui, elles survivent !

*L'amendement COM-58 est adopté.*

*L'amendement COM-42 devient sans objet.*

#### **Article 30**

*L'amendement rédactionnel COM-97 est adopté.*

#### **Article 32**

*L'amendement rédactionnel COM-98 est adopté.*

#### **Article additionnel après l'article 32**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-15, qui est conséquent, vise à supprimer l'échelon départemental sur le territoire de la métropole du

Grand Paris en « calquant » le modèle de la métropole de Lyon. Ainsi serait créée une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, qui se substituerait à l'EPCI à statut particulier et aux quatre départements de Paris et de la « petite couronne ». Cette nouvelle collectivité prendrait le nom de « métropole de Paris ». Les établissements publics territoriaux seraient supprimés. Cette nouvelle collectivité verrait le jour le 1<sup>er</sup> janvier 2021, les mandats des conseillers départementaux des départements de la « petite couronne » s'achevant au 31 décembre 2020.

Si la démarche est intéressante, elle pose néanmoins au moins une question : le périmètre de la métropole du Grand Paris ne coïncidant pas exactement avec les limites départementales, quel impact cela aurait-il sur les départements limitrophes de la « grande couronne » ? Par ailleurs, cet amendement est susceptible de tomber sous le coup de l'article 40 de la Constitution. L'avis est donc défavorable.

*L'amendement COM-15 n'est pas adopté.*

### **Article 33**

*L'amendement rédactionnel COM-99 est adopté.*

### **Article 35**

*L'amendement rédactionnel COM-100 est adopté.*

### **Article 36**

*L'amendement rédactionnel COM-101 est adopté.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-1, COM-6 et COM-16 précisent la composition du capital des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national, les SPLA-IN, dont la création est prévue par le projet de loi.

Le texte transmis au Sénat fixe une condition : l'une des collectivités territoriales actionnaires doit détenir au moins 35 % du capital. Ces amendements vont plus loin : les collectivités devraient au moins détenir 50 % du capital des SPLA-IN. Il s'agit de s'assurer que ces dernières ne constitueront pas un outil de recentralisation pour l'État. Nous avons vu, dans le cas de La Défense, qu'il était préférable de garantir un pilotage local des opérations d'aménagement. L'avis est favorable.

*Les amendements identiques COM-1, COM-6 et COM-16 sont adoptés.*

*Les amendements identiques COM-2, COM-7 et COM-17 sont satisfaits.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-4, COM-9 et COM-19 me semblent également satisfaits dans la mesure où l'article 36 mentionne le livre II du code de commerce. Les auteurs auront peut-être des éléments complémentaires à nous apporter en séance.

*Les amendements identiques COM-4, COM-9 et COM-19 sont satisfaits.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-3, COM-8 et COM-18 visent à préciser le périmètre d'intervention des SPLA-IN, en réservant leur intervention aux opérations d'intérêt national. L'avis est favorable, sous réserve d'une rectification rédactionnelle afin de viser, non pas l'article L. 102-12 du code de l'urbanisme, mais la section 3 du chapitre II du titre préliminaire du livre I<sup>er</sup> de ce même code. Je propose le sous-amendement COM-105 en ce sens.

*Le sous-amendement COM-105 est adopté.*

*Les amendements identiques COM-3, COM-8 et COM-18 ainsi sous-amendés sont adoptés.*

*Les amendements identiques COM-5, COM-10 et COM-20 sont adoptés.*

### **Article 38**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-102 vise à réduire de six à trois mois le délai laissé au Gouvernement pour déposer devant le Parlement l'ordonnance relative aux établissements publics de La Défense, le délai pour rédiger l'ordonnance – neuf mois – restant inchangé.

*L'amendement COM-102 est adopté.*

### **Article additionnel après l'article 40**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-13 vise à fusionner le Syndicat des transports d'Île-de-France (Stif) et la Société du Grand Paris. Cela ne peut s'envisager sans une étude d'impact et l'audition de ces deux établissements publics.

**Mme Esther Benbassa.** – Je m'abstiens.

*L'amendement COM-13 n'est pas adopté.*

### **Article 41**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – En conséquence de notre précédent débat, je vous propose un amendement COM-104 pour supprimer l'article 41.

*L'amendement COM-104 est adopté.*

*Les amendements COM-48, COM-41 et COM-44 deviennent sans objet.*

### **Articles additionnels après l'article 41**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Les amendements COM-22 et COM-23 visent à permettre l'application du régime simplifié prévu par l'ordonnance du 19 décembre 2014 relative à la création de la métropole de Lyon, pour le transfert des biens du département du Rhône à la métropole de Lyon, au transfert à celle-ci des biens des communes situées sur son périmètre. Nous souhaitons que ces amendements soient redéposés en séance, afin que leur auteur expose les motifs de sa proposition. C'est dans cet esprit que notre avis est défavorable.

*Les amendements COM-22 et COM-23 ne sont pas adoptés.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L’amendement COM-43 ne présente aucun lien, même indirect, avec le projet de loi. Il est irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution et de l’article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

*L’amendement COM-43 est déclaré irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution.*

#### ***Division additionnelle après l’article 41***

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L’amendement COM-45 est également irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution et de l’article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

*L’amendement COM-45 est déclaré irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution.*

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

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

| <b>Auteur</b>  | <b>N°</b> | <b>Objet</b>   | <b>Sort de l’amendement</b>     |
|--|-----------|--|---------------------------------|
| <b>Article additionnel avant l’article 1<sup>er</sup></b>  |           |  |                                 |
| M. CHARON  | 49        | Rapport au Parlement sur l’évolution des structures et des compétences franciliennes                         | <b>Adopté</b>                   |
| <b>Article 1<sup>er</sup><br/>Création d’une collectivité territoriale dénommée « Ville de Paris »</b> |           |  |                                 |
| <b>M. DARNAUD, rapporteur</b>  | 67        | Cohérence rédactionnelle   | <b>Adopté</b>                   |
| <b>M. DARNAUD, rapporteur</b>  | 68        | Suppression d’une redevance  | <b>Adopté</b>                   |
| M. CHARON  | 50        | Faculté pour le conseil de Paris de proposer des modifications ou adaptations législatives ou réglementaires | <b>Adopté avec modification</b> |
| <b>Article 2<br/>Régime juridique du conseil de Paris</b>  |           |  |                                 |
| <b>M. DARNAUD, rapporteur</b>  | 70        | Cohérence  | <b>Adopté</b>                   |
| M. CHARON  | 51        | Représentation de la Ville de Paris au sein d’organismes extérieurs  | <b>Adopté</b>                   |
| <b>M. DARNAUD, rapporteur</b>  | 69        | Précision et cohérence rédactionnelles   | <b>Adopté</b>                   |
| <b>Article 3<br/>Règlement intérieur du conseil de Paris</b>   |           |  |                                 |
| <b>M. DARNAUD, rapporteur</b>  | 71        | Amélioration rédactionnelle  | <b>Adopté</b>                   |



| Auteur  | N° | Objet  | Sort de l'amendement           |
|---|----|--|--------------------------------|
| <b>Article 4<br/>Commission permanente</b>  |    |  |                                |
| <b>M. DARNAUD,<br/>rapporteur</b>   | 72 | Cohérence rédactionnelle   | <b>Adopté</b>                  |
| <b>M. DARNAUD,<br/>rapporteur</b>   | 73 | Faculté pour la commission permanente de déléguer une partie de ses attributions                                   | <b>Adopté</b>                  |
| M. POZZO di BORGO   | 37 | Suppression de la commission permanente de la Ville de Paris   | <b>Satisfait ou sans objet</b> |
| <b>Article additionnel après l'article 4</b>  |    |  |                                |
| <b>M. DARNAUD,<br/>rapporteur</b>   | 74 | Création d'une conférence des maires   | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Article 6<br/>Mise en place d'un régime indemnitaire spécifique aux membres<br/>du conseil de Paris et aux maires et adjoints aux maires d'arrondissement de Paris</b> |    |  |                                |
| <b>M. DARNAUD,<br/>rapporteur</b>   | 75 | Rédactionnel et coordination   | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Article 8<br/>Coordinations</b>  |    |  |                                |
| <b>M. DARNAUD,<br/>rapporteur</b>   | 76 | Cohérence  | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Article additionnel après l'article 8</b>  |    |  |                                |
| M. POZZO di BORGO   | 39 | Régime des sanctions indemnitaires du conseil de Paris   | <b>Rejeté</b>                  |
| <b>Article 9<br/>Entrée en vigueur et habilitation législative</b>  |    |  |                                |
| <b>M. DARNAUD,<br/>rapporteur</b>   | 77 | Cohérence rédactionnelle   | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Article 10<br/>Maintien des mandats en cours</b>   |    |  |                                |
| <b>M. DARNAUD,<br/>rapporteur</b>   | 78 | Précision rédactionnelle   | <b>Adopté</b>                  |
| <b>M. DARNAUD,<br/>rapporteur</b>   | 79 | Coordination   | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Articles additionnels avant l'article 13</b>   |    |  |                                |
| M. POZZO di BORGO   | 25 | Soumission de l'établissement, la révision ou la modification du PLU à l'avis conforme du conseil d'arrondissement | <b>Rejeté</b>                  |
| M. POZZO di BORGO   | 32 | Avis conforme du conseil d'arrondissement sur le montant des subventions attribuées aux associations               | <b>Rejeté</b>                  |

| Auteur   | N° | Objet   | Sort de l'amendement     |
|--|----|---|--------------------------|
| <b>Article 13</b><br><b>Renforcement des compétences des maires d'arrondissement et des conseils d'arrondissement</b>  |    |   |                          |
| M. DARNAUD, rapporteur   | 81 | Précision   | Adopté                   |
| <b>Article 14</b><br><b>Délégation du conseil d'arrondissement au maire d'arrondissement pour la conclusion des contrats portant occupation des équipements de proximité</b> |    |   |                          |
| M. DARNAUD, rapporteur   | 82 | Précision   | Adopté                   |
| <b>Article 15</b><br><b>Possibilité de délégation de signature des maires d'arrondissement à leurs directeurs généraux adjoints des services</b>                             |    |   |                          |
| M. DARNAUD, rapporteur   | 83 | Rédactionnel  | Adopté                   |
| <b>Article 16</b><br><b>Avis du maire d'arrondissement sur toute autorisation d'étagage et de terrasse dans l'arrondissement</b>   |    |   |                          |
| M. POZZO di BORGO  | 33 | Avis conforme du maire d'arrondissement en matière de délivrance d'autorisations d'étagage et de terrasse des arrondissements     | Rejeté                   |
| M. POZZO di BORGO  | 26 | Renforcement des pouvoirs du maire d'arrondissement sur les autorisations d'étagage et de terrasse                                | Rejeté                   |
| <b>Articles additionnels après l'article 16</b>  |    |   |                          |
| M. POZZO di BORGO  | 31 | Attribution des logements à Paris par les seuls maires d'arrondissement   | Rejeté                   |
| M. POZZO di BORGO  | 34 | Délégation au maire d'arrondissement de Paris du pouvoir de police et des moyens afférents sur le périmètre de l'arrondissement   | Rejeté                   |
| M. CHARON  | 59 | Modalités de répartition de la dotation de gestion locale entre les arrondissements en cas de désaccord avec le conseil municipal | Adopté avec modification |
| M. CHARON  | 60 | Modification des modalités de répartition de la dotation d'animation locale   | Adopté avec modification |
| <b>Article 17</b><br><b>Création d'un secteur électoral regroupant les quatre premiers arrondissements de Paris</b>  |    |   |                          |
| M. POZZO di BORGO  | 27 | Suppression du regroupement des quatre premiers arrondissements   | Adopté                   |
| M. CHARON  | 62 | Suppression du regroupement des quatre premiers arrondissements   | Adopté                   |
| <b>Article 18</b><br><b>Création d'un secteur électoral regroupant les quatre premiers arrondissements de Paris</b>  |    |   |                          |
| M. POZZO di BORGO  | 28 | Suppression du regroupement des quatre premiers arrondissements   | Adopté                   |

| Auteur  | N° | Objet  | Sort de l'amendement |
|---|----|--|----------------------|
| M. CHARON   | 63 | Suppression du regroupement des quatre premiers arrondissements  | Adopté               |
| <b>Article 19</b><br><b>Mise en place d'une conférence d'arrondissements chargée de préparer le secteur regroupant les quatre premiers arrondissements parisiens</b>                      |    |  |                      |
| M. POZZO di BORGO   | 29 | Suppression du regroupement des quatre premiers arrondissements  | Adopté               |
| M. CHARON   | 64 | Suppression du regroupement des quatre premiers arrondissements  | Adopté               |
| <b>Article 20</b><br><b>Date d'entrée en vigueur du nouveau secteur unique</b>  |    |  |                      |
| M. POZZO di BORGO   | 30 | Suppression du regroupement des quatre premiers arrondissements  | Adopté               |
| M. CHARON   | 65 | Suppression du regroupement des quatre premiers arrondissements  | Adopté               |
| <b>Article 21</b><br><b>Transfert de certaines polices spéciales du préfet de police vers le maire de Paris</b>   |    |  |                      |
| M. POZZO di BORGO   | 24 | Transfert de la police générale du préfet de police vers le maire  | Rejeté               |
| <b>M. DARNAUD, rapporteur</b>   | 90 | Rédactionnel et coordination   | Adopté               |
| M. POZZO di BORGO   | 36 | Transfert de la police générale du préfet de police vers le maire de Paris                                     | Rejeté               |
| <b>M. DARNAUD, rapporteur</b>   | 91 | Police funéraire   | Adopté               |
| M. POZZO di BORGO   | 35 | Polices spéciales confiées au maire de Paris   | Rejeté               |
| M. KAROUTCHI  | 14 | Pouvoir de police sur les axes assurant la continuité des itinéraires parisiens                                | Rejeté               |
| M. POZZO di BORGO   | 38 | Police de la circulation sur les axes principaux de l'agglomération parisienne et de la région d'Ile-de-France | Rejeté               |
| <b>Article 23</b><br><b>Gestion du service public des fourrières</b>  |    |  |                      |
| <b>M. DARNAUD, rapporteur</b>   | 92 | Rédactionnel   | Adopté               |
| <b>Article 24</b><br><b>Statut juridique des contrôleurs de la préfecture de police exerçant leurs fonctions dans la spécialité voie publique</b>   |    |  |                      |
| <b>M. DARNAUD, rapporteur</b>   | 93 | Prérogatives des contrôleurs   | Adopté               |
| <b>Article 25</b><br><b>Transfert au maire de Paris de la sécurité des occupants d'immeubles collectifs à usage d'habitation et d'une partie de la police des édifices menaçant ruine</b> |    |  |                      |
| <b>M. DARNAUD, rapporteur</b>   | 94 | Simplification rédactionnelle  | Adopté               |

| Auteur  | N° | Objet  | Sort de l'amendement           |
|---|----|--|--------------------------------|
| <b>Article additionnel après l'article 25</b>   |    |  |                                |
| M. MADEC  | 46 | Modification du régime d'autorisation préalable à Paris pour les projets commerciaux                   | <b>Irrecevable (48-3)</b>      |
| <b>Article 26</b><br><b>Entrée en vigueur des transferts de police spéciale au maire de Paris</b>   |    |  |                                |
| <b>M. DARNAUD, rapporteur</b>   | 95 | Calendrier de la réforme   | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Article additionnel après l'article 26</b>   |    |  |                                |
| Mme DEBRÉ   | 21 | Exercice de la police de la circulation dans les départements de la petite couronne                    | <b>Rejeté</b>                  |
| <b>Article 27</b><br><b>Transfert au préfet de police de Paris de la police des aérodromes de Paris-Charles-de-Gaulle et du Bourget</b>   |    |  |                                |
| <b>M. DARNAUD, rapporteur</b>   | 96 | Rédactionnel   | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Article 28</b><br><b>Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour réformer le régime juridique des établissements de jeux</b>                                      |    |  |                                |
| M. CHARON   | 58 | Suppression de l'article   | <b>Adopté</b>                  |
| M. RAISON   | 42 | Offre de jeux des futurs clubs de jeux   | <b>Satisfait ou sans objet</b> |
| <b>Article 30</b><br><b>Transfert sous l'autorité du maire de Paris des agents chargés de la circulation, du stationnement et de la gestion des fourrières</b>                        |    |  |                                |
| <b>M. DARNAUD, rapporteur</b>   | 97 | Rédactionnel   | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Article 32</b><br><b>Dispositions tendant à faciliter la mutualisation des services entre les différentes administrations territoriales de Paris</b>                               |    |  |                                |
| <b>M. DARNAUD, rapporteur</b>   | 98 | Rédactionnel   | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Article additionnel après l'article 32</b>   |    |  |                                |
| M. KALTENBACH   | 15 | Fusion de la Métropole du Grand Paris et des quatre départements de Paris et de la « petite couronne » | <b>Rejeté</b>                  |
| <b>Article 33</b><br><b>Modification de la date de référence applicable pour la fixation des indemnités d'expropriation de biens situés dans une zone d'aménagement différé (ZAD)</b> |    |  |                                |
| <b>M. DARNAUD, rapporteur</b>   | 99 | Rédactionnel   | <b>Adopté</b>                  |

| Auteur  | N°  | Objet   | Sort de l'amendement           |
|---|-----|---|--------------------------------|
| <b>Article 35</b><br><b>Possibilité pour les établissements publics fonciers et d'aménagement de l'État de recourir aux moyens d'un autre de ces établissements</b>   |     |   |                                |
| <b>M. DARNAUD, rapporteur</b>   | 100 | Rédactionnel  | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Article 36</b><br><b>Création des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN)</b>  |     |   |                                |
| <b>M. DARNAUD, rapporteur</b>   | 101 | Rédactionnel  | <b>Adopté</b>                  |
| M. MARSEILLE  | 1   | Composition du capital des SPLA-IN                              | <b>Adopté</b>                  |
| M. CHIRON   | 6   | Composition du capital des SPLA-IN                              | <b>Adopté</b>                  |
| M. LEFÈVRE  | 16  | Composition du capital des SPLA-IN                              | <b>Adopté</b>                  |
| M. MARSEILLE  | 2   | Composition du capital des SPLA-IN (part de l'État)             | <b>Satisfait ou sans objet</b> |
| M. CHIRON   | 7   | Composition du capital des SPLA-IN (part de l'État)             | <b>Satisfait ou sans objet</b> |
| M. LEFÈVRE  | 17  | Composition du capital des SPLA-IN (part de l'État)             | <b>Satisfait ou sans objet</b> |
| M. MARSEILLE  | 4   | Direction générale des SPLA-IN                                  | <b>Satisfait ou sans objet</b> |
| M. CHIRON   | 9   | Direction générale des SPLA-IN                                  | <b>Satisfait ou sans objet</b> |
| M. LEFÈVRE  | 19  | Direction générale des SPLA-IN                                  | <b>Satisfait ou sans objet</b> |
| M. MARSEILLE  | 3   | Périmètre d'intervention des SPLA-IN                            | <b>Adopté</b>                  |
| <b>M. DARNAUD, rapporteur</b>   | 105 | Rédactionnel  | <b>Adopté</b>                  |
| M. CHIRON   | 8   | Périmètre d'intervention des SPLA-IN                            | <b>Adopté</b>                  |
| M. LEFÈVRE  | 18  | Périmètre d'intervention des SPLA-IN                            | <b>Adopté</b>                  |
| M. MARSEILLE  | 5   | Présidence des SPLA-IN  | <b>Adopté</b>                  |
| M. CHIRON   | 10  | Présidence des SPLA-IN  | <b>Adopté</b>                  |
| M. LEFÈVRE  | 20  | Présidence des SPLA-IN  | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Article 38</b><br><b>Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour créer un établissement public local chargé de l'aménagement, de la gestion et de la promotion du quartier d'affaires de La Défense</b> |     |   |                                |
| <b>M. DARNAUD, rapporteur</b>   | 102 | Délai de dépôt du projet de loi de ratification de l'ordonnance | <b>Adopté</b>                  |

| <b>Auteur</b>   | <b>N°</b> | <b>Objet</b>   | <b>Sort de l'amendement</b>    |
|---|-----------|--|--------------------------------|
| <b>Article additionnel après l'article 40</b>                               |           |  |                                |
| M. KAROUTCHI  | 13        | Fusion du STIF et de la société du Grand Paris   | <b>Rejeté</b>                  |
| <b>Article 41<br/>Élargissement des critères de création des métropoles</b> |           |  |                                |
| <b>M. DARNAUD,<br/>rapporteur</b>   | 104       | Suppression  | <b>Adopté</b>                  |
| Mme RIOCREUX  | 48        | Assouplissement des conditions d'accès au statut métropolitain                               | <b>Satisfait ou sans objet</b> |
| M. GROSDIDIER   | 41        | Création d'un nouveau critère d'accès au statut métropolitain                                | <b>Satisfait ou sans objet</b> |
| Mme M. ANDRÉ  | 44        | Création d'un nouveau critère d'accès au statut métropolitain                                | <b>Satisfait ou sans objet</b> |
| <b>Division additionnelle après l'article 41</b>                            |           |  |                                |
| M. SAVIN  | 45        | Gestion d'un EHPAD par un syndicat intercommunal   | <b>Irrecevable (48-3)</b>      |
| <b>Article additionnel après l'article 41</b>                               |           |  |                                |
| M. COLLOMB  | 22        | Transfert des biens des communes à la métropole de Lyon au titre des compétences transférées | <b>Rejeté</b>                  |
| M. COLLOMB  | 23        | Transfert des biens des communes à la métropole de Lyon au titre des compétences transférées | <b>Rejeté</b>                  |
| M. GRAND  | 43        | Compensation des transferts de compétences entre collectivités territoriales                 | <b>Irrecevable (48-3)</b>      |

*La réunion est levée à 12 heures*

## COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mardi 25 octobre 2016

- Présidence de M. Jean Claude Lenoir, président -

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

### Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté est réunie au Sénat le mardi 25 octobre 2016.*

*Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Jean-Claude Lenoir, sénateur, président et de Mme Annick Lepetit, députée, vice-présidente, Mmes Françoise Gatel et Dominique Estrosi Sassone, sénatrices, étant désignées rapporteurs pour le Sénat, MM. Razzy Hammadi et Philippe Bies et Mme Valérie Corre, députés, étant désignés rapporteurs pour l'Assemblée nationale.*

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**M. Jean-Claude Lenoir, sénateur, président.** – J'ai le plaisir d'accueillir nos collègues députés au Sénat pour la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, soit 210 articles, sachant que le Sénat en a adopté 54 conformes et en a supprimé 82.

**Mme Françoise Gatel, sénateur, rapporteur.** – Aux titres I<sup>er</sup> et III, dont j'étais rapporteur, le Sénat s'est attaché à recentrer le projet de loi sur ses objectifs initiaux, considérant que l'Assemblée nationale avait fait preuve d'un activisme conséquent lors de son examen du texte.

Le Sénat a suivi six priorités : recentrer le projet de loi sur ses objectifs ; s'assurer que les dispositions adoptées puissent effectivement être mises en œuvre ; supprimer les dispositions relevant du domaine réglementaire et les demandes de rapports ; éviter l'ajout de nouvelles contraintes pour les collectivités territoriales et les entreprises ; supprimer les dispositions revenant sur des mesures adoptées par le Sénat lors de l'examen de lois précédentes ; affirmer le rôle de législateur du Sénat et refuser qu'il ne soit relégué au rôle de chambre d'enregistrement, ce qui nous a conduit, par exemple, à durcir les règles encadrant l'ouverture des écoles privées.

Le Sénat a amélioré plusieurs mesures de l'Assemblée nationale telles que l'élection du candidat le plus jeune en cas d'égalité lors des scrutins européens et l'extension à tous les versants de la fonction publique du nouveau contrat d'intégration.

En revanche, à l'article 5, le Sénat a supprimé le tutorat pour les mineurs réservistes de la réserve civique, considérant qu'ils étaient déjà très opérationnels – mais a

musclé le tutorat au sein de la réserve civique. À l'article 8, il a supprimé le congé pour l'exercice de responsabilités associatives, la très récente loi relative au travail ayant consacré dix-sept types de congés différents. Il a toutefois contribué à la nouvelle rédaction de l'article 14 *bis* A incitant les jeunes apprentis à la mobilité, ce qui lui tenait à cœur. Il a fortement simplifié l'article 43 instituant le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, considérant que la loi, qui fixe le cadre, ne doit pas être bavarde.

Le Sénat a veillé à l'étanchéité entre le service civique et l'emploi. À l'article 10, il a supprimé l'extension du service civique aux organisations internationales dont le siège est implanté en France, qui ferait concurrence aux stages, ainsi que la disposition donnant aux organisations syndicales la qualité de partenaires officiels des préfets pour le développement du service civique, à l'article 12. Pourquoi introduire les syndicats dans la gestion du dispositif, s'il ne s'agit pas de travail ? En revanche, au même article, le Sénat a réintroduit l'obligation de formation des tuteurs.

Le Sénat a supprimé, à l'article 8 *ter*, la possibilité de financer avec de l'argent public les dirigeants de moins de trente ans d'associations ayant des fonds publics comme unique source de financement. Proposer à des jeunes un salariat pour une durée de trois ans renouvelable trois fois, au sein d'une association, ce n'est pas le meilleur chemin vers l'emploi. Nous n'avons validé que partiellement l'ordonnance de 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations dans la mesure où le champ de l'ordonnance outrepassait l'habilitation.

Le Sénat a adopté une position différente de celle de l'Assemblée nationale sur la possibilité pour un mineur de devenir directeur de publication. Cela déresponsabilise les familles et engendre des conséquences civiles ou pénales non négligeables. Enfin, le Sénat est défavorable à la pré-majorité associative. Ce sujet concerne en fait, l'abaissement de l'âge de la majorité, qui mérite d'être traité à part entière, dans un texte *ad hoc*.

En matière d'éducation, le Sénat n'a pas approuvé la demande du Gouvernement de le laisser instituer par ordonnance un régime d'autorisation pour l'ouverture d'une école privée, car un tel régime nous est apparu contraire à la Constitution, qui consacre la primauté de la liberté d'enseignement. Le Sénat a plutôt renforcé les exigences du régime de déclaration en vigueur, qu'il s'agisse de financement ou de respect des normes, et il a rendu obligatoire un contrôle annuel de ces établissements. Un dossier d'ouverture peut être si bien préparé qu'il sera conforme : c'est ce qui se passe ensuite qu'il faut examiner, il faut contrôler dans la durée.

Le Sénat a également précisé le lieu de contrôle de l'instruction en famille, à propos duquel la loi était ambiguë. Il a décidé que, sauf décision motivée de l'administration, le contrôle se déroulait sur le lieu où est dispensée l'instruction, d'autant que celui-ci peut se trouver dans une zone où l'État ne va presque plus.

Quant aux articles 16, 16 *ter* à 16 *octies* et 16 *decies*, relatifs aux collectivités territoriales, le Sénat n'a pas souhaité revenir sur les équilibres de la récente loi NOTRe : ce texte est trop récent pour que nous y revenions déjà, nous devons faire attention à ne pas ajouter de l'instabilité législative.

En ce qui concerne les médias, le Sénat a supprimé des dispositions relatives à la diversité dans les programmes audiovisuels. Comment s'assurer de la prise en compte de la diversité de la société française dans des programmes étrangers ? Ce serait se condamner à ne



plus diffuser ces derniers. Quant aux quotas de langues régionales, tout a déjà été validé dans la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine. Le Sénat a amélioré la rédaction de l'article 44 B afin de préciser que le CSA devait veiller au respect de la dignité de toutes les personnes, et non seulement les femmes, dans les publicités.

Le Sénat a également souhaiter lutter contre les « corbeaux numériques » et les injures sur Internet à l'article 37, en excluant les journalistes et assimilés de ces délits - ce qui nous a valu des critiques pour une attitude « liberticide »...

Le titre III comportait de très nombreuses dispositions, notamment sur le bizutage, déjà qualifié de délit, non seulement pour ceux qui le commettent mais également pour ceux qui en sont spectateurs.

Concernant la fonction publique, le Sénat n'a pas adopté l'article 36 *bis* B, compliqué et illusoire, qui organise de fait un fichage des candidats aux concours administratifs. Enfin, s'agissant du jury de concours de l'ENA, les sénateurs ont constaté que les contraintes de l'agenda des parlementaires rendaient leur présence impossible quelque 40 jours par an pour assurer le suivi des épreuves. Ils ont en revanche proposé l'augmentation du nombre de non fonctionnaires à ce jury.

**M. Jean-Claude Lenoir, sénateur, président.** – Merci de cet exposé précis et néanmoins concis des positions du Sénat.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur.** – En tant que rapporteur du titre II, je me suis penchée sur les attributions de logements sociaux et leur construction, les gens du voyage, les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU).

Le Sénat a souhaité redonner leur place aux maires, au cœur des dispositifs, sans les exonérer de leur obligation de construction de logements sociaux ou de mixité sociale. Le Sénat a simplement souhaité une meilleure adaptation des objectifs aux spécificités du terrain dans un souci d'efficacité et de bonne gestion.

Nous avons privilégié la contractualisation entre les collectivités territoriales concernées et le préfet, sous la forme d'un contrat d'objectifs et de moyens, pour définir les obligations de mixité sociale. Nous sommes revenus au projet de loi initial en ne prévoyant pas de substitution automatique du préfet aux collectivités territoriales, aux bailleurs et aux réservataires, lorsque ces derniers n'atteignent pas leurs objectifs de mixité sociale. Nous avons maintenu les prérogatives des maires, diminuées par le projet de loi, telles que la délégation aux maires du contingent préfectoral, la possibilité pour une commune de créer une commission d'attribution et la voix prépondérante du maire au sein de celle-ci. Le contrat d'objectifs et de moyens entre le maire et le préfet définira le taux de logements sociaux que la commune devra atteindre – entre 15 % et 25 % –, ainsi que le calendrier.

Le Sénat a complété la liste des logements décomptés au titre de l'article 55 de la loi SRU : logements en accession à la propriété de manière encadrée ; aires permanentes d'accueil des gens du voyage ; résidences universitaires des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) ; logements sociaux vendus à leurs locataires depuis moins de dix ans, et pas seulement cinq ans.

Dans un contexte de baisse des dotations, le Sénat a supprimé l'aggravation des sanctions financières à l'encontre des communes carencées en logements sociaux, telles que la suppression de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

Concernant les gens du voyage, le Sénat a souhaité répondre aux difficultés concrètes rencontrées par les élus locaux. Sans remettre en cause les nouveaux droits accordés aux gens du voyage tels que le droit à l'éducation des mineurs et la suppression des livrets de circulation, le Sénat a clarifié, au sein de la loi Besson, la répartition des compétences entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), tout en refusant d'alourdir excessivement les normes applicables aux collectivités territoriales. La nouvelle procédure de consignation des fonds des communes carencées a été supprimée car elle présente de forts risques d'inconstitutionnalité.

Le Sénat a également amélioré la gestion des grands passages en attribuant la compétence de police à l'État et en instaurant un mécanisme d'information des communes d'accueil.

En outre, nous avons renforcé le régime d'évacuation des campements illicites dans les communes respectant les exigences de la loi Besson : des précisions ont été apportées sur les zones d'évacuation, pour éviter la reconstitution immédiate des campements évacués ; deux nouveaux critères d'évacuation ont été ajoutés – entrave à l'activité économique et présence d'une aire d'accueil à moins de cinquante kilomètres ; les délais de procédure ont été réduits et les sanctions pénales doublées pour atteindre douze mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende.

Enfin, le Sénat a réintroduit le dispositif de la commune de rattachement, qui limite à 3 % le nombre de gens du voyage inscrits sur la liste électorale d'une commune, ce qui évite que 350 000 électeurs puissent changer de circonscription tous les six mois.

J'en viens aux PLU et SCOT. À l'article 33, le Sénat a précisé les termes de l'habilitation relative aux PLU. Il a également supprimé l'habilitation sur les SCOT pour les remplacer par des dispositions « en dur ». Le Sénat a également introduit des assouplissements concernant les délais de « grenellisation » des PLU et de prorogation des plans d'occupation des sols (POS). Quand l'intercommunalité est engagée dans un PLU intercommunal (PLUI), ces délais sont repoussés au 31 décembre 2019. Quand l'intercommunalité n'est pas engagée dans une démarche de PLUI, le délai de prorogation des POS est repoussé au 31 décembre 2017, à condition que le Projet d'aménagement et de développement durables (PADD) soit adopté avant le 27 mars 2017. Le délai de « grenellisation » est quant à lui repoussé au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Par ailleurs, le Sénat a supprimé la majorité des demandes d'habilitations à légiférer par ordonnance afin de modifier directement le droit en vigueur, en matière de résidences universitaires, de caution de la personne morale ou d'habitat indigne.

**M. Jean-Claude Lenoir, sénateur, président.** – Merci de cette présentation complète et concise.

**M. Razzy Hammadi, député, rapporteur.** – Je salue les propos des rapporteurs, dans le respect que les deux assemblées se doivent mutuellement. Je suis un jeune parlementaire qui effectue son premier mandat, rapporteur d'une commission mixte paritaire pour la deuxième fois. La configuration politique d'aujourd'hui est semblable à celle de la

première fois, pour la loi relative à la consommation : l'ensemble de la gauche a voté pour le texte, avec une partie du centre.

Je n'entrerai pas dans le détail des rapports. Les éléments apportés par le Sénat doivent être entendus, dans le respect dû au travail parlementaire, notamment l'idée selon laquelle ce projet de loi bavard s'est nourri de l'activisme des parlementaires. Il peut être expurgé d'un certain nombre d'éléments qui ne modifient pas la loi. En revanche, la vivacité de l'Assemblée nationale ne doit pas être opposée à la sagesse du Sénat, celui-ci s'étant lui-même montré vivace, par exemple en imposant un stage citoyen à tout porteur d'une burqa.

L'opposition entre l'Assemblée nationale et le Sénat est tout simplement celle entre une vision de gauche et une vision de droite. Elle est un exemple à inscrire dans les manuels d'éducation civique.

Je salue la combativité des sénateurs d'opposition, tels que M. Favier, qui sait ce que signifie « mixité sociale ». L'abbé Pierre ne s'était pas déplacé à l'Assemblée nationale pour rien, lorsque la droite voulait remettre en cause la loi SRU. Il est facile d'oublier les morts, moins leur mémoire.

Je ne reviens pas sur la réforme de la loi de 1881. Le Sénat ne s'est pas illustré de la meilleure des manières, étant donné la sensibilité du sujet et la noblesse des engagements pris par l'ensemble du corps social en 1881.

Enfin, les conditions d'ouverture d'une école privée selon le principe d'autorisation ou celui de la déclaration préalable s'inscrivent dans une situation particulière, très complexe. Je suis moi-même élu d'une circonscription de Seine-Saint-Denis où des écoles, quelle que soit leur obédience, sont créées par déclaration. L'Assemblée nationale a beaucoup travaillé sur ce sujet. J'engage tous ceux qui le souhaitent à entrer en contact avec l'Éducation nationale, qui a recensé les problèmes.

Le travail sénatorial montre le clivage qui traverse la société. Que de temps perdu, que d'énergie mobilisée, que de travail pour un résultat dont nous connaissions l'issue dès les premières heures du débat ! Sans remettre en cause telle ou telle institution, tout ceci nous pousse à envisager une réforme de la procédure parlementaire. Je ne me soumettrai pas à un simulacre de recherche d'accord, alors que nous savons tous qu'il n'y en aura pas.

**M. Pascal Thévenot, député.** – Le débat, à l'Assemblée nationale, n'a pas opposé la droite et la gauche, mais la gauche et la gauche.

Moi qui suis très jeune député, à l'Assemblée nationale depuis quelques mois seulement, je suis aussi maire. Le maire n'est pas l'ennemi de la République, ni du logement, ni de la citoyenneté ; il en est au contraire le premier acteur. La grande différence entre l'Assemblée nationale et le Sénat, c'est que ce dernier l'a pris en compte.

La gauche, à l'Assemblée nationale, n'a pas été unanime : j'ai partagé nombre de votes avec M. Pupponi.

**M. Philippe Dallier, sénateur.** – Moi qui suis un vieux sénateur, je veux expliquer la position du Sénat sur l'article 55 de la loi SRU. J'accepte mal qu'en la matière, on fasse systématiquement appel à la mémoire de l'abbé Pierre, pour lequel j'ai autant de respect que nous tous. Lorsqu'il est venu s'exprimer à l'Assemblée nationale, la loi SRU avait pour objectif un taux de 20 % de logements sociaux en 2020 et non, comme actuellement, de

25 % en 2025. Lisez le rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) : les communes concernées n'y parviendront pas, malgré leur volonté. Le Sénat a remplacé une contrainte intenable par un contrat entre l'État et la collectivité territoriale, comme l'article 55 actuel le prévoit déjà après le constat de carence. Vous le savez, monsieur Hammadi : en Seine-Saint-Denis, les objectifs du contrat de mixité sociale sont parfois inférieurs à ceux de l'article 55. C'est aberrant.

Le contrat entre le préfet et le maire doit s'appuyer sur des critères adaptés au terrain, qui est différent en Seine-Saint-Denis et dans la Creuse. Ne juger de la mixité sociale d'une commune que par le prisme du mode de financement des logements est absurde. Peut-être le Sénat est-il allé trop loin dans l'élargissement de la liste des critères définissant le logement social, et je suis prêt à en discuter, mais il faudra en venir à la contractualisation, car il n'est pas acceptable de fixer des objectifs impossibles à tenir puis de sanctionner les maires. Vous réussirez seulement à dégoûter les maires actifs.

**Mme Isabelle Le Callennec, députée.** – Je salue la tentative du Sénat de supprimer des mesures que les députés Les Républicains ont combattues, telles que la création du congé engagement ou l'habilitation du Gouvernement à modifier par ordonnance la législation relative à l'ouverture des établissements privés hors contrat – je pense particulièrement à l'instruction en famille.

Merci au Sénat d'avoir tenté de revenir sur des mesures coercitives à l'encontre des maires et tenté de réformer les obligations de l'article 55 de la loi SRU, qui ne doivent pas être taboues mais abordées avec pragmatisme. L'application de la même loi partout en France est devenue source d'injustices.

Je crains que le travail du Sénat, très abouti, ne soit pas reconnu à sa juste valeur. Il est dommage que la majorité de l'Assemblée nationale le balaie d'un revers de manche. Mais il indique une autre politique, qui pourrait être conduite par une autre majorité à l'Assemblée nationale.

J'ai bien noté que M. Razzy Hammadi acceptait d'expurger certains éléments du projet de loi. Nous verrons ce qu'il en adviendra dans notre débat prochain à l'Assemblée nationale.

**M. Yves Rome, sénateur.** – Je ne saluerai pas, pour ma part, les travaux du Sénat, non plus que le texte qui en est issu : il marque une ligne de fracture entre la droite et la gauche.

Pour nos collègues de droite, la justice sociale est une affaire de pragmatisme; pour nous, elle passe par une réponse globale, qui tienne compte des spécificités territoriales – la loi traite ainsi différemment les zones tendues. Mais vous avez examiné ce texte à travers le prisme de l'idéologie, avec la perspective de démanteler l'État-nation : c'est une mauvaise réponse aux quelque 1,9 million de nos concitoyens qui demandent un logement.

La preuve en est que vous avez allongé la liste des logements prioritaires en y ajoutant, entre autres, les aires d'accueil pour les gens du voyage et les logements pour étudiants, de façon à fausser la réalité des chiffres constatés partout.

Vous dites préférer le contrat à la contrainte. Mais si le contrat avait permis d'aplanir les difficultés, nous n'aurions pas besoin de contraintes !

Certains propos m'ont choqué, par exemple l'argument consistant à dire, au nom de la mixité sociale, que les pauvres n'auraient guère intérêt à habiter les quartiers riches, car ce serait leur rendre la vie encore plus difficile : cela ne correspond à aucune réalité !

Enfin, alors que la commission spéciale, à l'exception d'un de ses membres, avait accepté la création d'une Foncière solidaire pour le logement, pour produire davantage de logements et libérer le foncier détenu par l'État, la droite sénatoriale l'a refusée en séance plénière. Cette décision témoigne de votre peu d'appétence pour la production de logements supplémentaires, alors que notre pays en manque cruellement !

**M. Philippe Bies, député, rapporteur.** – Je salue le travail réalisé par les sénateurs, mais pas son résultat.

En matière de logement, s'il est vrai que la notion de « mixité sociale » est galvaudée, nos débats démontrent l'opposition entre deux visions de la société et des politiques de peuplement. Ainsi, pour favoriser la mixité sociale, si difficile à réaliser, et le vivre-ensemble, nous travaillons de façon progressive non sur le stock, mais sur les flux.

Nous nous opposons également sur le rôle des intercommunalités. Depuis le début de la législature, nous nous efforçons que les politiques du logement, en particulier l'attribution, relèvent de l'intercommunalité, car c'est l'échelon pertinent, en lien avec les maires et les bailleurs. Vous souhaitez, quant à vous, que les maires, y compris les plus réticents, conservent ces pouvoirs. C'est un point de désaccord.

A l'article 29, vous revenez sur l'article 55 de la loi SRU lui-même, qui est reconnu comme un progrès, y compris une majorité de députés de l'opposition. Vous ajoutez les logements étudiants et les aires d'accueil des gens du voyage – pourquoi pas les places de prison ? Nous avons rejeté un amendement en ce sens à l'Assemblée nationale...

Les pragmatiques ne sont pas forcément ceux que l'on croit. La rédaction du Sénat, idéologique, a sans doute vocation, comme l'a dit Mme Le Callennec, à préparer une éventuelle alternance.

**M. Jacques-Bernard Magner, sénateur.** – Le Sénat n'a pas pu examiner l'ensemble des articles en séance publique, car nombre d'entre eux avaient été supprimés en commission spéciale : je le déplore, car c'est contre le débat démocratique.

Sur le fond, Mme Le Callennec a annoncé la couleur : ce texte est le programme des Républicains pour 2017. Alors qu'il comportait tant d'avancées pour la jeunesse, vous avez cru bon de profiter de son examen pour proposer la création d'emplois d'appoint pour les jeunes, qui ressemblent au contrat de première embauche (CPE) de 2006, dont on connaît l'issue. Avez-vous le courage d'y revenir dans vos programmes électoraux ?

Autre élément frappant : votre refus de sanctionner les publications contre l'interruption volontaire de grossesse (IVG) sur internet. C'est une régression, alors même que certains pays d'Europe de l'Est font marche arrière sur cette question.

Vous êtes même allés jusqu'à remettre en cause la loi de 1881, avant que Mme le rapporteur ne fasse marche arrière pour rattraper l'erreur commise au détriment des journalistes.

Sur le contrôle de l'instruction en famille, la position du Sénat est excessive. Comme s'il était question pour nous d'interdire l'instruction au sein de la famille !

Comme l'a dit le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, nos débats ont le mérite de mettre à jour la différence nette entre les idées de la droite et celles de la gauche.

**M. Christian Favier, sénateur.** – La différence entre la droite et la gauche s'est cristallisée sur la question du logement, ce n'est pas surprenant.

Personne n'a le monopole de la défense des maires : être favorable à la loi SRU, ce n'est pas se défier des maires, mais tenir compte de la situation exceptionnelle du logement dans notre pays. L'Île-de-France compte à elle seule 672 000 demandeurs de logement, pour 80 000 attributions de logement par an et cette situation ne fait que s'aggraver.

La contractualisation avec les préfets existe déjà et je ne connais guère de villes qui aient été sanctionnées quand elles faisaient un effort pour atteindre les objectifs de constructions de logements sociaux fixés par période triennale. En fait, la majorité sénatoriale s'en prend frontalement à la loi SRU : avec un objectif de contractualisation de 15 %, certains maires ne voudront pas aller au-delà, les demandeurs de logements seront obligés de quitter la commune et les logements sociaux continueront de se concentrer sur certains territoires, contre toute mixité sociale.

Je regrette que nous ne puissions pas parvenir à un accord.

**Mme Françoise Gatel, sénateur, rapporteur.** – La commission spéciale a travaillé sur la loi, elle n'a pas énoncé je ne sais quel catéchisme de droite. Ce texte vaut mieux que le présent débat : il n'y a pas, d'un côté ceux qui savent ce qu'est le bien, et, de l'autre, les mal-pensants.

Aujourd'hui, 130 000 jeunes sortent de l'école sans maîtriser les savoirs fondamentaux et des centaines de milliers de jeunes sont sans emploi. Ce qu'ils attendent, ce n'est pas de participer à des conseils de jeunes ! Ils souhaitent que l'école les aide à acquérir ces fondamentaux. Pour cela, le contrôle exercé sur l'école doit être sérieux : ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Il n'est pas vrai que le Sénat ait fait preuve de légèreté et que nous ne voudrions pas sécuriser les conditions dans lesquelles des écoles privées peuvent se créer. Philippe Dallier l'a dit, nous sommes tous conscients du dévoiement de la liberté de l'enseignement. Mais le Gouvernement ne nous convainc pas quand il prétend vouloir améliorer les choses par ordonnances, car l'Education nationale ne remplit déjà qu'aux deux tiers son obligation légale d'un contrôle annuel de l'instruction au sein de la famille et le mécanisme du second contrôle, pour les familles signalées, n'est guère opératoire. C'est pourquoi nous proposons de rénover la procédure déclarative, avec des contrôles renforcés et effectifs, un suivi réel.

Les sénateurs, comme les députés, sont très conscients de l'état de désintégration de la société. Nous voulons, pour notre part, une société basée sur la responsabilité et le respect de tous. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas voulu d'une loi punitive et moralisatrice à l'encontre tant des élus, des entreprises que des citoyens.

**M. Frédéric Reiss, député.** – Je déplore le choix de la procédure accélérée pour examiner un texte de cette importance. À un an d'échéances électorales décisives, le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté est devenu un fourre-tout incohérent. Voyez les

mesures relatives au logement : elles sont pour partie coercitives à l'égard des élus locaux, quand d'autres leur confèrent souplesse et liberté.

En dépit des 54 articles adoptés conformes par le Sénat, on ne peut que constater l'impossibilité d'un accord au sein de la commission mixte paritaire.

**M. Jean-Claude Lenoir, sénateur, président.** – Il me revient de faire la synthèse des interventions... qui sera brève : je constate que la commission mixte paritaire ne peut parvenir à un accord.

**Mme Annick Lepetit, députée, vice-présidente.** – Je fais le même constat. Ce défaut d'accord ne présume pas de la qualité de nos travaux. À l'Assemblée nationale, notre commission a siégé près de 50 heures et examiné plus de 1200 amendements. Ce texte n'a donc pas été élaboré à la va-vite ! Il serait nécessaire d'avoir d'autres débats de fond, mais tel n'est pas l'objet de notre réunion.

**M. Jean-Claude Lenoir, sénateur, président.** – Chaque équipe affichant ses performances, j'ajoute que la commission spéciale du Sénat a travaillé, pour l'essentiel, entre les deux sessions extraordinaires.

Mes chers collègues, si vous en êtes d'accord, je constate que la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à un accord sur un texte commun. L'Assemblée nationale puis le Sénat examineront donc en nouvelle lecture le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté.

Soit dit en passant, j'invite nos collègues députés à écarter les dispositions irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution, comme nous l'avons fait nous-mêmes... avec un grand sens de l'équilibre puisque les amendements du groupe Les Républicains ont été les plus nombreux à être déclarés irrecevables.

*La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté.*

*La réunion est levée à 15 heures.*





## **GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET SUR LA REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE**

**Mercredi 19 octobre 2016**

- Présidence conjointe de M. Jacques Gautier, vice-président de la commission des affaires étrangères et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

**Audition conjointe de M. Stéphane Beemelmans, ancien secrétaire d'Etat au ministère fédéral allemand de la défense, M. Alain Le Roy, ancien secrétaire général du Service européen d'action extérieure, et Mme Nicole Gnesotto, présidente du conseil d'administration de l'Institut des hautes études de défense nationale**

**M. Jacques Gautier, président.** – La semaine dernière, les ministres de la défense de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et de la France ont adressé une lettre commune à leurs homologues affirmant que, dans une situation politique marquée par la crise migratoire, les difficultés économiques, les incertitudes liées au Brexit et par les menaces croissantes à l'intérieur et autour de l'Europe, « une défense européenne robuste est essentielle ». Cette lettre reprend largement les propositions franco-allemandes exprimées le 11 septembre dernier, qui n'étaient pas si loin des recommandations de la proposition de résolution européenne du Sénat.

Chacun d'entre nous souscrit à ces propositions : renforcer l'autonomie stratégique européenne dans ses dimensions opérationnelles et industrielles, établir une capacité permanente de planification et de conduite des missions et des opérations de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), sorte de quartier général permanent qui ne dit pas son nom, envisager la coopération structurée permanente. Mais, et je crains que nos invités ne me démentent pas : il s'agit là d'idées agitées depuis maintenant trente ans et dont la mise en œuvre se fait encore attendre !

Pendant longtemps, l'opposition britannique était un alibi tout trouvé pour freiner le développement de la défense de l'Europe. Le masque tombe : le problème de fond, c'est le sous-investissement dans le domaine de la défense. Les pays membres de l'Union peuvent-ils vraiment, dans ces conditions, sortir du réflexe « otanien » qui est le leur ? Accepteront-ils d'avoir une vision qui soit également européenne ?

Vos analyses nous seront précieuses pour tenter de définir « l'Europe puissance » ? Comment construire une Europe de la défense, lutter contre le terrorisme et assurer la sécurité ? L'Union n'est pas un simple marché unique, elle doit répondre à l'aspiration à la sécurité de ses citoyens. Comment le peut-elle ?

Le Brexit est une occasion de penser une nouvelle Europe. Sur quels cercles nous appuyer pour remplir cet objectif ? Faut-il un noyau de pays pionniers, avec un cercle de coopération plus souple où évolueraient britanniques, norvégiens, turcs ? Comment consolider et développer les acquis du traité bilatéral franco-britannique, notamment la force expéditionnaire conjointe, qui pourrait servir de modèle à d'autres États volontaires ? Comment renforcer la coopération franco-allemande en matière de défense ? Je ne parle pas des Polonais, qui viennent de dénoncer le contrat Caracal....

Comment mutualiser les moyens et les équipements européens ? Comment assurer un budget de recherche de développement suffisant pour préserver les compétences de notre base industrielle européenne ? Faisons des propositions pour réconcilier les citoyens avec le projet européen. Vos analyses nous seront certainement précieuses.

**M. Jean Bizet, président.** – Dans un monde en turbulence, la sécurité et la défense sont essentielles pour le développement économique de l'Union. On ne peut plus dissocier ces sujets de la crise migratoire. L'amiral Humeau nous l'a redit, la semaine dernière, lors du colloque sur les migrants organisé à l'initiative de François-Noël Buffet.

**Mme Gisèle Jourda.** – La décision prise par la Grande-Bretagne de quitter l'Union européenne a ouvert un questionnement : la politique de sécurité et de défense commune, pourtant peu efficiente ces derniers mois, ne serait-elle pas le moyen de redonner une légitimité à l'Europe ? Face à la montée des périls intérieurs et extérieurs, et dans un contexte de scepticisme généralisé à l'égard de l'Union européenne, le départ de la Grande-Bretagne nous offre une occasion d'interroger les limites du projet européen. Beaucoup de normes et trop peu d'Europe politique, tel est le constat. Comment donner à cette Europe politique la visibilité et l'efficacité qui lui ont longtemps fait défaut ? Si la mise en œuvre d'une défense européenne est une piste, les États membres sont divisés et le partenariat avec l'Otan reste pour certains indispensable. Quelles sont nos marges pour construire une défense autonome au sein de l'espace politique européen ?

En juin dernier, quelques jours avant l'approbation de la stratégie globale par le Conseil européen, le Sénat avait déjà adopté une proposition de résolution européenne s'appuyant sur les outils du Traité de Lisbonne concernant la défense : coopération structurée permanente, *battlegroups*, financement par l'Union européenne d'un fonds de lancement d'opérations de politique de sécurité et de défense commune. Nous en appelions aussi à une coopération entre États membres sur des programmes d'armement, pour réduire le coûteux fractionnement du marché des équipements de défense. Et nous suggérons d'incorporer le volet « défense » dans les objectifs du semestre européen. Un certain nombre de ces préconisations ont été reprises dans le plan des ministres des affaires étrangères français et allemand de septembre.

D'autres initiatives ont été mentionnées, comme la création d'un quartier général européen et d'un fonds européen dédié à la recherche en matière de défense, indispensable à l'autonomie de notre base industrielle et technologique. Un Conseil européen de la défense, prévu à la mi-novembre, devrait donner corps à cette feuille de route. Le Conseil européen de décembre en validera l'ambition, si ambition il y a. La multiplicité des outils ne fera pas l'ouvrage. Il faut aussi une volonté politique, une cohésion stratégique, un cap. Sont-ils au rendez-vous ?

**M. Stéphane Beemelmans, ancien secrétaire d'État au ministère fédéral allemand de la défense.** – Je suis parfaitement d'accord. Ce ne sont pas les lettres qui nous font défaut, mais les actions qui découlent d'une ambition et de la volonté d'être à la hauteur de cette ambition.

Premier constat : après une période de dégel, nous sommes entrés dans le temps de la guerre froide et chaude. L'Allemagne voit le froid à l'Est ; la France voit le chaud au Sud. De plus en plus de pays envisagent d'augmenter leur budget pour la défense. L'Allemagne y a consacré 2 milliards d'euros supplémentaires ces deux dernières années ; la Suède songe à rétablir le service militaire.

Deuxième constat : pour des raisons historiques et politiques, de moins en moins d'États de l'Union européenne disposent encore d'une industrie de défense notable. L'Allemagne, la France, la Grande Bretagne, l'Italie, l'Espagne et dans une moindre mesure, la Suède et la Pologne font figure d'exceptions. Pour les autres, il n'y a aucun lien entre politique de défense et politique industrielle. Par conséquent, la voie est ouverte à des projets soit européens, soit américains. Les États-Unis ont noyé l'Est de l'Europe sous des produits d'occasion et ont fidélisé un certain nombre de pays aux produits américains en développant la maintenance et en offrant de plus le « parapluie des États-Unis ». Il suffit de citer la Pologne qui a préféré les Black Hawk aux Caracal.

Troisième constat : les opportunités, aussi réelles soient-elles, ne suffisent pas à combler le défaut de gouvernance européenne. Il faudrait que la Commission européenne exploite sa capacité politique, car c'est une force de pouvoir analyser une situation avec l'œil neutre des 28, délivré des intérêts particuliers qui prévalent forcément au niveau national, pour ensuite faire des propositions communes. Il faudrait aussi promouvoir une politique capacitaire au niveau européen : que peut faire l'Agence européenne de défense (AED) face à l'hégémonie américaine de l'Otan, si on la prive de moyens et de volonté politique ? Enfin, il faudrait construire un axe franco-allemand fort, essentiel pour passer des textes aux actes.

L'Union européenne a besoin de se doter d'une capacité d'analyse stratégique et politique. Pendant la crise du Mali, le militaire le plus gradé de l'Union européenne s'en référait au pays membre le mieux renseigné, en l'occurrence la France, pour rassembler des éléments d'analyse : un général français se rendait à Paris pour rapporter à Bruxelles des renseignements sur le Mali... Pour le Nigéria, il se serait rendu au Royaume-Uni. Et c'est ainsi, au prisme d'un seul pays, que l'Europe construit sa stratégie, qui se solde souvent par un désengagement total au profit de l'État impliqué : le Mali a été l'affaire de la France. En utilisant un système comme Galileo, l'Europe aurait pourtant pu se forger son propre jugement sur la situation.

Autre priorité, européaniser le marché commun de la défense. Michel Barnier s'est attelé à cette tâche qui suppose que l'on ouvre les budgets de la recherche à la défense – ce à quoi les Allemands - entre autres - se sont toujours opposés. Il conviendrait également de limiter les exceptions nationales sur les appels d'offre : il y a de moins en moins de raisons d'entretenir en Europe un secret-défense entre amis, au risque de bloquer le développement d'une industrie commune. La France vient de faire un appel d'offre européen sur le fusil d'assaut ; l'Allemagne en a fait un sur un grand navire. Cette pratique devrait devenir la règle, avec pour exception, bien sûr, le nucléaire.

Quant à encourager les programmes communs, on en est encore loin. Prenons l'exemple des fusils d'assaut européens, Famas, G36 allemands ou fusils belges, qui vont « mourir techniquement » d'ici cinq ans environ. Il s'agit d'un armement de base qui produit de maigres recettes, mais que l'on peut vendre deux millions de fois en Europe. On aurait tout à gagner à ce que les trois entreprises européennes qui fabriquent ces fusils s'accordent sur un modèle standard. Au lieu de cela, la France achète un fusil allemand, tandis que l'Allemagne critique l'entreprise qui les fabrique et prévoit de passer à un autre modèle d'ici trois ans.

Pour ce qui est des fusions, le projet Kant entre KMW et Nexter existe sur le papier, mais ne fonctionne pas. Airbus avait mieux marché. Il y a aussi MBDA.

Autre objectif sensible : accorder les politiques d'exportation. Malgré les directives sur les exportations d'armements, on manque de solutions pour les produits

internationaux ou multinationaux. Un industriel allemand chargé d'équiper entièrement une armée de terre, avec des partenaires dans treize pays européens, s'est retrouvé sans recours devant la politique stricte d'exportation allemande. Il construisait des chars avec des pièces produites dans cinq pays différents par d'innombrables entreprises ! Alors que des voitures civiles produites dans les mêmes conditions s'exportent sans problème, rien de possible pour les chars. Il est indispensable d'harmoniser les politiques d'exportation nationale ou de créer une instance européenne, et à terme une défense commune avec des moyens communs, à l'exemple de la gendarmerie, encore embryonnaire, ou de Frontex. Les fondamentaux sont là. Si l'Europe ne veut pas, elle ne pourra pas.

**M. Alain Le Roy, ancien secrétaire général du Service européen d'action extérieure (SEAE).** – Je suis d'accord avec vous, notamment au sujet de l'industrie. Toutefois, en ce qui concerne le renseignement européen, la situation a évolué ces dernières années, puisque nous disposons d'un centre de renseignement - désormais performant, l'INTCEN, actuellement dirigé par un Allemand et secondé par un Français. Ce service nourrit efficacement l'information du Conseil européen.

Le contexte aussi a changé. Alors que le Conseil européen de 2015 était focalisé sur la crise grecque, les menaces, le terrorisme, la crise migratoire et le Brexit ont remis sur la table les grands sujets de défense que la France était jusque-là un peu seule à porter. Des décisions importantes devraient être prises au Conseil européen de décembre 2016, qui sera préparé par le Conseil des affaires étrangères et de la défense des 14 et 15 novembre. Bruxelles bénéficie enfin sur cette question du soutien d'un nombre plus important d'États membres.

On ne peut pas dire que la PSDC n'existe pas aujourd'hui. On compte actuellement seize opérations de PSDC, dont six militaires et dix civiles. L'opération Atalanta, lancée il y a quelques années au large de la Somalie, a remarquablement rempli sa fonction de lutte contre la piraterie. Les opérations militaires EUFOR Tchad et EUFOR RCA ont été majeures. Les opérations de formation EUTM Mali et EUTM Somalie contribuent à renforcer les capacités de ces pays.

**M. Jacques Gautier, président.** – Avec des résultats divers.

**M. Alain Le Roy.** – L'opération a été effectivement moins efficace en Somalie. Mais par exemple, dernièrement, l'opération Sophia s'est montée en moins de deux mois, avec sept bâtiments à la mer, conformément aux recommandations du Conseil européen de mars 2015. Elle a sauvé bien des vies et permis de contribuer à la lutte contre les trafiquants d'êtres humains.

Les Britanniques souhaitent avoir leur mot à dire tant qu'ils resteront dans l'Union européenne, c'est-à-dire jusqu'en 2019. C'est légitime dans la mesure où la Grande-Bretagne est une grande puissance militaire. Ils souhaitent que leurs partenaires européens leur laissent la porte ouverte pour participer aux opérations. Ils posent comme condition au renforcement de la PSDC que celle-ci ne duplique pas les initiatives et actions de l'Otan et donc s'opposeront fermement à ce que le quartier général européen voie le jour. Enfin, en matière industrielle, ils voudraient après le Brexit ne pas être exclus des appels d'offre européens. La négociation sera difficile.

Lundi dernier, à Luxembourg, le Conseil des affaires étrangères a fixé comme feuille de route au SEAE d'élaborer un plan d'action pour la réunion des 14 et 15 novembre,

afin que le Conseil européen de décembre 2016 aboutisse à des décisions. Le plan d'action du SEAE devra converger avec celui de la Commission européenne. Dans la stratégie globale de politique étrangère et de sécurité présentée au Conseil européen le 28 juin dernier, nous avons déjà défini comme enjeu majeur le concept d'autonomie stratégique. Reste à fixer notre niveau d'ambition en termes à la fois industriels et stratégiques.

Les Britanniques bloquaient le budget de l'AED et le montant du mécanisme Athéna, c'est-à-dire le financement des coûts communs des opérations. Ces questions devaient se résoudre. Quant aux *battlegroups*, ou groupements tactiques, des progrès devaient être faits pour assurer leur mise en œuvre, même si les Britanniques ne sont pas les seuls à ne pas y être très favorables.

Si les capacités de planification existent déjà au sein du SEAE, des efforts restent à fournir en matière de conduite des opérations civiles et militaires, et en particulier pour assurer au moins la conduite par le SEAE des missions militaires non exécutives, sachant que la création d'un quartier général européen est encore lointaine.

Quant à la coopération structurée permanente, aucun pays, pas même la France, n'a cherché jusqu'à présent à la mettre en œuvre. Les esprits évoluent à ce sujet, mais les voix divergent : le dispositif doit-il être ouvert à tous, ou seulement à ceux qui le veulent et qui le peuvent ? L'une des propositions franco-allemandes est qu'un Conseil européen de sécurité et de défense se réunisse régulièrement chaque année de manière à mettre en place un semestre européen de la défense où seraient définis des objectifs et des stratégies.

L'armée européenne n'est pas d'actualité. Chacun se rappelle l'écho qu'ont eu les déclarations de M. Juncker sur ce sujet au *Figaro*, il y a un ou deux ans. Enfin, je rappelle les trois axes de la PSDC : répondre aux crises extérieures, aider nos partenaires, principalement africains, à développer leurs capacités et protéger l'Europe, en tenant compte bien entendu des responsabilités confiées à l'Otan. Ce dernier point comprend notamment lutte contre le terrorisme, cyber-sécurité, protection des frontières ; le champ reste large.

**Mme Nicole Gnesotto, présidente du conseil d'administration de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN).** – Je suis très sceptique sur l'idée de refonder l'Europe autour de la défense. Les chefs d'État et de gouvernement croient-ils vraiment qu'ils viendront à bout de la crise et feront aimer l'Europe à leurs concitoyens en leur parlant coopération structurée permanente, politique industrielle ou acte préparatoire ? Oui, il faut faire l'Europe de la défense, oui, il faut refonder l'Europe, mais la première n'est pas la condition de la seconde. Les citoyens veulent une Europe politique. Rien ne pourra la faire émerger, pas même une politique de défense commune, avant que les Européens n'aient défini l'action commune qu'ils souhaitent inscrire dans le monde. Bratislava a été à cet égard une grande déception.

Si les Britanniques ont la première armée d'Europe, avec un budget qui représente 2 % du PIB, ils n'ont jamais été depuis 2003 un acteur sérieux de la défense européenne. Dans quelle mesure le Brexit sera-t-il une opportunité ? Les Britanniques risquent d'investir massivement dans l'Otan et de compenser la perte de leur droit de veto au sein de l'Union en développant une rhétorique offensive contre la relance d'une Europe de la défense, saccageant ainsi toute opportunité politique. D'autant qu'ils auront le soutien des pays de l'Europe centrale et orientale plus enclins à s'investir dans l'Otan que dans une défense européenne, du fait de la menace russe... Comme le dit Jean-Louis Bourlanges, avant le Brexit, les Britanniques avaient un pied dehors et un pied dedans. Après le Brexit, ils auront un pied

dedans et un pied dehors. Ne nous faisons pas d'illusions. Le départ de la Grande-Bretagne débloquera un ou deux dossiers marginaux, comme celui de l'AED ou Athéna. Les opportunités de construire une Europe de la défense ne viendront que du volontarisme des États membres, plus particulièrement la France et l'Allemagne.

L'harmonisation des conditions d'exportation s'impose. Reste que le problème est surtout allemand. Les industriels français n'ont aucun intérêt à s'aligner sur les mesures restrictives qui se pratiquent en Allemagne.

Je l'ai dit dès leur constitution en 2005, les *battlegroups* ne sont pas une bonne idée, car l'Union européenne n'est pas faite pour être en première ligne dans les crises. Ce n'est pas dans son ADN. Elle ne peut intervenir qu'en second, à la suite de l'intervention première d'un État. On peut regretter que les *battlegroups* ne soient pas utilisés ; on peut aussi comprendre qu'ils ne le seront pas.

Il faut être ferme sur l'impossibilité pour les Britanniques de participer aux appels d'offre européens. Quant à la coopération structurée permanente, le départ des Anglais lui redonne de la modernité, sans que cela suffise à tout régler. Si les Européens ne l'ont pas utilisée jusqu'ici, c'est en effet qu'ils considéraient que la défense européenne devait être consensuelle. Et on aurait pu l'utiliser même avec les Britanniques, puisque l'unanimité n'est pas nécessaire pour ce faire.

Sur le commandement européen, je vais tenter une proposition. D'un côté, les Britanniques nous menacent d'opposer leur veto au quartier général européen. De l'autre, dans le cadre des accords Berlin + qui permet à l'UE d'utiliser les commandements de l'OTAN, l'adjoint du commandant suprême des forces alliées en Europe (DSACEUR ou SACEUR Adjoint) est un Britannique. Or, en tant que tel, il ne peut pas parler au nom des Européens. Les Anglais ne peuvent pas gagner sur tout. Soit ils nous laissent créer le quartier général européen, soit ils devront accepter qu'un Français occupe le poste auprès du SACEUR. On peut faire d'une pierre deux coups : renforcer la défense européenne et renforcer l'Otan, en acceptant que la France pèse davantage dans le commandement des forces européennes.

Quoi qu'il en soit, je ne crois pas qu'il faille s'attendre à ce que le Conseil européen de décembre donne lieu à de grandes envolées. Les chefs d'État et de gouvernement se focalisent sur la défense commune car ils ne s'accordent pas sur le reste. Le problème de sécurité est réel, notamment aux frontières, mais pourquoi confier aux Britanniques, en partance, le poste très important de Commissaire à la sécurité ? Pourquoi traite-t-on la défense comme s'ils n'étaient déjà plus là, et la sécurité comme s'ils allaient toujours rester ? Le message n'est pas clair. Souhaitons que le Conseil européen aboutisse au moins à définir le rôle politique de l'Europe dans la mondialisation.

**M. Jean-Noël Guérini.** – Vous indiquez que la Commission européenne s'intéresse à la politique de défense, dans un article publié le 14 juin dans *le Monde*. Pouvez-vous nous indiquer plus précisément les initiatives menées par la Commission ? Le couple franco-allemand reste-t-il une réalité incontournable ? En quoi ?

**M. André Gattolin.** – Merci pour ce débat vivifiant. J'ai le souvenir de l'Europe d'après-guerre, qui se voulait « un espace de paix et de prospérité ». La Seconde Guerre mondiale avait fait entre 70 et 80 millions de morts, l'Europe était ruinée. La France et la Grande Bretagne, sans armée, bénéficiaient de la protection de l'Otan. Puis le temps est venu

du marché unique et des quatre libertés fondamentales. Aujourd'hui, les politiques prônent une Europe qui protège sur le plan social mais aussi en termes de sécurité intérieure ou extérieure. Nous sommes assiégés, et le projet a perdu de sa grandeur. Il touche à des domaines régaliens où il est quasi-impossible de prendre des décisions à l'unanimité. Plutôt que de se construire sur le modèle américain, l'Europe est cardinale, suivant les deux axes Est-Ouest et Nord-Sud. Elle joue un rôle de régulateur au sein de la société globale et mondialisée. C'est sur ces bases qu'il faut penser la défense européenne. Existe-t-il vraiment une vision commune sur ces sujets ? Quelles valeurs souhaitons-nous défendre ? On parle de politique de voisinage européen. Qu'y a-t-il au-delà ? Les esquisses de propositions politiques sont encore trop pâles pour définir le projet d'une Europe politique.

**M. Didier Marie.** – Rien ne se fera sans une volonté politique des États membres. Vous avez indiqué que face à la menace russe, les pays d'Europe centrale privilégiaient le bouclier de l'Otan. Nous sommes un certain nombre à penser que l'unanimité des 28 est un blocage. Mieux vaudrait que l'Europe fonctionne par cercles concentriques. Avant de parler de défense européenne, ne pourrait-on envisager une convergence entre plusieurs pays qui le souhaiteraient ?

**M. Xavier Pintat.** – Pour que l'Europe politique retrouve un souffle, ne vaudrait-il pas mieux que ce soit le Conseil européen qui traite le Brexit plutôt que la Commission ?

**M. Jean Bizet, président.** – C'est le cas.

**M. Xavier Pintat.** – Ce n'est pas si clairement établi.

**Mme Nicole Gnesotto.** - La Commission européenne s'intéresse aux questions de défense depuis longtemps. Elle pourrait financer des programmes de recherche en matière de défense. Arrêtons la méfiance systématique. La Commission est parfaitement légitime à exercer une responsabilité stratégique.

Après la guerre froide, le projet européen consistait à exporter la démocratie et la prospérité. Dix ans après, nous voilà inquiets face à l'insécurité de notre voisinage et à l'absence de prospérité qui se dessine ; la situation s'est inversée. Pour rétablir notre sécurité intérieure, nous devons stabiliser notre voisinage, d'où la nécessité d'une défense européenne.

Il faudrait parler de différences entre les 28 plutôt que de divergences. Il est normal que les Baltes misent davantage sur l'Otan que sur la défense européenne ; de leur point de vue, la menace russe n'est pas une vue de l'esprit ! M. Poutine est entré dans une guerre froide dangereuse pour nos partenaires européens. En réinvestissant l'Otan, la France se montrerait solidaire de ces pays. Il faut, bien sûr, une convergence en matière de défense. Or nous ne sommes pas nombreux à converger. Si la France ne doit pas s'afficher comme donneur de leçon, *de facto* c'est elle qui verse le plus au pot commun.

**M. Alain Le Roy.** – Je comprends les réflexions de Nicole Gnesotto, mais le contexte n'a jamais été aussi favorable au développement d'une politique de défense européenne. Y a-t-il une vraie volonté politique ou n'est-ce qu'un affichage ? L'Europe s'est dotée d'un commissaire européen à la sécurité, même si le poste a été confié à un Britannique. Création d'un poste de commissaire européen à la sécurité, création d'un corps européen de gardes-frontières, interconnexion des fichiers d'Europol, actions de lutte contre le terrorisme : l'Europe qui protège est déjà une réalité. C'est au Conseil européen de décembre 2016 que seront mesurées les avancées en matière de PSDC.

Le débat sur la négociation du Brexit n'est pas encore tout à fait arbitré. Un Conseil européen négociant grâce aux analyses techniques de la Commission, telle semble être la solution la plus probable.

**M. Stéphane Beemelmans.** – L'Europe de la défense n'est pas un thème par défaut. Les peuples européens s'intéressent davantage à la sécurité qu'à la défense, sans pour autant être opposés à l'idée d'une défense commune. Les touristes qui viennent en France ont le sentiment que leur sécurité est garantie par tous ceux qui portent l'uniforme, qu'il s'agisse du personnel de Securitas, de la police, de la gendarmerie ou de l'armée. C'est une vision globale de la sécurité. Son champ va des migrations aux frontières à la criminalité, au terrorisme, au banditisme, et même à la menace Poutine, de plus en plus concrète, passés le Rhin puis l'Oder. On ne parviendra pas à mobiliser les peuples européens sur l'Europe de la défense en tant que telle.

Le couple franco-allemand n'a pas d'équivalent parmi les 28. Pour l'instant, on en reste aux textes... Plus les projets sont concrets, plus ils sont renvoyés aux calendes grecques ! Preuve en est le quartier général européen : entre Ulm et Strasbourg, chacun cherche à vendre son projet déjà fini et pas encore terminé. Le couple franco-allemand est incontournable. Il peut faire mieux, il doit faire mieux. Il est inconcevable que la France et l'Allemagne n'arrivent pas à se mettre d'accord sur le choix d'un fusil d'assaut. Nous ferons mieux bientôt, dans un monde meilleur !

*La réunion est levée à 16h15.*

**Mercredi 26 octobre 2016**

- Présidence conjointe de M. Christian Cambon, vice-président de la commission des affaires étrangères et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

*La réunion est ouverte à 8 h 35.*

**Audition de M. György Karolyi, ambassadeur de Hongrie en France**

**M. Jean Bizet, président.** – Monsieur l'ambassadeur, bienvenue au Sénat où nous avons chaque fois grand plaisir à converser avec vous, qui êtes très francophile et tout à fait francophone.

À la demande du président Larcher, la commission des affaires européennes et la commission des affaires étrangères ont fondé conjointement un groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne. La situation du Brexit est un peu plus claire depuis l'annonce d'une échéance pour l'activation de l'article 50 du traité sur l'Union européenne. La refondation m'apparaît comme le premier sujet à aborder avec vous, étant donné le rôle important de la Hongrie dans l'Union européenne, par son action au sein du groupe de Visegrad. Comment voyez-vous l'Europe de demain ? Quelles sont les mesures à mettre en œuvre pour affirmer l'unité de l'Europe après le Brexit ? Celui-ci a mis fin à 43 années d'ambiguïté. À nous de reconstruire l'Europe à 27.

**M. Christian Cambon, président.** – Quel sera le statut des travailleurs hongrois au Royaume-Uni, qui seraient entre 200 000 et 300 000 ? Alors que l'inquiétude est vive, les



déclarations du nouveau gouvernement britannique sont contradictoires. Que vous inspire ce Brexit, au regard des intérêts des Hongrois présents sur le territoire britannique ?

Le Brexit affectera le montant des fonds européens alloués aux projets structurants. Le produit intérieur brut hongrois baisserait de 3 à 4 % si les fonds structurels s'amenuisaient, privés de la contribution britannique à partir de 2020. Quelle parade la Hongrie pense-t-elle trouver ?

J'en viens aux perspectives de refondation de l'Union européenne. Un référendum sur le plan de répartition des réfugiés dans les pays membres a été organisé le 2 octobre par le président Janos Ader. Si les électeurs n'ont pas été suffisamment nombreux pour que le référendum soit validé juridiquement, ils ont néanmoins exprimé à 98 % leur accord avec le président, qui a affirmé qu'il en tiendrait compte. Que faut-il en attendre ?

L'un des buts de notre groupe de travail est de tenter de réconcilier nos concitoyens avec le projet européen. Votre pays, étant donné certaines de ses positions, fait l'objet de notre plus grande attention.

**M. György Karolyi, ambassadeur de Hongrie en France.** – Merci de votre accueil et de l'honneur que vous témoignez à notre pays d'Europe centrale, en l'invitant à participer à la réflexion sur le Brexit et la refondation de l'Europe. Ces deux sujets sont étroitement liés. L'un nous invite à réfléchir à l'autre – ce qui aurait aussi été le cas si le résultat du référendum britannique avait été inverse.

La Hongrie fait partie des pays qui regrettent le plus amèrement le Brexit. Quelques semaines avant le vote, elle s'était même singularisée par une publicité payante, parue dans les journaux britanniques, disant aux électeurs que la décision leur revenait mais que les Hongrois aimeraient qu'ils restent dans l'Europe. Il faut prendre acte du vote britannique, sans chercher d'échappatoires. En démocratie, tous les votes se valent, qu'ils soient issus de la City, d'Ecosse ou d'ailleurs. Nous devons maintenant gérer cette situation.

Nous ne croyons pas à la contagion du Brexit. Le Royaume-Uni est un grand pays qui a passé une bonne partie de son existence hors de l'Union européenne – le président Giscard d'Estaing l'a rappelé devant vous. Son adhésion prend fin au bout de 43 ans. La situation est délicate mais pas ingérable. Les autres pays d'Europe qui manifestent leur euroscepticisme ne sont pas dans la même situation – la Hongrie notamment. Quand on annonce son départ, encore faut-il savoir où l'on va. Je ne peux pas imaginer un seul instant que la Hongrie quitte l'Union européenne ; où irait-elle ? J'affirme ici avec la plus grande détermination qu'il n'y a aujourd'hui ni volonté politique du Gouvernement, ni majorité dans la population en faveur d'un quelconque éloignement de l'Union européenne, bien au contraire.

Selon la Hongrie, le Brexit a des conséquences sur l'organisation de la défense. Le Royaume-Uni et la France sont les deux principaux pays européens à être dotés d'armées puissantes. La sortie britannique de l'Union européenne divise par deux ses capacités militaires, ce qui est extrêmement dangereux. Nous avons donc lancé l'idée d'une armée européenne. On nous rétorque que c'est un rêve, une idée de très long terme à la limite de l'utopie. Il faut néanmoins y réfléchir. L'Union européenne doit se doter des capacités de défense dont elle ne dispose pas encore. Je le dis dans le respect total de notre adhésion à l'Otan, en qui nous avons confiance. Au début des années 1990, cette adhésion a été approuvée par plus de 80 % des électeurs hongrois lors du premier grand référendum ouvert au monde

libre. Dans toute armée bien constituée, à côté de l'artillerie lourde et des canons de marine – c'est l'Otan –, les obusiers ont aussi leur importance. Dans un monde qui change, face aux périls qui nous guettent, l'Europe doit se doter d'une capacité de défense. Trois échelons se complèteraient : l'Otan, l'armée européenne – avec 450 millions d'habitants, l'Union européenne exerce une grande influence mondiale – et l'armée nationale.

Quant à la gestion du Brexit, le pouvoir décisionnaire doit relever du Conseil européen, c'est-à-dire des chefs d'État et de gouvernement démocratiquement élus. La Commission, appareil administratif de l'Union européenne, doit évidemment être mise à contribution. Mais dans un dossier aussi politique, aussi sensible, le pouvoir ne doit pas lui appartenir. Le Conseil européen doit donner l'impulsion de départ des négociations mais aussi contrôler en permanence l'exécution des mandats de la Commission.

Comme la France et d'autres pays de l'Union européenne, la Hongrie est principalement attachée à l'indissociabilité des quatre grandes libertés. Le Brexit ne peut être aménagé : c'est tout ou rien.

La Hongrie se soucie de la protection des droits de ses ressortissants travaillant au Royaume-Uni, au nombre de 100 000 à 150 000, bien moins que les 800 000 à 900 000 Polonais. La négociation, que nous suivons avec attention, en donnera les modalités.

Je ne m'étendrai pas sur la logique du Fonds de cohésion. On me fait observer que la Hongrie profiterait de l'Union européenne, mais tous ici au Sénat s'accorderont pour dire qu'il s'agit non pas d'une aumône mais d'une initiative de l'Union européenne préexistant à l'adhésion des pays d'Europe centrale, dont le but est d'équilibrer les économies des pays adhérant au marché commun, et dont les niveaux en divergent.

La répartition du Fonds de cohésion, dont le Royaume-Uni est l'un des principaux contributeurs, devra être redéfinie après 2020. Le calcul de la différence entre les sommes que le Royaume-Uni ne versera plus et celles qu'il ne recevra plus montre que tous les pays souffriront. Nous sommes tous dans le même bateau. La Hongrie se prépare d'ores et déjà à la fin du Fonds de cohésion en prenant des mesures économiques.

L'Europe à 27 est une réalité. Née à six, pour des raisons contraintes, puisque beaucoup de pays qui auraient voulu faire partie des fondateurs ne l'ont pas pu, l'Union européenne a été élargie jusqu'à sa configuration actuelle, dont on ne peut que se réjouir. Il fallait l'élargissement, comme il fallait la réunification de l'Allemagne. Cette décision historique s'imposait, toutes choses égales par ailleurs. La gestion de l'Europe à 27 ne ressemble pas à celle de l'Europe à six. Les pères fondateurs n'avaient pas envisagé ce défi. L'histoire évolue, les hommes passent. Ce qui a été imaginé au début doit être repensé.

Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits ; les États membres de l'Union européenne aussi. Ce principe doit guider la refondation de l'Europe. Les pays d'Europe centrale s'estiment tout aussi européens que l'Allemagne, l'Italie ou tout autre pays fondateur. L'attachement de la Hongrie à l'Europe est au moins aussi fort que celui de la France.

Le bloc de 27 membres n'empêche pas la formation de sous-ensembles, qu'il s'agisse du groupe de Visegrad, du Benelux, de l'axe franco-allemand ou du Triangle de Weimar. Ils n'ont pas pour but de diviser ni d'affaiblir l'Union européenne, mais plutôt de contribuer à la réflexion commune, à la manière de *think tanks*. C'est ainsi que nous

entendons le groupe de Visegrad, qui proposera une série de conférences sur la refondation européenne.

Nous sommes extrêmement attachés à une redéfinition très claire des fonctions du Conseil européen et de la Commission. L'Europe, c'est le Conseil européen. Le président Giscard d'Estaing l'a dit devant vous, et nous ne pouvons que nous féliciter qu'il ait créé ce conseil. L'Europe est née de la volonté politique de certains pays de s'unir. L'administration – la Commission – est le ciment qui fait tenir la maison ; le Conseil européen en est le maçon. Beaucoup a été dit sur le prétendu rôle politique de la Commission, auquel nous sommes défavorables. Elle est une administration, dont le rôle est strictement défini par les traités constitutifs de l'Union européenne. Or la politique est l'art de gérer l'imprévu, souvent sous la contrainte des événements, en étant responsable vis-à-vis des électeurs. La Commission en est bien incapable. Elle doit avoir un pouvoir d'instruction des dossiers, peut-être de proposition, mais la décision politique doit rester entre les mains du Conseil.

Pour paraphraser la constitution française, le Conseil européen détermine et conduit la politique de l'Union ; la Commission l'exécute.

La Commission s'est fourvoyée à chaque fois qu'elle a voulu jouer un rôle politique. Ainsi, elle a divisé l'Europe sur les quotas obligatoires de migrants, suscitant une foire d'empoigne malheureuse entre les pays membres après avoir refusé de suivre le mandat du Conseil européen. De même, elle a proposé de réviser la directive sur les travailleurs détachés sans qu'aucun État membre, pas plus que le Conseil européen, ne demande rien. Sa proposition a suscité un carton jaune d'onze États représentant quatorze parlements. La Commission souhaite passer outre : sur quel mandat s'appuie-t-elle pour faire ainsi fi du souhait de tant de pays membres ? C'est en respectant les traités et la place de chacun que l'on pourra avancer.

L'Europe n'est pas aussi divisée qu'on le croit. Il est de bon ton de dire qu'il n'y a pas d'Europe s'il n'y a pas de solution commune. C'est à la fois vrai et faux. Il est bien entendu préférable d'obtenir l'unanimité, et les pays européens s'entendent sur beaucoup de sujets. Mais, sur d'autres, ils ne peuvent ni ne doivent être d'accord, sans que cela affaiblisse l'Europe. Pourquoi ne pourrait-elle pas faire état de sa diversité ?

La devise européenne consacre l'union dans la diversité. Les deux termes doivent recevoir leur dû, selon les moments. En matière de contrôle des frontières extérieures, on sous-entend que les initiatives individuelles des pays sont un fourvoiement, la solution devant être commune. Or une décision européenne peut être prise par un seul État. Si celui-ci est aux frontières de Schengen, il n'exerce pas les mêmes responsabilités que ceux qui sont entièrement enclavés, comme la République tchèque, et l'Union européenne n'a pas les mêmes attentes à son encontre. Lorsque nous avons procédé au contrôle de la frontière serbo-hongroise, nous avons appliqué la solution européenne. Tous les joueurs d'une équipe de football n'évoluent pas au même poste. Demande-t-on au gardien de marquer des buts ? L'Europe peut très bien fonctionner si chaque pays prend ses responsabilités européennes à son niveau.

Il y a soixante ans, à l'heure où nous parlons, les combats faisaient rage à Budapest. La Hongrie avait eu la témérité d'enfoncer un premier coin dans la toute-puissance de l'empire soviétique. Nous avons longtemps attendu la solidarité du monde libre ; elle n'est pas venue. Nous avons été écrasés. La porte à laquelle nous avons eu le courage de frapper ne s'est pas ouverte, et nous en avons repris pour trente-quatre ans. Quelques mois après cet

événement – hasard ou non –, la partie européenne du monde libre créait le marché commun à Rome, devenu la Communauté économique européenne, puis l'Union européenne. Nous avons dû attendre quarante-huit ans pour la rejoindre. Ce simple fait devrait suffire à persuader tous nos interlocuteurs que la Hongrie est profondément attachée à l'Europe et qu'elle ne la quittera pas.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci pour la clarté et la profondeur de vos réflexions, Monsieur l'ambassadeur.

**M. Jean-Pierre Masseret.** – Merci d'avoir confirmé l'attachement de la Hongrie à l'Union européenne. Monsieur l'ambassadeur, vous apportez un début d'explication à l'euro-scepticisme en pointant du doigt l'espace occupé par la Commission, qui est supérieur à ce qu'il devrait être. Est-ce dû à l'absence de projet politique européen réel, capable de concilier les énergies et d'imposer à la Commission des directives plus précises ?

Une communauté de 450 millions d'habitants, sur sept milliards, ayant des intérêts puissants, devrait être un acteur respecté et respectable du monde. Mais le projet commun doit être conjugué avec l'exigence croissante de souveraineté nationale. L'unité dans la diversité est compliquée à réaliser. La refondation ne sera pas à la hauteur des défis du XXI<sup>e</sup> siècle si le Conseil européen ne définit pas de projet cohérent qui entraîne l'ensemble des nations. La montée des populismes et des nationalismes est le plus grand danger.

**M. Jacques Gautier.** – Merci de cet exposé clair, tranchant par moments. Les amis doivent se dire les choses. Monsieur l'ambassadeur, vous avez rappelé l'attachement viscéral, historique, de la Hongrie à l'Europe. Vous connaissez notre proximité.

Vous avez montré votre foi en une armée européenne, au sein de l'Otan. Nous y sommes engagés, comme pour des capacités européennes de défense, même si nous sommes plus sceptiques à court terme sur une armée européenne. Nous avons plaidé pour avancer avec ceux qui le veulent et le peuvent. J'ai cru comprendre que la Hongrie pouvait être un de ceux-là, et je m'en félicite.

Vous avez rappelé que l'Otan constituait l'artillerie lourde, et qu'il y avait place pour une posture de défense européenne, plus « légère ». Néanmoins, quand ils intègrent l'Union européenne, certains Etats membres choisissent des avions de combat américains et non européens. Récemment, aux hélicoptères européens ont été préférés des américains. Pourtant, nous devons partager des matériels communs.

**Mme Gisèle Jourda.** – Monsieur l'ambassadeur, vous soulignez que l'espace européen pourrait bénéficier de sa propre défense, avec une armée européenne qui ne remplace pas les armées spécifiques à chaque pays. Les capacités militaires de l'Europe sont déstabilisées par le départ du Royaume-Uni. Sans le remettre en cause – c'est hors de question –, un accord de défense ne peut-il être trouvé entre l'Union européenne et le Royaume-Uni ?

**M. György Karolyi.** – Contrairement à la Pologne, la Hongrie n'a pas acheté d'avions américains, mais suédois. Quant aux hélicoptères, les négociations hongroises en la matière sont encore en cours, notamment avec Airbus.

**M. Jacques Gautier.** – Il est exact que je faisais plutôt allusion à la situation polonaise....

**M. György Karolyi.** – Nous sommes membre de l'Otan, que nous continuons à juger indispensable, mais nous avons cessé de penser qu'il n'était plus nécessaire de nous défendre. À l'époque du pacte de Varsovie, l'armée hongroise était en mesure de résister un quart d'heure à une agression. C'est dire d'où nous partions... La Hongrie est encore loin de consacrer 2 % de son budget national aux investissements de défense, mais elle progresse à marche forcée. Nous sommes parfaitement conscients que l'Europe ne peut pas rester un nain militaire. La Hongrie fait tout ce qu'elle peut pour construire l'Europe de la défense, même si ses modalités restent à définir.

Le Brexit, sur ce point comme d'autres, conduira à une redéfinition. Le verre, que d'aucuns jugeaient à moitié plein, a été totalement vidé, mais il se remplira à nouveau : des accords avec le Royaume-Uni seront noués dans les années à venir, sur d'autres fondements. Je ne peux pas imaginer qu'il n'y en ait pas sur la défense.

Après soixante ans d'existence, l'Union européenne souffre de la maladie, classique, de la routine. Le projet de départ a suscité un enthousiasme qui a diminué au fur et à mesure de sa réalisation. Ce n'est pas une catastrophe, ni une surprise, mais un phénomène naturel à prendre en compte, auquel s'en ajoutent deux autres : l'éloignement chronologique de la Seconde Guerre mondiale – l'Union européenne a été fondée sur la volonté d'éviter les conflits – et le fondement de l'Union sur la prospérité, c'est-à-dire la certitude que les générations futures vivraient mieux que les générations présentes et passées. Or, avec les crises à répétition, nous ne pouvons plus l'affirmer. Ces raisons produisent un euroscepticisme qui n'est pas diabolique, mais grave.

Loger le projet européen dans les institutions, qui ne sont qu'un instrument, est illusoire. Le projet doit venir des pays. Ce sont eux qui font la force de l'Europe, non les institutions. C'est le maçon, et non le ciment, qui fait la maison.

Le référendum hongrois a fait l'objet de beaucoup de malentendus qu'il me faut lever. On a dit qu'il était invalide. Selon la constitution hongroise, un référendum n'est valide que s'il rassemble au moins 50 % des électeurs. Mais cette notion n'a de sens que pour un référendum normatif, puisque s'il n'est pas valide, le Gouvernement n'est tenu à rien. En l'espèce, le référendum hongrois était non pas normatif, mais consultatif. Les électeurs hongrois devaient dire s'ils étaient d'accord pour que l'Union européenne impose l'implantation collective de citoyens non hongrois en Hongrie sans l'approbation du Parlement hongrois. La réponse ne donnait lieu à aucune obligation pour quiconque. La notion de seuil n'a donc aucun sens. Il faut plutôt analyser le nombre de votants et le résultat. Quelque 44 % des électeurs se sont déplacés, pour voter à 98 % en faveur de la position du Gouvernement. Les députés européens ont été élus par moins d'électeurs, sans que personne ne rejette leur élection comme invalide.

Avec ce référendum, nous avons tenté de répondre à l'éloignement des populations de leurs dirigeants européens, puisque nous avons posé aux Hongrois une question qui préoccupe l'ensemble des Européens. Nous avons également mis en avant le rôle du Parlement, soulignant qu'une décision aussi importante pour un pays que la composition de sa société ne peut être prise sans l'accord du parlement national. L'Union européenne ne peut pas faire abstraction des représentants élus réunis au sein des parlements.

**Mme Éliane Giraud.** – Je suis d'accord avec M. l'ambassadeur sur la responsabilité politique, mais si l'Europe veut se projeter dans l'avenir, elle doit être ouverte,

accepter une circulation importante des hommes et femmes ainsi que du négoce. Nous devons développer des cultures communes, progressivement travaillées pour la politique étrangère.

Le problème des migrants est international. Le changement climatique l'accroîtra dans le siècle à venir. Sans culture commune, sans réaction commune, l'Europe laissera place à des cultures d'exclusion et de fermeture. On ne peut pas progresser sur l'armée sans position commune sur les étrangers.

**M. Jean-Marie Bockel.** – L'impression de migrations sans limite, notamment issues du continent africain, provoque une angoisse à laquelle nous sommes loin de savoir répondre. Face au problème très concret des réfugiés, on ressent une distorsion. La chancelière Merkel s'est engagée très fortement, pour diverses raisons. La France reçoit peu de réfugiés mais exprime de grandes craintes, car tout est lié dans l'esprit des gens.

Votre exposé, Monsieur l'ambassadeur, est très argumenté. En arrière-plan se dessine toutefois l'image de votre gouvernement et ce qu'elle sous-tend d'inquiétudes de dérives populistes qui creuseraient davantage les clivages.

**M. György Karolyi.** – Ces propos me confortent dans mon idée : nous sommes beaucoup moins divisés que nous ne le croyons.

Certains pays, comme l'Allemagne, ont des raisons propres d'accepter les réfugiés. L'Allemagne subit le vieillissement de sa population, le manque de main d'œuvre. D'une certaine façon, la Hongrie aussi, mais elle pense qu'elle peut y faire face autrement. Cette diversité me semble tout à fait admissible dans le cadre de l'Union européenne.

Il est clair que des politiques communes doivent être trouvées. Par notre attitude parfois qualifiée d'euroscéptique, nous tentons de contribuer à la réflexion de l'Union européenne sur des attitudes communes cohérentes et bénéfiques pour tous.

Le problème ne porte pas tant sur la gestion actuelle des flux migratoires que sur leur avenir. Personne n'a la réponse. La Hongrie estime, avec d'autres, que le problème doit être traité à la source, sans quoi l'Union européenne se prépare à intégrer entre dix et trente millions de personnes dans les prochaines décennies – c'est inconcevable. Il faut développer les pays africains et stabiliser sur place tous ceux qui voient en l'Europe un eldorado. Les systèmes de répartition au sein de l'Union européenne ne sont que des succédanés. La solution réside dans des accords de non départ avec les pays africains, c'est-à-dire des politiques de développement incitant les gens à rester chez eux. L'ambassadeur du Sénégal en France a lui-même déclaré que fondamentalement, l'homme souhaitait trouver son bonheur là où il a ses appuis : là où il est né, là où il a toute sa vie.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci de cet éclairage qui renvoie au sommet de La Valette et à l'Union pour la Méditerranée, qui, prémonitoire, n'a pas été bien comprise. C'est dans les pays de départ qu'il faut œuvrer.

*La réunion est levée à 9 h 35.*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 31 OCTOBRE ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 2 novembre 2016**

*à 9 h 30*

Salle n° 263

- Examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond du texte n° 80 (2016-2017), adopté par la commission des lois, sur le projet de loi n° 866 (2015-2016), relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis).

*à 16 h 30*

Salle n° 263

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt, dans la perspective de l'examen au Sénat du projet de loi de finances pour 2017.

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

**Mercredi 2 novembre 2016**

*à 9 h 30*

Salle Clemenceau

*à 9 h 30 :*

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission sur les projets de loi suivants :

. n° 130 (2014-2015) autorisant l'approbation de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Costa Rica, n° 131 (2014-2015) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Costa Rica et n° 221 (2014-2015) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Union des Comores (Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteure),

. n° 241 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Congo relatif aux services aériens, n° 242 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord relatif aux services de transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République démocratique du Congo et n° 260 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Panama relatif aux services aériens (M. Joël Guerriau, rapporteur).

- Examen du rapport pour avis de M. Christian Cambon et Mme Leila Aïchi sur le programme 105 – Action de la France en Europe et dans le monde – de la mission « Action extérieure de l’Etat » du projet de loi de finances pour 2017.
- Examen du rapport pour avis de M. Henri de Raincourt et Mme Hélène Conway-Mouret sur les programmes 110 – Aide économique et financière au développement – et 209 – Solidarité à l’égard des pays en développement – de la mission « Aide publique au développement » du projet de loi de finances pour 2017.

à 11 h 30 :

- Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l’Agence française de développement (AFD), sur le projet de loi de finances pour 2017 (Mission Aide publique au développement).

### **Commission des affaires sociales**

**Mercredi 2 novembre 2016**

à 9 h 30

Salle n° 213

- Audition de M. Jean-Marc Todeschini, secrétaire d’État auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants et de la mémoire, sur le projet de loi de finances pour 2017 (Mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation).
- Demande de saisine et nomination d’un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 19 (2016-2017), adopté par l’Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation relatif à l’égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

### **Commission de la culture, de l’éducation et de la communication**

**Mercredi 2 novembre 2016**

à 9 h 30

Salle n° 245

- Audition de M. Thierry Mandon, Secrétaire d’État chargé de l’Enseignement supérieur et de la Recherche, sur le projet de loi de finances pour 2017.

### **Commission de l’aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 2 novembre 2016**

à 9 h 30

Salle n° 67

- Examen des amendements sur le texte n° 61 (2016-2017), adopté par la commission, sur la proposition de loi (n° 810, 2015-2016) relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes.



**Commission des finances**

**Mercredi 2 novembre 2016**

*à 9 h 30*

Salle n° 131

- Examen des amendements de séance aux articles délégués au fond sur le texte de la commission n° 80 (2016-2017), sur le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond sur Ameli :  
Vendredi 28 octobre 2016, 12 heures

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017**

- Examen des rapports de :

. M. Jean-François Husson, rapporteur spécial, sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et les comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » et « Transition énergétique »,

. Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial, sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »,

. M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, sur le programme « Expertise, information géographique et météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (et article 64).

*à 16 heures*

Salle n° 131

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017**

- Communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

- Examen du rapport de MM. Jacques Chiron et Bernard Lalande, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Économie » et le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

- Examen du rapport de M. Jacques Genest, rapporteur spécial, sur le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACé).

- Examen du rapport de Mme Michèle André, rapporteure spéciale, sur la mission « Pouvoirs publics ».

**Jeudi 3 novembre 2016**

*à 10 h 30*

Salle n° 131

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017**

- Examen du rapport de Mme Fabienne Keller et M. Yvon Collin, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Aide publique au développement » et sur le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».
- Examen du rapport de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, sur la mission « Immigration, asile et intégration » (et communication sur son contrôle budgétaire sur le plan de création de places en centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA)).
- Examen du rapport de M. François Marc, rapporteur spécial, sur la participation de la France au budget de l'Union européenne (article 27).

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

**Mercredi 2 novembre 2016**

*à 9 h 30*

Salle n° 216

- Échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis et, le cas échéant, nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 47 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

- Examen des amendements éventuels sur les textes de la commission n° 80 (2016-2017) sur le projet de loi n° 866 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et n° 81 (2016-2017) sur la proposition de loi organique n° 865 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre**

**Mercredi 2 novembre 2016**

*à 17 h 15*

Salle n° 216

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion.

## **Commission des affaires européennes**

**Jeudi 3 novembre 2016**

*à 8 h 30*

Salle A120

- Rapport de Mme Gisèle Jourda sur la proposition de résolution européenne sur l'inadaptation des normes agricoles et de la politique commerciale européenne aux spécificités des régions ultrapériphériques.
- Proposition de résolution européenne et avis politique de M. André Gattolin et Mme Colette Mélot sur la directive « Services de médias audiovisuels ».
- Nomination de rapporteurs.

## **Groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne**

**Mercredi 2 novembre 2016**

*à 16 heures*

Salle A120

Audition de :

- . M. Marc-Étienne Pinault, coordinateur Brexit, secrétariat général du Ministère de l'intérieur,
- . M. Gilles Barbey, commandant de police, chef de la section négociations européennes, division des relations internationales, direction centrale de la police judiciaire - Ministère de l'intérieur,
- . M. Frédéric Baab, membre du collège d'Eurojust.