

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ..... 433

- *Projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement - Audition de M. Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire* ..... 433
- *Projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 447
- *Groupes de travail communs avec la commission des affaires européennes sur la politique agricole commune, sur les négociations commerciales et sur la stratégie industrielle de l'Union européenne – Désignation des membres*..... 482
- *Questions diverses*..... 482
- *Audition de M. Sébastien Soriano, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep)*..... 483

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 495

- *Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de M. Joël Barre, délégué général pour l'armement* ..... 495
- *Projet de loi de finances pour 2018 - Audition du Général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de Terre* ..... 504
- *Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères* ..... 518
- *Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'agence française de développement (AFD) (sera publiée ultérieurement)* ..... 533
- *Projet de loi de finances pour 2018 - Audition du Général André Lanata, chef d'état-major de l'armée de l'air (sera publiée ultérieurement)* ..... 534
- *Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de l'Amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la marine (sera publiée ultérieurement)* ..... 534
- *Projet de loi de finances pour 2018 - Audition du Général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale* ..... 534
- *Projet de loi autorisant la ratification de l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, premièrement, l'Union européenne et ses États membres, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 546

- *Projet de loi autorisant la ratification du protocole relatif à la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et du protocole relatif au protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental - Examen du rapport et du texte de la commission.....* 548

## **COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 551**

- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 – Audition de M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale.....* 551
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 – Audition de M. Nicolas Revel, directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.....* 558

## **COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION..... 569**

- *Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Médias, livre et industries culturelles » - Audition de Mme Françoise Nyssen, ministre de la culture.....* 569

## **COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE..... 589**

- *Projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement - Examen du rapport pour avis.....* 589
- *Proposition de loi tendant à simplifier certaines obligations applicables aux collectivités territoriales dans le domaine du service public d'eau potable - Examen des amendements au texte de la commission.....* 600
- *Projet de loi ratifiant les ordonnances relatives à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement – Désignation des candidats à la commission mixte paritaire.....* 600
- *Audition de M. Sébastien Soriano, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) (voir à la rubrique de la commission des affaires économiques).....* 600

## **COMMISSION DES FINANCES..... 603**

- *Projet de loi de finances pour 2018 - Participation de la France au budget de l'Union européenne (article 27) - Examen du rapport spécial.....* 603
- *Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires.....* 609
- *Projet de loi de finances pour 2018 - Finances locales - Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur (sera publié ultérieurement).....* 624

- *Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Immigration, asile et intégration » - Examen du rapport spécial* ..... 624
- *Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Remboursements et dégrèvements » - Examen du rapport spécial* ..... 629
- *Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Aide publique au développement » et compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » - Examen du rapport spécial*..... 637
- *Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Conseil et contrôle de l'État » - Examen du rapport spécial* ..... 644

**COMMISSION DES LOIS** ..... **649**

- *Proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice – Proposition de loi organique pour le redressement de la justice – Examen des amendements aux textes de la commission* ..... 649
- *Audition de Mme Dominique Lottin, candidate proposée par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel*..... 664
- *Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination de Mme Dominique Lottin aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel*..... 672
- *Groupe de travail sur les infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs - Nomination du rapporteur et des membres*..... 673
- *Proposition de loi tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage - Proposition de loi visant à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales en réunion sur un terrain public ou privé - Examen du rapport et du texte de la commission* ..... 673

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 30 OCTOBRE ET A VENIR**  
..... **689**



**COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES****Mardi 24 octobre 2017**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 16 h 30*

**Projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement - Audition de M. Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire**

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir cet après-midi M. Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, qui vient nous présenter le projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement.

Monsieur le ministre, c'est le premier texte que vous soumettez au vote du Parlement ; il s'agit aussi de la première mise en œuvre législative de l'un des points essentiels du plan Climat adopté le 6 juillet dernier.

En organisant l'arrêt progressif de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures sur le territoire national d'ici à 2040, la France entend, par ce texte, témoigner de son exemplarité dans la lutte contre le réchauffement climatique. Monsieur le ministre, vous avez déjà eu l'occasion d'insister, à de nombreuses reprises, sur la portée éminemment symbolique de cette initiative, et sur l'effet d'entraînement que vous en espérez. Au-delà du symbole, il est pourtant des réalités économiques, sociales, industrielles et même environnementales sur lesquelles, je n'en doute pas, la rapporteur du texte, Mme Élisabeth Lamure, et mes collègues ne manqueront pas de vous interpeller.

Pour ma part, je me contenterai de rebondir sur l'un des aspects mis en exergue dans l'intitulé du texte, qui concerne la distinction entre les hydrocarbures dits conventionnels et non conventionnels. Le Conseil d'État avait lui-même jugé cette distinction inutile, contestable sur le plan scientifique et même « étrangère à l'objectif poursuivi par le projet de loi » dès lors que celui-ci revient à interdire tous les hydrocarbures, quelle que soit la technique employée pour les extraire.

Ce sujet a cependant été rouvert par l'Assemblée nationale, qui a prévu l'interdiction de toute autre méthode non conventionnelle alternative à la fracturation hydraulique, déjà interdite par la loi du 13 juillet 2011. Or, monsieur le ministre, comme vous l'indiquiez vous-même lors des débats, si une méthode présentant un danger pour l'environnement apparaissait, l'État disposerait déjà de tous les outils pour l'interdire. Ma question sera donc la suivante : ne craignez-vous pas que la mesure soit contreproductive et engendre des inquiétudes infondées parmi nos concitoyens, au lieu de les rassurer ?

Je me permettrai une seconde question, sans doute un peu polémique, en lien avec le rapport demandé par l'un des articles sur l'impact environnemental des pétroles et des gaz importés. Cette approche est intéressante car elle permettra, le cas échéant, de différencier les produits selon leurs effets sur l'environnement ; mais, monsieur le ministre, avez-vous prévu de faire le même travail sur, par exemple, les éoliennes, les panneaux photovoltaïques ou les véhicules électriques, en calculant l'empreinte carbone sur l'ensemble de leur cycle, de la fabrication au recyclage de leurs composants ?

Avant de vous céder la parole, monsieur le ministre, je rappellerai simplement, car on l'oublie souvent, à tort, que ce projet de loi comporte aussi d'autres mesures qui vont au-delà du seul volet « hydrocarbures », et dont certaines sont loin d'être négligeables. Je pense en particulier à la réforme du stockage du gaz, essentielle pour assurer notre sécurité d'approvisionnement – les difficultés de l'hiver dernier ont montré que ce problème était loin d'être théorique – ou à certaines mesures ajoutées à l'Assemblée nationale, dont le lien avec le texte est parfois ténu – ainsi du raccordement des éoliennes en mer.

Je précise enfin qu'à l'occasion de l'examen de ce texte, de très nombreuses réactions nous sont parvenues concernant les biocarburants : *quid* de la levée des obstacles anti-dumping, qui expose nos entreprises à la concurrence du gaz argentin ?

**M. Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire.** – Merci, madame la présidente. Je salue Mme la rapporteure de la commission des affaires économiques et M. le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, ainsi que tous les sénateurs de la commission des affaires économiques.

Il s'agit en effet pour moi, avec la présentation de ce texte devant vous, d'une première au Sénat. Cette loi me semble nécessaire. C'est une loi pionnière, dont on pourra discuter de la pertinence dans quelques années, s'il s'avère qu'elle est restée isolée dans le temps et dans l'espace. Mais j'espère qu'elle fera contagion ! Lorsque la France donne l'exemple, il arrive parfois que d'autres pays, d'Europe et d'ailleurs, suivent cet exemple. Tel est l'esprit de cette loi : prendre un chemin sans attendre que d'autres prennent l'initiative.

La France a déjà joué un rôle majeur dans la prise de conscience du phénomène climatique et de ses conséquences, et dans l'accord de Paris : pour la première fois, la communauté internationale partage un diagnostic et se fixe des objectifs ambitieux, à la mesure de la situation que nous essayons de juguler, qui nous oblige à placer la barre haut.

Chacun sait – la science nous le rappelle régulièrement – que les chances que nous avons de répondre à l'injonction de limiter le réchauffement climatique à 1,5 degrés par rapport à l'ère préindustrielle diminuent de jour en jour. Il s'agit d'une course contre la montre, ce phénomène se développant *via* des effets de seuil et d'emballement, et non de manière linéaire.

Le premier rapport du GIEC avait déjà évoqué le scénario d'une intensification des extrêmes climatiques : incendies, sécheresses, inondations, typhons, etc. Ce scénario est déjà à l'œuvre. Serons-nous capables de contenir la multiplication de ces événements, ou laisserons-nous ce scénario nous échapper ? Les conséquences d'un triomphe de la deuxième option seraient incalculables, comme le FMI lui-même l'a reconnu. Sur un tel sujet, il serait donc malvenu que nous nous laissions rattraper par des divisions déplacées.

Le problème climatique remet en cause des habitudes, et même des fondamentaux, qui nous ont aidé à sortir de terre, si j'ose dire : mesurons, en 150 ans, ce que le pétrole, le gaz et le charbon nous ont permis d'accomplir en termes d'évolution ! Or, tout à coup, nous découvrons qu'il va falloir nous séparer, certes de manière programmée, de ceux que nous considérons comme nos alliés, et entrer, s'agissant de notre dépendance aux énergies fossiles, dans une période de dégrisement.

J'ai bien conscience que nous n'utilisons pas simplement ces énergies pour nous déplacer. Cette libération progressive ne se fera donc pas sans transformation sociétale profonde. Devons-nous nous en effrayer ? La seule chose qui m'effraie, c'est de constater que certains, aux États-Unis notamment – je pense au président Trump – tournent le dos à la réalité. Mais il y a d'autres grandes nations, comme la France !

En la matière, une programmation est nécessaire. Il est un principe qui peut nous permettre d'éviter une transition brutale : c'est la prévisibilité. C'est pourquoi il faut nous fixer des objectifs à 2050 (la neutralité carbone) et à 2040 (la fin des énergies fossiles produites sur le territoire français), sachant que la satisfaction d'autres objectifs intermédiaires conditionnera le succès de cette loi.

Chacun le sait, autant le dire d'emblée : les hydrocarbures extraites sur notre territoire représentent 1 % de notre consommation. La lutte contre le réchauffement climatique ne saurait par conséquent se réduire à cette loi. Celle-ci est conçue pour additionner ses effets à ceux déjà attendus de l'inscription d'autres objectifs dans la loi sur la transition énergétique de 2015, à commencer par la réduction de notre consommation, objectif incontournable et partagé par les entreprises – elles savent que l'efficacité énergétique est un facteur de productivité – et les citoyens, assortie du développement à grande échelle des énergies renouvelables.

Ce projet de loi fait donc partie d'un tout. Mais il s'agit bien d'une loi pionnière, qui est en outre une loi de cohérence. Je ne voudrais pas laisser entendre que la COP 21 de Paris a été un moment facile – que 196 États apposent leur signature au bas de l'accord a presque tenu du miracle. Néanmoins, le plus difficile reste à venir : réaliser cet objectif ! La prise de conscience aurait certes pu intervenir plus tôt ; mais songez combien paraissait aberrante, il y a quelques décennies – je le reconnais –, l'idée selon laquelle l'humanité se serait mise elle-même, et sans mauvaise intention, dans une situation aussi délicate !

On peut se fixer des objectifs à 2030, à 2040 ou à 2050 – c'est ce que j'ai fait. Je ne suis pas certain d'être encore ministre, en 2050, pour pouvoir témoigner devant vous que nous aurons atteint ces objectifs ; mais la crédibilité de la France est de se mettre en situation de réaliser ces objectifs.

En la matière, trois principes importent : la prévisibilité, d'abord – 2040, c'est à la fois loin et proche : plusieurs mandatures se dérouleront d'ici là, mais l'exercice consistant à se libérer des énergies fossiles ne sera pas facile, loin s'en faut –, l'irréversibilité, ensuite – lesdits objectifs doivent apparaître comme irréversibles : à défaut, nous échouons à orienter la société dans la direction voulue –, la progressivité, enfin – en démocratie, chacun a compris que la brutalité ne permettait pas la transition. J'essaierai de faire en sorte que ces trois principes soient respectés.

Je parlais tout à l'heure de cohérence. Quelles que soient nos divergences, nous avons en commun un attachement à certaines valeurs ; or, sans pontifier, je veux vous

convaincre que tout ce qui a de l'importance à nos yeux est conditionné par la réussite de la bataille climatique – car c'en est une. La Banque mondiale elle-même décrit des scénarios qui font froid dans le dos. Que nous dit la science ? Qu'il faut renoncer à exploiter 80 % des réserves d'énergies fossiles qui gisent sous nos pieds. Nous devons y préparer la société ; plus tôt nous le ferons, plus facile sera la transition.

Il faut aussi garder à l'esprit qu'il y aura beaucoup plus de bénéficiaires que de perdants. La transition énergétique est une transition des modes de transport, des modes de production agricole, du logement : autant de champs d'emploi, d'innovation et de recherche extrêmement importants. C'est bien là une contrainte, dont nous nous serions bien passés, dans un monde connecté mais non encore relié, où les défis à relever, en ce début de millénaire, sont immenses. Mais, paradoxalement, l'existence de cette contrainte climatique va avoir un triple bénéfice.

En premier lieu, elle va nous obliger à accélérer notre affranchissement des énergies fossiles, dont l'heure serait de toute façon venue, à un moment ou à un autre. Est-ce une mauvaise chose ? Je ne crois pas. Nous sommes dépendants, à tous les sens du terme, des énergies fossiles, qui représentent 50 milliards d'euros d'importations. Si nous parvenons à nous en libérer, nous pourrions injecter ces sommes dans l'économie de notre pays et les affecter à la poursuite d'objectifs sociaux, en matière de santé et d'éducation notamment. Ce n'est donc pas une mauvaise nouvelle.

Deuxièmement, il y va d'un agenda de santé publique, comme vient de le rappeler la patronne de l'OMS. Voyez ce que disent les institutions onusiennes sur les externalités négatives des énergies fossiles en termes de santé. Sur le plan économique et sur le plan sanitaire, je ne suis donc pas certain que nous soyons perdants, au contraire !

Troisième bénéfice lié à ces objectifs : à étudier – pardon de ce raccourci de l'histoire – les conflits auxquels nous avons été confrontés depuis la Seconde Guerre mondiale, on constate que le pétrole, le gaz et le charbon ne sont jamais loin. Par ailleurs, en gagnant en autonomie énergétique, nous gagnons en autonomie diplomatique, comme l'a montré, par la négative, le dossier ukrainien. Gagner en autonomie énergétique, comme certains pays, notamment émergents, en ont fait le pari, peut changer la face du monde ! C'est mon sentiment, et même ma conviction.

Après ces propos introductifs, je veux rappeler que nous avons déjà pris, avant même l'examen de ce projet de loi, un certain nombre de dispositions. En particulier, nous mettrons fin à la production d'électricité à base de charbon d'ici à 2022, tout en proposant des contrats de transition, c'est-à-dire des solutions de reconversion, aux territoires et aux salariés concernés, sachant que les entreprises du secteur ne réalisent pas la totalité de leur activité sur le territoire national. Autrement dit, il y aura certes un impact, mais nous avons le temps de nous y préparer, et nous expérimenterons bientôt ces contrats de transition dans quelques territoires.

Dans le même esprit, j'ai annoncé, en juillet dernier, une série de mesures cohérentes avec l'esprit et l'intitulé de mon ministère : la transition doit être écologique mais aussi, autant que faire se peut, solidaire. Nous ciblerons donc les plus modestes. Vous aurez dans quelques semaines, lors de la discussion du projet de loi de finances, l'occasion d'en débattre : j'ai inscrit dans le « paquet de solidarité climatique » un certain nombre de dispositifs, notamment la prime à la reconversion pour des véhicules moins polluants.

Il s'agit d'éviter de mettre dans l'impasse les automobilistes qui ont été incités pendant des années, *via* un avantage fiscal, à acheter des véhicules diesel, et se sont retrouvés dans le même temps expulsés à la périphérie des villes, loin des transports en commun, par l'explosion des prix de l'immobilier. Il est donc important de donner la possibilité aux ménages modestes de bénéficier de ce genre de dispositif pour changer de véhicule.

Nous ferons la même chose pour les chaudières et pour la rénovation des bâtiments : ces dispositifs font partie du paquet de solidarité climatique.

Tout ceci s'inscrit dans un souci de cohérence avec la loi de transition énergétique, présentée par le gouvernement précédent et votée par le Parlement en 2015, qui prévoit de porter la part des énergies renouvelables à 32 % de la consommation en 2030 et de réduire de 30 % notre consommation d'énergies fossiles à la même date. Le projet de loi qui nous réunit aujourd'hui vient compléter ce dispositif : encore une fois, toutes ces mesures font partie d'un tout.

Dans le même esprit toujours, nous avons annoncé la fin de la vente des véhicules émettant des gaz à effet de serre d'ici 2040. Pour la petite histoire, lorsque j'ai annoncé cette disposition, je recevais le lendemain, par un hasard du calendrier, les industriels automobiles français. Pour tout vous dire, je n'étais pas très à l'aise. À ma grande surprise, ils se sont contentés de me dire : « Ne changez pas les règles en cours de route, et aidez-nous. ». Chiche ! Depuis que nous avons pris cette disposition, la Grande-Bretagne a surenchéri, un constructeur scandinave a avancé l'objectif à 2019, l'Inde a emboîté le pas, et un grand nombre de maires des grandes métropoles réunies par Anne Hidalgo dans le C40 ont pris la même disposition, en avançant la date à 2030.

Tout ceci pour vous dire que cette loi n'a de sens que si elle entraîne les autres. N'attendons pas que d'autres s'y mettent ! Sinon nous perdrons la main. De toute façon, la transition énergétique est commencée. Nos amis chinois, eux, n'ont pas d'état d'âme : ils ont déjà dépassé tous les objectifs qu'ils s'étaient fixés, notamment en matière de développement des énergies renouvelables, trois ou quatre années avant la date fixée.

Avec ce projet de loi, nous vous proposons donc simplement d'aligner enfin notre droit sur nos objectifs de lutte contre le changement climatique. Des avancées avaient déjà eu lieu : je pense notamment à la loi Jacob, qui interdisait la fracturation hydraulique. Mais nous ne disposions pas d'un droit permettant de refuser des permis, alors même que nous avons adopté l'accord de Paris. De ce non-choix résultait une situation intenable ; cette loi a le grand mérite d'en finir avec ce flou juridique, de clarifier la situation et d'apaiser un certain nombre d'inquiétudes. Vous parliez tout à l'heure des hydrocarbures non conventionnels, madame la présidente. Au moins, là, les choses sont claires ! Nous avons, sur ce sujet, construit une double porte étanche. Dans la situation que j'ai trouvée en prenant mes fonctions, il m'était parfois impossible de refuser un permis, à moins de contentieux, d'astreintes et de très lourdes amendes pour l'État.

On ne peut pas promettre tout et son contraire : prétendre qu'il est possible de continuer à dépendre des énergies fossiles, délivrer des permis, d'un côté, et, de l'autre, aller faire le beau dans les instances internationales en donnant des leçons à tout le monde. C'est, pour notre pays, une question de dignité et de cohérence. La France joue un rôle important : les deux présidents précédents, MM. Sarkozy et Hollande, ont chacun exercé un *leadership* en la matière. Le président Macron a repris le flambeau, mais il s'agit désormais d'entrer dans la mise en œuvre. Plus tôt et plus clairement nous le ferons, plus facile ce sera.

Je défendais un texte pour la première fois devant l'Assemblée nationale, et il m'a semblé que le travail s'y était effectué de manière très constructive. Je souhaite que les choses se passent de cette façon.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Certes !

**M. Nicolas Hulot, ministre d'État.** – Je n'emploie pas le terme « constructif » par flagornerie ; simplement, tout le monde a conscience que sur ce sujet, les divergences artificielles ne sont pas de mise. Sans forcer le trait, je veux souligner que si la France n'a pas seule la responsabilité de ce qui se joue en ce moment, ni en amont ni en aval, elle se grandirait à en prendre sa part.

S'agissant de cette transition que nous devons assumer, le Gouvernement place au centre de sa philosophie la question des entreprises, des filières industrielles et des emplois. D'ici 2040, nous avons le temps – c'est la vertu de la progressivité de ce projet de loi – de construire les évolutions nécessaires pour ne laisser personne de côté. Le dialogue avec les acteurs va être très vite engagé ; le secrétaire d'État Sébastien Lecornu a commencé à travailler avec les territoires. Nous allons identifier les compétences, l'idée étant de lancer une transition énergétique ambitieuse : les choses n'auront de sens que si nous les faisons à grande échelle, et nous y travaillons.

Nous continuerons également à travailler dans le domaine de la géothermie.

Je ne sais si tel est le cas ici, mais certains n'ont toujours pas absolument foi dans les énergies renouvelables. Sachez que je n'aurais pas parlé avec la même assurance il y a une dizaine d'années : les énergies renouvelables coûtaient encore très cher. Cet argument est largement tombé, et la baisse des prix ne va faire que s'accélérer en même temps que le rendement de toutes ces énergies augmentera. Dans les laboratoires de recherche du monde entier, aux Émirats arabes unis, à Boulder, Colorado, en Inde, on travaille de pied ferme : chacun sait que le coup est parti ! Si nous doutons, d'autres prendront la main, notamment sur les avantages économiques, et l'économie des filières ne produira aucun bénéfice sur notre territoire.

S'agissant des territoires concernés, nous allons travailler avec eux, afin que leur avenir s'appuie bien sur une diversité de ressources et d'activités.

Ce projet ne fait qu'accélérer un rythme normal, qui est celui de l'exploitation des ressources naturelles : il y a toujours eu des gisements qui s'épuisent et des activités qui s'arrêtent. Mais nous voulons, cette fois, mobiliser tous les acteurs, élus locaux, entreprises, centres de formation, services de l'État, et préparer ensemble la conversion des hommes et des femmes concernés.

Au-delà de l'action globale que nous voulons mener en la matière, c'est la fameuse logique des contrats de transition écologique, dont j'ai déjà parlé il y a un instant, qui prévaudra. Nous y travaillerons d'abord, en 2018, avec une quinzaine de territoires. Le contenu de ces contrats, qui doivent rester souples et adaptables aux cas particuliers, reste à inventer avec les territoires et les entreprises concernés. Ce chantier reposera sur la mobilisation interministérielle des services de l'État, nationaux et locaux.

Certains territoires auront évidemment à se réinventer pour faire face au déclin de certaines activités. Ils devront saisir les opportunités, qui seront nombreuses. L'éolien a

permis par exemple la création de près de 2 000 emplois en 2015. Le solaire, qui a connu un net repli en 2010-2014, repart à la hausse et crée chaque année de nouveaux emplois, répartis de manière relativement équitable sur le territoire. 3 500 emplois devront être réinventés d'ici 2040. C'est loin d'être hors de portée !

J'en profite pour préciser que le Gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale un amendement, qui a été adopté, visant à simplifier le raccordement des installations d'énergie renouvelable en mer, et donc à dynamiser le développement de ces techniques.

Ce projet de loi est une partie de notre réponse à l'administration Trump. Aux États-Unis, d'ailleurs, beaucoup d'acteurs économiques et politiques réagissent à l'attitude du Président par un regain d'ambition. C'est ce que la France elle-même a fait, en révisant à la hausse les objectifs fixés à Paris.

À tous ceux qui doutent encore ou tardent à se mettre en marche, nous répondons que le train de l'accord de Paris a bien quitté la gare. Nous laisserons sur le quai ceux qui pensent que l'économie du XX<sup>e</sup> siècle est la solution, et nous accélérerons. Nous sommes garants de cet accord, qui n'est pas simplement un bout de papier sur lequel 196 États ont apposé leur signature, mais un serment fait à nos propres enfants.

Ce projet de loi comporte aussi plusieurs dispositions qui permettent de répondre aux défis du climat, mais aussi à celui de la sécurité de l'approvisionnement énergétique que nous devons au consommateur. De ce point de vue, je vous alerte sur les articles 4 et 5 du projet de loi, qui permettront d'engager une réforme du stockage sous-terrain de gaz naturel pour mieux le réguler, afin de favoriser une concurrence juste et sans sur-rémunération de certains acteurs. Il s'agit par-là de tirer les leçons de ce qui s'est passé l'hiver dernier, où nous ne sommes pas passés très loin de la rupture d'approvisionnement.

Enfin, les articles 6 et 7 transposent des directives européennes. Le premier porte sur la qualité des biocarburants, et vise à éviter que ceux-ci aient une empreinte carbone trop élevée, par exemple par leur effet sur la déforestation. La seconde directive prévoit la réduction des émissions de certains polluants de l'air.

J'ai en outre annoncé qu'il y aurait une étape supplémentaire, que nous n'avons pas voulu associer à ce texte de loi : nous nous attaquerons à la réforme du code minier. Les débats sur un certain nombre de sujets sont donc reportés à cette échéance.

Avec ce projet, nous mettons un terme à l'hypothèque sur notre nature et notre futur. Nous donnons à notre pays une chance plus qu'une contrainte. J'espère qu'un *consensus* pourra être atteint ; cet enjeu transcende les différences sociales, économiques, culturelles, culturelles et géographiques et devrait – je l'espère – nous rapprocher et non nous diviser. Nous ferons peut-être ainsi la démonstration, si tant est qu'une telle démonstration soit nécessaire, qu'économie et écologie ne partagent pas par hasard les mêmes origines sémantiques.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci beaucoup, monsieur le ministre, pour cette introduction d'une grande qualité. Je veux vous dire, puisque c'est le premier texte que vous présentez devant nous, que le Sénat est par définition constructif ! Nous essayons toujours de trouver les voies et moyens permettant de nous accorder avec l'Assemblée nationale.

**M. Nicolas Hulot, ministre d'État.** – Je ne l'entendais pas autrement !

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Monsieur le ministre, s'agissant de l'accord de Paris, nous sommes tous d'accord sur les objectifs ; en revanche, sur les moyens d'y parvenir, le projet de loi n'apporte pas les bonnes réponses. Surtout, où est l'équilibre ?

Rien, en tout cas dans ce texte, n'est prévu pour limiter la consommation des hydrocarbures, que nous importons en masse – les hydrocarbures importés représentent 99 % de notre consommation. Vous préférez vous arrêter sur le 1 % produit en France ; or la fin de cette filière industrielle d'excellence aura pour conséquence la suppression des 1 500 emplois sur site, sans parler des 4 000 emplois induits. Les employeurs sont certes de grands groupes internationaux, qui exploitent d'autres sites de production dans le monde, mais je vois mal comment les salariés accepteront de quitter demain la Lorraine ou l'Aquitaine pour aller travailler en Arabie saoudite.

Monsieur le ministre, nous ne sommes pas totalement d'accord avec votre démarche, mais j'ai surtout voulu attirer votre attention sur quelques points, sur lesquels nous vous invitons à la discussion.

Nous ne voulons pas fermer la porte à la recherche sur notre sous-sol. Nous vous proposons d'autoriser la recherche, mais sous contrôle public, à des fins de connaissance du sous-sol, d'une manière très encadrée, dans le respect de la loi de 2011, et sans droit de suite, donc sans concessions.

Quarante-deux permis de recherche en cours d'instruction sont toujours sans réponse, pour certains depuis 5 ou 6 ans. Nous estimons qu'il ne faut pas faire supporter aux industriels la carence de l'État. Nous vous proposons donc d'autoriser ces demandes de permis, comme vous l'avez fait pour le permis « Guyane Maritime » – pourquoi seulement celui-ci ? –, dans la limite de 2040, pour toutes les demandes déposées avant le 6 juillet 2017, date du plan Climat – nous aimons nous aussi les symboles, monsieur le ministre.

Quant aux activités industrielles, nous vous proposons d'autoriser la production des sous-produits pétroliers, lubrifiants, colles, bitumes, dont l'industrie a besoin et qui ne produisent pas d'effets de serre, au-delà de 2040. Cela permettrait de développer cette activité sur les sites concernés et éviterait d'en importer une partie.

Autre question directe : que répondez-vous aux collectivités qui seront impactées par ces mesures, à celles dont le budget dépend de ressources qui seront supprimées ?

Sur les autres mesures du texte, nous sommes globalement d'accord, notamment sur les mesures d'urgence relatives au stockage du gaz ou au raccordement des éoliennes en mer.

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable s'est saisie pour avis sur douze articles de ce projet de loi. Nous avons mené nos travaux de concert avec la commission des affaires économiques, dont je remercie la rapporteure.

Nous avons souhaité améliorer les dispositions du texte, qui porte sur l'arrêt, à l'horizon 2040, de la production d'hydrocarbures. Les effets bénéfiques sur l'environnement

seront très faibles ; le véritable enjeu, c'est la baisse de notre consommation d'énergie fossile, dont ce projet de loi ne traite pas.

Quelles actions de court et de long terme seront-elles engagées pour réduire notre consommation d'hydrocarbures ? Et quel sera le calendrier de ces mesures ? Au cours de nos auditions, les industriels ont exprimé leurs inquiétudes quant aux effets de la loi sur la filière pétrolière et gazière. Monsieur le ministre, comment comptez-vous accompagner les territoires pour assurer la reconversion des sites d'exploitation d'hydrocarbures ?

Le projet de loi a pour objet la production et non la consommation. Or les prévisions font état d'une hausse de la consommation d'hydrocarbures dans les années à venir, en Europe et sur l'ensemble de la planète. Monsieur le ministre, une révolution dans les esprits n'est-elle pas un préalable nécessaire à la révolution énergétique et écologique ? Vous avez parlé à juste titre de course contre la montre, mais la France n'est-elle pas isolée dans sa démarche ? Un projet européen n'est-il pas nécessaire ? Quels sont les freins existants au niveau européen ?

Enfin, arrêter la production d'hydrocarbures sur le territoire français nécessitera d'importer massivement, ce qui pourrait avoir pour effet de multiplier par trois les émissions de gaz à effet de serre. Comment éviter ces conséquences néfastes ?

**M. Nicolas Hulot, ministre d'État.** – Comme j'ai essayé de l'expliquer dans mon propos introductif, si ce projet de loi était le seul élément de notre dispositif, vous seriez en droit, mesdames, messieurs les sénateurs, de nous taxer de naïveté et d'incohérence : nous nous retrouverions en 2040 avec pour tout résultat une baisse de 1 % de notre consommation – et encore, même pas, puisque, selon votre analyse, madame la rapporteur, la fin de la production nationale serait compensée par une augmentation de 1 % de nos importations !

C'est un peu plus complexe que ça ! Dans la loi qui existe déjà, sur la transition énergétique, figure l'objectif de réduire de 30 % notre consommation d'énergie fossile d'ici à 2030. Nous allons donc bel et bien réduire notre consommation. Dans le cadre de la révolution en cours, qui fera l'œuf, qui la poule ? Ce qui est certain, c'est que tout ce dispositif de transition énergétique aura pour effet d'accélérer la transformation culturelle. Si nous attendons sans rien faire que survienne le changement des comportements, je crains qu'il ne se produise jamais.

Nous serons de toute façon, que nous le voulions ou non, dans l'obligation de réduire notre consommation. Et, bonne nouvelle, s'il est un domaine où la France a des compétences, dans les petites, les moyennes et les grandes entreprises, c'est l'efficacité énergétique ! Croyez-moi : sans attendre des sauts technologiques qui arriveront de toute façon, nous savons y faire, dans les domaines de la mobilité et du bâtiment notamment.

Nous ne signerons pas de nouveau permis.

L'Histoire nous enseigne que, pour réussir une transition, il faut se montrer pédagogue et prendre le temps qu'il faut. Mais plus tôt nous nous mettrons en marche, plus douce sera la transition ! Nous sommes prêts à y consacrer les moyens humains et financiers qu'il faudra, et nous parviendrons à reconverter à de nouveaux métiers ceux dont l'emploi dépend des énergies fossiles.

Le PLF pour 2018 modifie le mode de calcul des redevances touchées par les collectivités territoriales, dont le produit passera de 14 à 19 millions d'euros, et restera supérieur au niveau actuel au moins jusqu'en 2030.

La révolution des comportements accompagnera notre action pour peu que nous indiquions clairement le cap. Jusqu'à présent, les Français ne voyaient pas bien où l'on voulait les emmener. Résultat : ils sont contre tout, qu'il s'agisse du nucléaire, du charbon, des éoliennes... L'objectif ? Un monde où chacun produit l'énergie qu'il consomme. N'est-ce pas enthousiasmant ? Mieux vaut entraîner par l'espoir qu'en brandissant la crainte des conséquences du changement climatique – même si celles-ci sont déjà perceptibles, notamment à Saint-Martin et Saint-Barthélemy...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – ... dont le sénateur, Michel Magras, vous écoute avec attention !

**M. Roland Courteau.** – Les enjeux climatiques nous obligent, et le temps joue contre nous. Rompons donc avec le laisser-aller qui consiste à reporter les décisions sur les générations futures ou à attendre que la main invisible du marché règle seule les problèmes. La loi de transition énergétique a montré la voie, et ce texte se situe, du point de vue du groupe socialiste, dans sa continuité. Avec le chapitre 1<sup>er</sup>, la France s'engage clairement à sortir des énergies fossiles et à rompre avec un modèle énergétique insoutenable. Oui, la France doit montrer l'exemple – le groupe socialiste est, à cet égard, dans un état d'esprit constructif.

La transposition des directives environnementales pose maints problèmes, qu'il s'agisse de biocarburants, de pollution atmosphérique, ou de parcs éoliens en mer... L'arrêt de la recherche et de l'exploitation a des conséquences directes pour les territoires, dont il faudra accompagner la reconversion. En quoi consisteront les contrats de transition écologique ? Pour contrôler les biocarburants, les agents de la DGEC seront renforcés par d'autres fonctionnaires. Hors de nos frontières, cependant, comment agir ? La Commission européenne envisage-t-elle d'instaurer un système de traçabilité pour éviter les fraudes ? Enfin, je me réjouis de voir que toutes les demandes en Méditerranée seront rejetées car cette mer est malade de la pollution – je souhaite d'ailleurs vous remettre le rapport que j'ai rédigé sur la question.

**Mme Françoise Férat.** – Ce texte est l'une des premières mises en œuvre des accords de Paris. Certes, il est légitime que la France se montre exemplaire, mais elle ne doit pas non plus porter seule la responsabilité de mettre fin à l'exploitation des ressources fossiles : la réciprocité doit être inscrite dans la loi. Croyez-vous qu'en 2040, nous consommerons moins d'hydrocarbures ? À mon avis, nous arrêterons d'en produire, et nous en achèterons à d'autres pays, où l'impact environnemental ne sera pas mesuré. Dans mon département, où l'exploitation devra cesser en 2047, ce sera une catastrophe. Nous souhaitons tous une diminution du taux de CO<sub>2</sub>, mais la France ne doit pas payer seule la facture.

**M. Joël Labbé.** – Parlementaire écologiste, je suis heureux que l'un des premiers textes que nous examinons soit présenté par votre ministère. C'est une loi pionnière. Deux degrés, c'est un maximum, et il faut tendre vers 1,5 degré. Donc, ne plus toucher aux 80 % de réserves d'hydrocarbures. D'après les experts, c'est possible si nous infléchissons la tendance dans les cinq ans à venir. En l'état, ce texte me convient. L'article 6 appelle à veiller à ce que les biocarburants ne poussent pas à la déforestation. J'ajoute qu'ils ne doivent pas entrer en concurrence trop forte avec la production alimentaire. Et il faudra dissuader l'importation

d'hydrocarbures non conventionnels, issus de gaz de schiste ou de pétrole bitumineux, notamment en provenance du Canada – il faudra donc réexaminer le CETA !

**M. Franck Montaugé.** – Merci pour l'attention que vous portez aux projets d'unités de production d'énergie renouvelable, dont la montée en puissance n'est pas toujours facile. La re-planification des projets de territoire pose des problèmes aux élus locaux, en tous cas dans le Gers, car ils se sont fortement engagés. Il serait bon que le Gouvernement reconsidère sa position, pour ne pas briser le cercle vertueux qui s'était instauré.

**M. Nicolas Hulot, ministre d'État.** – Vous souhaiteriez qu'un article prévoie la réversibilité. À mon sens, le doute ne bénéficie pas à l'enthousiasme. Mieux vaut donc préserver l'irréversibilité – même si une loi peut défaire ce qu'a fait une précédente loi.

Ne croyez pas que nous soyons le seul pays à se demander comment mettre en œuvre les accords de Paris. Il y en a 196 dans ce cas ! Tous ont compris qu'il fallait renoncer à exploiter 80 % des énergies fossiles – sauf à considérer que l'accord de Paris n'est que du vent et que 196 États sont venus mentir à la face du monde. D'autres pays iront peut-être plus vite que nous, d'ailleurs. En tous cas, la production d'hydrocarbures entre dans une période de décroissance, qui sera d'autant moins brutale que nous aurons su l'anticiper et la piloter. Ce qu'il faut à tout prix éviter, c'est de tergiverser et de brouiller les anticipations. Partout, le prix du carbone va monter : même la Chine se dote d'un marché. L'économie carbonée va donc décliner. En tous cas, nous ne sommes pas seuls à mener la bataille climatique.

Les territoires verraient d'un mauvais œil que mon ministère définisse seul la norme des contrats de transition. Il faudra les adapter avec souplesse à la réalité de chaque secteur et de chaque territoire, afin d'aider les perdants à bénéficier des opportunités nouvelles. Clairement, nous créerons plus d'emploi que nous n'en détruirons, à condition de mener résolument la transition.

Nous disposons déjà de règles sur les biocarburants. Avec le plan climat que j'ai présenté en juillet, nous luttons contre la déforestation importée. Oui, le CETA n'aide pas à nous protéger contre les carburants importés. Le Gouvernement présentera des dispositions pour pallier les risques qu'il cause – et le Parlement aura son mot à dire lors de la ratification.

En Méditerranée, j'ai convaincu mon homologue italien de mettre fin à un projet dans les bouches de Bonifacio dont l'impact environnemental aurait été considérable.

Certes, il faut simplifier les normes, sans baisser le niveau d'exigence. Le Président de la République y tient, et deux ou trois Conseils des ministres ont été consacrés à la question. Une loi de simplification est annoncée. Pour l'heure, il s'écoule entre dix et quinze ans entre un appel d'offres pour de l'éolien offshore et l'implantation de la première éolienne – qui est du coup généralement déjà obsolète. Tant que cela durera, nous n'atteindrons pas nos objectifs.

- Présidence de Mme Élisabeth Lamure, vice-présidente -

**M. Fabien Gay.** – Certes, seuls 1 % des carburants sont produits en France. Mais il faut bien commencer quelque part ! Le CETA ouvrira le marché européen à des hydrocarbures non-conventionnels, ce qui serait un retour en arrière. Quelle est votre position ? Un projet de loi sur le mix énergétique s'impose afin de développer notre recherche et développement, car ses conséquences sur l'emploi n'arrivent qu'après deux décennies.

**M. Daniel Gremillet.** – Il y a quarante ans, on nous expliquait que le moteur diesel polluait moins – y compris du point de vue de la santé publique. Prudence, donc : nos connaissances évoluent vite. Au lieu d'augmenter le prix du diesel, pourquoi ne pas diminuer celui de l'essence ? Ne prenons pas en otage ceux qui dépendent de leur véhicule pour aller au travail ! Oui, les énergies fossiles menacent la paix dans le monde, mais n'oublions pas les enjeux de sécurité alimentaire, qui ont le même effet. Pourquoi la France ne développe-t-elle pas davantage l'énergie hydraulique ? Cela offrirait aussi des solutions au problème du stockage de l'eau pour l'agriculture. Décroissance des hydrocarbures, pourquoi pas ? Mais nous priver des ressources de notre sous-sol serait une terrible erreur, car notre pays a besoin d'accroître sa production industrielle.

**M. Pierre Cuypers.** – Oui, il est urgent de bâtir un monde n'utilisant que des énergies vertueuses. Or, les biocarburants sont menacés par la baisse des droits décidée par la Commission européenne : ceux-ci passent de 22 % à 4,5 %. Les produits argentins ou indonésiens affluent : en octobre, 250 000 tonnes d'huiles sont arrivées d'Argentine. C'est autant de moins à produire en France. Résultat : nos outils tournent au ralenti, alors que l'incorporation de 8 % d'énergies renouvelables dans le gasoil réduit de 70 % les émissions. La France est-elle résolue à demander un moratoire d'un an et demi pour l'application des décisions de la Commission ? Les règles de l'OMC nous tiennent, certes. Mais bientôt, les prix agricoles seront inférieurs aux coûts de revient... Nous déposerons un amendement sur le sujet.

**Mme Denise Saint-Pé.** – Vous souhaitez organiser la transition le plus tôt et le plus clairement possible. J'ajoute qu'il faut être pragmatique et tenir compte de la réalité de chaque territoire. Éluë des Pyrénées-Atlantiques, je souhaite vous interroger sur l'hydroélectricité et l'éolien. *Quid* du renouvellement des trois concessions de la vallée d'Ossau ? Ces délégations de service public sont arrivées à terme le 31 décembre 2012 et n'ont pas été renouvelées, ce qui porte préjudice aux communes traversées par les cours d'eau utilisés, ainsi privées de redevance annuelle. La prorogation tacite actuelle n'est pas conforme à notre droit. L'État doit y mettre un terme rapidement. D'autre part, un projet de parc éolien en Basse-Navarre est bloqué par les exigences de la direction de la circulation aérienne militaire, alors que la hauteur des pales respecte les critères fixés par le ministère. Votre intervention serait bienvenue.

**M. Nicolas Hulot, ministre d'État.** – Oui, les exigences des autorités militaires freinent les projets. Je comprends les contraintes qu'impose la circulation aérienne, mais elles doivent pouvoir être assouplies.

Le Gouvernement, alerté par le rapport de la Commission, prendra – en matière agricole comme énergétique – des précautions dans l'application du CETA. Comme la loi ne sera pas votée immédiatement, nous aurons le temps d'en évaluer l'efficacité. J'y veillerai, car ce traité de nouvelle génération m'a beaucoup inquiété. Nous aurons besoin de prendre des mesures à l'échelle européenne. En tous cas, nous mettons le CETA sous surveillance.

L'idée d'équilibrer le mix énergétique fait consensus, je crois. La programmation pluriannuelle définira un calendrier et des modalités, avec pragmatisme – à Fessenheim, c'est bien le pragmatisme qui a manqué... Pour mettre tout le monde en marche, il faut donner du temps. Et pour réussir la transition, il faut qu'elle soit progressive. L'objectif de 32 % d'énergies renouvelables en 2030 n'est pas anodin. Le solaire est prometteur, et nous disposons de nombreuses surfaces planes à exploiter – ce qui pourrait aussi diversifier les revenus agricoles. Je crois beaucoup à la chaleur, et souhaite abonder le fonds chaleur de

l'Ademe. Les énergies marines devraient aussi apporter de bons résultats. Et pour le stockage, nous travaillons beaucoup sur la filière hydrogène. Mon ambition est de proposer en 2018 un véritable *New Deal* pour recréer des filières industrielles.

La paix ne dépend pas que du climat, mais celui-ci peut accroître les tensions existantes. En réhabilitant des terres désertifiées, nous fixons des populations, préparons la production nécessaire aux 1,5 milliard d'individus qui nous rejoindront d'ici 2050, et redonnons à ces sols la capacité de stocker du CO<sub>2</sub>.

En septembre 2017 l'Union européenne – qui a ses avantages et ses inconvénients ! – a réduit fortement les droits de douane sur les biocarburants argentins. Les producteurs français sont inquiets, à juste titre. Reste à trouver les remèdes.

Pour l'hydroélectricité, notre territoire est déjà bien équipé en grosses turbines. Ce que nous pouvons développer, c'est la petite hydroélectricité. La Compagnie nationale du Rhône développe des techniques prometteuses. La Commissaire européenne à la concurrence a engagé une procédure sur le renouvellement de nos concessions hydroélectriques. Nous devons trouver un accord avant de trancher. La loi renforce le rôle des élus locaux dans la mise en concurrence des concessions. Pour l'instant, EDF ne peut pas se présenter aux appels d'offres !

**Mme Anne Chain-Larché.** – Tant mieux si la France peut montrer l'exemple. En Seine-et-Marne, la perspective d'une exploitation de gaz de schistes avait suscité de l'émoi en 2011. Il me semble indispensable de continuer les recherches, sous contrôle public : nous sommes peut-être assis sur un trésor ! Avez-vous évalué les quantités qui restent à exploiter en France ?

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Nous partageons votre objectif mais pas votre méthode. Par exemple, vous souhaitez limiter les émissions de carbone, et en même temps vous concentrez les moyens publics – et forcez la main des élus locaux – sur des parcs éoliens qui, faute d'un stockage approprié et vu l'intermittence de leur production, font exploser les émissions de gaz à effet de serre. En France, les émissions ont crû de 22 % entre 2014 et 2015... Ne faudrait-il pas privilégier des démarches incitatives, quitte à favoriser des niches locales ?

**M. Jean-Claude Tissot.** – Le département de la Loire a connu la plus grosse mine d'uranium, à Saint-Priest-La-Prugne. L'impact des rejets reste à mesurer. Un collectif citoyen s'est organisé pour cela. La même question se posera pour les gisements d'hydrocarbures. Comment y répondrez-vous ?

**M. Michel Magras.** – Le phénomène récent à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, totalement inédit, est bien la preuve que le changement climatique est en marche. On peut débattre de la part de responsabilité de l'homme, mais pas de la nécessité pour lui de tout faire pour changer son comportement. Que faire des déchets générés par les solutions alternatives ? Celles-ci sont-elles vraiment neutres ? Si l'on charge les véhicules électriques avec de l'électricité produite par une centrale thermique...

**M. Jean-François Mayet.** – L'électricité, c'est l'avenir ; mais laquelle ? Le soleil et le vent ne suffisent pas, et le nucléaire a de beaux jours devant lui. Le mot « hydrogène » a-t-il sa place dans ce débat ?

**M. Pierre Louault.** – Vous venez d’écrire un courrier aux préfets de régions sur les contrats de transition, demandant un arrêt de tous les projets non engagés. Pour les petites communes, c’est difficile.

**M. Nicolas Hulot, ministre d’État.** – Je n’ai pas rédigé cette circulaire de gâité de cœur : j’ai hérité d’une situation ubuesque, où des engagements n’avaient pas été budgétés. Mon principe est que ce qui a été engagé doit être honoré. Nous travaillons d’arrache-pied pour trouver des solutions, et nous avons déjà proposé deux dispositifs.

Oui, tout est lié, et une approche holistique s’impose. La clef de la transformation sera la diversité. L’intermittence est en effet le point faible des énergies renouvelables. Plusieurs outils existent, à commencer par l’interconnexion européenne, la prévision, la domotique... Outre l’hydrogène, il existe des techniques de stockage de la chaleur. Bref, nous en sommes à la préhistoire. La contrainte sera l’aiguillon de l’innovation. La réduction de la part du nucléaire se fera mécaniquement.

Ce que nous interdisons, c’est la recherche d’hydrocarbures. Le reste continuera, et le code minier le facilitera : mieux vaudrait ne pas avoir à importer nos matières premières.

Les étiages avancent dans le temps chaque année. Nous en sommes conscients, et préparons des plans d’action. L’impact des exploitations est contrôlé par la police des mines, pendant l’activité et à la fermeture.

À terme, des communes, des quartiers seront indépendants énergétiquement. Le soleil peut-il suffire ? Il nous envoie 8 000 fois l’énergie dont nous avons besoin. Ajoutez le vent, la biomasse, la géothermie, l’hydraulique, le gradient thermique des océans, les vagues... Il faut faire les choses en grand. Mais ce n’est pas de la dépense, c’est de l’investissement ! J’ai reçu tous les acteurs de la filière hydrogène, et me suis déplacé au CEA, qui a beaucoup travaillé sur le sujet. Cela peut être une solution pour le stockage et la mobilité des engins lourds. Déjà, l’Allemagne installe des voies ferrées sans alimentation électrique. Nous avons tous les acteurs nécessaires. Ils n’attendent que des signaux clairs. Notamment, nous devons organiser la décroissance des énergies fossiles.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Merci.

*La réunion est close à 18 h 40.*

**Mercredi 25 octobre 2017**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement – Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous examinons le rapport et allons établir le texte de la commission sur le projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Ce projet de loi que nous avons eu à examiner dans des délais très contraints – deux semaines – et sur lequel la procédure accélérée a été engagée, est un texte très important puisqu'il a pour principal objet d'interdire la recherche et l'exploitation des hydrocarbures sur le territoire national. Il traduit les objectifs du Gouvernement, qui entend mettre en œuvre l'un des engagements du plan Climat du 6 juillet dernier et s'inscrire dans la droite ligne de l'accord de Paris, qui vise à limiter le réchauffement climatique sous les deux degrés. Or, pour atteindre cet objectif, le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) estime qu'il faudra renoncer, à l'échelle de la planète, à l'exploitation d'au moins 80 % des réserves d'énergies fossiles encore présentes dans le sous-sol.

Chacun d'entre nous est convaincu de l'urgence à agir pour lutter contre le dérèglement climatique. Le Sénat a toujours été très engagé sur ce sujet. C'est grâce au soutien de notre commission – et même contre l'avis de la ministre de l'époque, avant qu'elle ne s'approprie cet objectif – qu'a été fixée une trajectoire ambitieuse de hausse de la taxe carbone dans la loi relative à la transition énergétique – trajectoire que le Gouvernement met désormais en œuvre, mais sans la compenser par la baisse d'autres impôts, comme nous l'avions pourtant expressément demandé dans la loi. C'est encore le souci du climat qui a guidé, dans le même texte, notre défense d'un mix de production électrique décarboné qui repose sur ses deux pieds, le nucléaire et les énergies renouvelables, ou qui nous a conduit, entre autres, à introduire un objectif de 10 % de gaz renouvelable à l'horizon 2030. À chaque fois que nous avons eu à nous prononcer sur des textes européens, nous avons plaidé pour une tarification la plus forte et la plus efficace possible du carbone afin d'orienter les investissements vers les énergies les moins émettrices de gaz à effet de serre.

Sur ces sujets, le Sénat a toujours défendu une vision à la fois ambitieuse et pragmatique. Or, en choisissant d'interdire une production nationale qui couvre à peine 1 % de nos besoins, plutôt que de s'attaquer à notre dépendance aux énergies fossiles en traitant le problème à la racine, c'est à dire par la consommation, le Gouvernement a choisi le symbole au détriment de l'efficacité. L'exposé des motifs ne s'en cache pas, en insistant sur la portée éminemment symbolique du texte, le caractère pionnier de la démarche et l'effet d'entraînement sur d'autres pays qui en est espéré : il s'agit de « *témoigner de l'exemplarité*

*de la France* » et d'être « *le premier pays au monde à inscrire [ce principe] dans la loi* ». Ainsi, « *la France témoigne [de] sa volonté d'être à l'avant-garde de la lutte contre le dérèglement climatique* ». Le ministre l'a réaffirmé hier devant nous comme il l'avait fait à l'Assemblée : « *cela représente certes une faible partie de notre consommation, mais commençons par ce que l'on peut faire chez nous* ».

Derrière le symbole, il y a pourtant une réalité économique, sociale, industrielle, et même environnementale, que l'on ne saurait écarter d'un revers de la main pour la seule beauté du signal donné au monde. Qui peut véritablement imaginer que les grands pays producteurs d'hydrocarbures renonceront à leur rente pétrolière à l'aune de l'exemple français ?

Or, quelle est la réalité de l'exploration-production d'hydrocarbures sur le territoire national ? Malgré des réserves limitées, la filière représente encore 1 500 emplois directs et environ 4 000 emplois indirects, répartis principalement dans les bassins aquitain et parisien et dans l'est de la France, et génère un chiffre d'affaires de l'ordre de 270 millions d'euros. L'activité sur le territoire national compte, il est vrai, pour une part très marginale des effectifs et du chiffre d'affaire total de la filière, dont les entreprises sont très largement tournées vers l'export : en intégrant la géothermie profonde et le stockage géologique du dioxyde de carbone, la valorisation énergétique du sous-sol emploie ainsi 66 000 personnes en France, et réalise un chiffre d'affaires de 36 milliards d'euros. Pour reprendre les termes mêmes de l'étude d'impact, « *la filière est composée de champions nationaux de taille internationale (...) pétroliers, gaziers, parapétroliers ou paragaziers (Total, Engie, Technip, CGG...) extrêmement compétitifs à l'export et d'un vaste écosystème d'entreprises de toutes tailles présentes sur toute la chaîne de valeur* ».

Si le projet de loi ne remettra pas en cause l'excellence de la filière à l'international, il aboutira de fait à la disparition d'une activité industrielle et quelques milliers d'emplois correspondants sur le territoire national, sans que la reconversion des personnels, des entreprises et des territoires impactés ne soit traitée autrement que par la promesse d'un rapport... Une nouvelle fois, nous déplorons les insuffisances de l'étude d'impact, que le Conseil d'État avait déjà identifiées. Au-delà de ces conséquences immédiates, au moins deux autres dommages sont d'ores et déjà ressentis par les acteurs de la filière avant même que la loi ne s'applique, précisément par le signal qu'elle envoie : d'une part, une perte d'attractivité auprès des jeunes qui n'iront pas vers ces métiers, à l'instar de ce que vit déjà la filière nucléaire, et, d'autre part, une dégradation de l'image de la France aux yeux des investisseurs étrangers.

Malgré ces inconvénients, la logique d'une interdiction à l'échelle nationale pourrait se justifier si elle contribuait véritablement à lutter contre le réchauffement climatique : or, en substituant à une production nationale, certes limitée, des hydrocarbures importés par voie terrestre ou maritime et produits, le cas échéant, en usant de techniques moins respectueuses de l'environnement, on dégrade notre bilan carbone plutôt qu'on ne l'améliore. Selon les industriels, sur la base du mix importé actuel, l'empreinte carbone du pétrole importé serait au moins trois fois supérieure à celle du pétrole produit localement.

Le Gouvernement objecte qu'à raison de la baisse supposée de la consommation, qui s'est en fait stabilisée ces dernières années et pourrait remonter sous l'effet de la reprise, une telle substitution n'aura pas lieu puisque le 1 % de la consommation couvert par la production nationale aura disparu ! Or, sauf à supposer une consommation nulle, il restera

toujours une part de la consommation qui aurait pu être satisfaite par la production nationale...

Une autre voie était possible, plus difficile à mettre en œuvre mais certainement plus efficace pour atteindre, ou au moins approcher, l'objectif fixé par la loi relative à la transition énergétique d'une baisse de la consommation des énergies fossiles de 30 % en 2030. Il aurait fallu agir, avant tout, sur la consommation, par exemple en « musclant » les dispositifs d'aide à la conversion de véhicules particuliers ou en relançant le transport ferroviaire et maritime de marchandises, ou à s'attaquer prioritairement aux énergies fossiles les plus polluantes, comme la loi l'exige d'ailleurs, notamment en fermant sans attendre les quatre dernières centrales à charbon produisant de l'électricité, moyennant un accompagnement adapté des salariés et des territoires concernés. Hélas, ce n'est pas l'orientation prise par le Gouvernement.

Dès lors, quelles options s'offrent à nous au vu de la réalité des rapports de force politiques et institutionnels, et notamment du dernier mot donné à l'Assemblée ? Nous pourrions nous opposer frontalement au texte et en supprimer ou en amender les principaux points, de telle façon qu'il serait vidé de sa substance ; mais les apports du Sénat n'auraient alors aucune chance de prospérer et l'Assemblée n'aurait plus qu'à rétablir son texte, avec toutes les imperfections qu'il comporte.

Un autre choix m'a semblé plus judicieux : il consiste à chercher l'équilibre entre la ligne du Gouvernement – quand bien même nous ne la partageons pas – et la préservation, en premier lieu, des droits acquis ou des effets légitimement attendus du droit antérieur par les demandeurs et les titulaires de titres miniers, en deuxième lieu, de la recherche et, en dernier lieu, de l'exploitation des substances dont la valorisation soit contributive à un usage vertueux de nos ressources, soit alimente la filière pétrochimique nationale sans émettre de gaz à effet de serre.

Concernant la préservation des droits acquis, qui contribue du reste à minorer les demandes d'indemnisation auxquelles l'État devra inévitablement répondre, le Conseil d'État a largement contribué à sécuriser juridiquement le dispositif. Le Gouvernement n'a cependant pas suivi ses recommandations sur au moins un point, le traitement des demandes en cours d'instruction, dont les plus anciennes remontent à 2009, pour lesquelles le Conseil d'État l'invitait à mettre en œuvre des « *mesures transitoires plus substantielles* ». Je vous propose d'adopter ces mesures en prévoyant que la loi ne s'applique qu'aux demandes déposées après le 6 juillet dernier, soit la date d'adoption du plan Climat, afin d'éviter l'effet d'aubaine qui consisterait à déposer des demandes nouvelles d'ici la promulgation de la loi, mais en précisant, pour respecter la logique du Gouvernement, que ces demandes ne pourront aboutir à l'octroi de concessions dont la durée excéderait 2040, sauf lorsqu'il est démontré que la rentabilité de l'opération nécessite d'aller au-delà.

J'ai souhaité que la recherche puisse se poursuivre dans un cadre et pour un objet strictement limités. S'interdire toute recherche nous priverait de l'acquisition de connaissances qui pourraient s'avérer décisives pour le développement de filières d'avenir et qui participeront à la transition vers un nouveau modèle énergétique : je pense en particulier à la géothermie, au stockage géologique du dioxyde de carbone, voire à celui de l'hydrogène qui pourrait répondre à la problématique du stockage de l'électricité renouvelable intermittente. N'insultons pas l'avenir en nous privant de toute possibilité de recherche ! Je vous propose donc une dérogation pour la recherche réalisée sous contrôle public à seules fins de connaissance géologique du sous-sol, mais aussi de surveillance et de prévention des

risques miniers – il faudra peut-être examiner, dans quelques années, comment évoluent les gîtes miniers – tout en excluant, bien entendu, qu'une concession puisse être attribuée sur la base de ces recherches, puisque le but n'est pas d'exploiter ces ressources, mais d'améliorer nos connaissances du sous-sol.

Concernant l'interdiction de l'exploitation, une dérogation pérenne figurait déjà dans le texte déposé par le Gouvernement et l'Assemblée nationale en a ajouté une autre. Je vous renvoie au tableau distribué pour mesurer toute la subtilité des effets de la loi.

La première dérogation a trait au gaz de mine – le fameux « grisou » – dont le maintien en exploitation répond à un double impératif, de sécurité d'abord, lié au risque d'explosion, environnemental ensuite, pour éviter l'émission dans l'atmosphère de méthane, dont le pouvoir de réchauffement est vingt à vingt-cinq fois supérieur à celui du dioxyde de carbone. À l'Assemblée, cette dérogation a été limitée aux veines de charbon préalablement exploitées, afin d'exclure toute nouvelle exploitation de gaz dit « de couche » et à l'emploi de techniques dites conventionnelles pour sa récupération.

La seconde dérogation pérenne, introduite à l'Assemblée, vise, en pratique, à autoriser la poursuite de l'exploitation du soufre dans le bassin de Lacq, premier pôle mondial de la chimie du soufre, qui emploie 750 personnes. L'extraction du soufre étant indissociable de celle du gaz présent dans le gisement, l'interdiction d'exploiter le second aurait conduit à faire disparaître l'activité principale. La dérogation consiste à autoriser l'exploitation des hydrocarbures dits connexes sous deux conditions : que leur intégration dans un processus industriel soit indispensable à la valorisation de l'autre substance ou réponde à des impératifs de sécurité, et que cette valorisation soit limitée à un usage local.

En pratique, cette dérogation, taillée sur mesure pour le gaz de Lacq, ne couvre pas tous les cas où la valorisation d'hydrocarbures connexes contribuerait à des usages vertueux de nos ressources. D'ores et déjà, l'exploitation de gisements de pétrole permet par exemple de chauffer gratuitement, à Parentis, une dizaine d'hectares de serres de tomates ou, dans le bassin d'Arcachon, les 450 logements que comportera à terme un écoquartier, grâce aux calories récupérées de l'eau issue du processus de production du pétrole. Or, sans la valorisation du pétrole, cette activité de production de chaleur devrait cesser faute de modèle économique et de tels projets ne pourraient être développés à l'avenir alors qu'ils participent d'un processus vertueux de valorisation énergétique locale en circuit court. Mon amendement élargit la rédaction actuelle pour couvrir ce type de situation.

Une dernière dérogation peut être faite, en parfaite cohérence avec l'objectif poursuivi par le Gouvernement, sur les hydrocarbures destinés à un usage non énergétique dont l'utilisation finale du produit n'émet pas de gaz à effet de serre, puisqu'il n'y a pas de combustion. Les exemples d'utilisation d'hydrocarbures comme matières premières sont nombreux : fabrication de bitumes, lubrifiants, cires – qui sont utilisées aussi en cosmétique –, colles et adhésifs, synthèse des polymères destinés à la fabrication de textiles, plastiques, caoutchouc synthétique... Là encore, cette dérogation valoriserait des ressources locales pour l'industrie pétrochimique ou pharmaceutique plutôt que d'importer des produits raffinés pour nos usages domestiques à finalité non énergétique.

Deux points méritent encore d'être abordés sur cette partie consacrée aux hydrocarbures. Le premier concerne l'encadrement par l'Assemblée nationale du droit exclusif à l'obtention d'une concession dont bénéficie le titulaire d'un permis exclusif de recherches, communément appelé « droit de suite ». Dans le texte issu des travaux de

l'Assemblée, les concessions accordées en vertu du droit de suite ne pourront excéder le 1<sup>er</sup> janvier 2040, sauf si le titulaire démontre que « *l'équilibre économique* » de son activité ne peut être atteint qu'en allant au-delà de cette date. Or cette notion d'équilibre économique n'est pas satisfaisante puisqu'elle reviendrait à priver l'exploitant de toute espérance de profit. Au mieux, il pourrait donc simplement couvrir ses coûts de recherche et d'exploitation. Quel intérêt aurait-il à mobiliser des capitaux et à assumer les risques que comporte cette activité, s'il n'en tire aucun bénéfice ? Je vous propose de remplacer cette notion par celle de « *rémunération normale des capitaux investis* », qui est déjà parfaitement connue en droit et correspond à l'esprit de l'amendement initial du Gouvernement ayant introduit cette disposition avant qu'il ne soit sous-amendé à l'Assemblée nationale.

Le second point concerne les hydrocarbures dits « non conventionnels ». Selon l'avis du Conseil d'État, la distinction entre hydrocarbures « conventionnels » et « non conventionnels » « *n'est pas consensuelle sur un plan technique et scientifique* » – puisque les molécules sont rigoureusement identiques et que la différence tient à la technique employée pour les extraire, dont le caractère conventionnel ou non peut varier dans le temps et fait débat. Une telle distinction « *est surtout étrangère à l'objectif du projet de loi* », soit l'interdiction de la production d'hydrocarbures, quels qu'ils soient. De peur que d'autres techniques non conventionnelles alternatives à la fracturation hydraulique déjà interdite par la loi Jacob de 2011 n'apparaissent un jour, l'Assemblée nationale a souhaité élargir l'interdiction posée par la loi de 2011 à « *toute autre méthode non conventionnelle* », définie comme une méthode « *ayant pour but de conférer à la roche une perméabilité* » – notion dont l'exactitude scientifique est sujette à caution – et créé une nouvelle sanction de deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende en cas de non-respect de l'interdiction, dont l'articulation avec les sanctions existantes n'est pas évidente. En réalité, ces dispositions n'auront aucun effet puisque, comme rappelé par le ministre lui-même, la fracturation hydraulique, seule technique connue aujourd'hui, est déjà interdite. Si une nouvelle technique présentant un danger pour l'environnement apparaissait, « *l'État disposerait, dans le cadre de la police des mines, des outils nécessaires pour en proscrire immédiatement l'utilisation* ». Cette fois-ci, ce sont donc les députés qui ont préféré le symbole à la réalité, au risque d'envoyer un signal contreproductif à nos concitoyens, laissant à penser non seulement que ces techniques alternatives existent, mais aussi que les exploitants actuels seraient tentés de les utiliser, jetant à nouveau la suspicion sur le secteur de façon injustifiée.

Toutefois, dès lors que ces ajouts n'auront aucun effet pratique et que leur suppression constituerait sans doute un *casus belli* avec les députés, je vous propose de clarifier le droit existant en les codifiant plutôt qu'en retouchant sans cesse, et dans tous les sens, la loi de 2011.

Sur les autres dispositions principales du projet de loi, l'article 4 réforme le cadre d'accès au stockage souterrain de gaz naturel, qui est essentiel à notre sécurité d'approvisionnement gazier. Tous les acteurs concernés en conviennent : le système actuel, qui consiste en des obligations individuelles des fournisseurs que les conditions de marché ne leur permettent plus de remplir, est « à bout de souffle » et doit être impérativement réformé, au plus tard en début d'année prochaine, pour couvrir les besoins de l'hiver 2018-2019. Le Gouvernement avait déjà été habilité par la loi relative à la transition énergétique à légiférer par ordonnance pour traiter le sujet, mais n'avait pu aboutir dans le délai fixé par l'habilitation. Au vu de l'urgence de la réforme, il m'a semblé préférable d'en inscrire dès à présent les grands principes dans la loi, plutôt que de renvoyer à une nouvelle ordonnance, étant précisé que les grands principes de la réforme font globalement consensus parmi les

parties prenantes. Des ajustements pourront toujours être apportés d'ici à la séance publique mais il me semble impératif d'agir rapidement.

L'article 5, qui encadre la pratique du « commissionnement » par laquelle les fournisseurs d'électricité se font rémunérer pour la gestion de clientèle effectuée pour le compte du gestionnaire de réseau, ne pose pas de difficultés particulières. Le dispositif adopté à l'Assemblée sécurisera une pratique qui a fait l'objet de nombreux recours contentieux, à la fois pour l'avenir et pour le passé puisqu'il est assorti d'une validation législative des contrats passés justifiée par un motif d'intérêt général de protection des consommateurs contre d'éventuelles hausses de factures injustifiées.

L'article 5 *bis* regroupe deux dispositions introduites à l'Assemblée sans lien l'une avec l'autre et qui ne sont pas sans conséquence. La première réforme les conditions de raccordement des énergies renouvelables en mer dont la complexité, notamment en termes de partage des responsabilités entre le producteur et le gestionnaire du réseau de transport auquel il se raccorde, explique une partie des retards assez considérables accumulés sur les projets d'éoliennes en mer déjà attribués. Là où le système antérieur faisait porter le coût du raccordement sur le producteur mais en confiait la réalisation au gestionnaire de réseau, RTE, la réforme proposée nous rapproche du modèle en vigueur dans les pays nordiques, qui a prouvé son efficacité. RTE réaliserait désormais le raccordement sur ses fonds propres et serait couvert par le tarif d'utilisation des réseaux, ce qui réduira tant les délais, en anticipant sur les premières opérations de raccordement, que les coûts, par la standardisation et la mutualisation des plateformes mais aussi par une réduction des risques portés par le producteur qui améliorera la « bancabilité » des projets, et réduira donc les frais financiers. Le système serait assorti de nouvelles règles d'indemnisation du producteur non seulement en cas de retard de raccordement à la mise en service du parc, mais aussi en cas d'avarie sur le réseau qui limiterait sa production en cours d'exploitation. Le gestionnaire de réseau comme le producteur resteraient cependant redevables des coûts pour lesquels leur responsabilité est engagée, les indemnités étant par ailleurs plafonnées.

Cette réforme appelle deux remarques. Sur le fond, les retards pris par la France en la matière – les parcs attribués en 2011 et 2013 ne seront au mieux pas mis en service avant 2020 ou 2021 – ainsi que l'importance des coûts du soutien public comparés à ceux obtenus chez certains de nos voisins, plaident à l'évidence pour une remise à plat du système qui est largement consensuelle parmi les producteurs comme auprès du régulateur, et dont j'approuve le principe. Sur la forme, il y aurait beaucoup à redire sur l'absence de lien, même indirect, avec le texte déposé, et donc sur la conformité de ces dispositions avec l'article 45 de la Constitution ; rien dans l'intitulé, l'exposé des motifs ou le contenu du texte n'évoquait la problématique du raccordement des éoliennes en mer, ni plus largement les énergies renouvelables qui ne sont pas mentionnées une seule fois, même au détour d'une phrase. Nous verrons ce que le Conseil constitutionnel en dira s'il est saisi du texte. Faisons preuve de pragmatisme au vu de notre accord, sur le fond, avec la réforme, de ses bénéfices attendus et de l'urgence à l'adopter pour une application à l'appel d'offres, en cours, pour l'implantation d'éoliennes au large de Dunkerque. Je précise que le Gouvernement avait d'abord choisi un autre vecteur législatif, le projet de loi relatif au droit à l'erreur, mais le report *sine die* du texte l'a conduit à se raccrocher, en dernière minute, au présent projet de loi.

Le second point concerne la création d'une notion nouvelle, celle des « réseaux intérieurs » de distribution d'électricité. Là aussi, le lien avec le texte est ténu mais surtout, cette notion mérite d'être strictement limitée et encadrée pour sécuriser le monopole de la

distribution publique d'électricité, garante d'une péréquation tarifaire et technique sur l'ensemble du territoire à laquelle nous sommes très attachés.

L'article 6 sur le contrôle de la qualité des biocarburants ne pose pas de difficultés puisqu'il ne crée pas, en pratique, d'obligations nouvelles pour la filière agro-industrielle et qu'il renforce la lutte contre les fraudes, ce que les producteurs approuvent également. Je reviendrai sur l'article 6 *bis* qui instaure une double distribution des carburants allant au-delà de ce qu'exige le droit européen. L'article 7, qui adapte les plans de protection de l'atmosphère pour être en parfaite conformité avec le droit européen n'appelle pas de commentaire, même si je vous proposerai de revenir sur une disposition ajoutée à l'Assemblée qui stigmatise le chauffage au bois.

Sous le bénéfice de tous ces amendements, je vous propose donc d'adopter le présent projet de loi. Je vous remercie.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci pour ce travail très sérieux réalisé dans une urgence absolue, sur un sujet extrêmement technique.

**M. Roland Courteau.** – Je remercie aussi la rapporteure. Ce texte s'inscrit dans la continuité de la loi relative à la transition énergétique que nous avons soutenue. Face au chamboulement climatique, rien ne se fera sans volonté politique. Alors que le temps joue contre nous et que les sirènes climatiques se font plus stridentes, ce texte audacieux engage clairement la France dans la voie de la fin des énergies fossiles. C'est également un texte responsable qui laisse le temps aux entreprises et aux territoires de s'adapter aux mutations des filières, et qui leur donne de la visibilité. Nous libérer des énergies fossiles et bousculer les vieilles lunes est d'une urgente nécessité pour la planète, la biodiversité et pour la santé publique.

Le chapitre 1<sup>er</sup> est un pas de plus, mais il faudra aller plus loin pour respecter l'engagement français de neutralité carbone à l'horizon 2050, avec la réduction de la consommation des hydrocarbures, l'accélération du transport durable et la rénovation thermique des logements. Le groupe socialiste et républicain espère que nous pourrons franchir ce mur de l'argent qui freine la rénovation thermique des logements, et que nous pourrons en finir avec les coups de butoir contre les énergies renouvelables. Les territoires qui portent ce tissu industriel pétrolier et parapétrolier seront touchés par la baisse de ces activités et les suppressions d'emplois, c'est pourquoi nous demandons des garanties concrètes et des mesures d'accompagnement – je l'ai rappelé hier au ministre. Nous espérons que ce chapitre ne fera pas trop l'objet d'exceptions ou de dérogations qui affaibliraient la portée du texte.

J'approuve les points relatifs à la transposition des directives sur la qualité environnementale des biocarburants et la réduction des polluants atmosphériques – qui est la cause de centaines de milliers de morts prématurées –, de même que les modalités nouvelles de raccordement des parcs éoliens en mer, car c'est l'un des moyens pour atteindre plus facilement nos objectifs de développement des énergies renouvelables. Attention cependant à ne pas trop étendre, par un amendement qui a été déposé, le caractère dérogatoire du régime d'indemnisation prévu pour le raccordement au réseau d'évacuation.

L'article 4 relatif aux capacités de stockage de gaz naturel répondait à un besoin urgent : pour la première fois, le niveau minimum de souscriptions et de remplissage des stockages n'a pas été atteint. Pour que le nouveau cadre s'applique à l'hiver 2018-2019, les textes devront être prêts dès avril 2018, pour le début de la campagne gazière. La Commission

de régulation de l'énergie (CRE) devra réaliser une évaluation à moyen terme de la réforme pour mesurer son impact sur le consommateur.

Notre vote sera fonction des modifications et des menaces qui pourraient planer sur ce texte.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous ne doutons pas que ces modifications seront excellentes !

**Mme Françoise Férat.** – Je salue le travail de précision réalisé par la rapporteure, dont je partage totalement les propos. Ce projet de loi est la première mise en œuvre de l'accord de Paris, comme l'a rappelé hier le ministre. Il est bon que la France affiche ses ambitions, se montre exemplaire et partage ses objectifs avec d'autres pays ; mais elle ne doit pas être seule. La fin de l'exploitation doit être réciproque, conservons des garde-fous pour proroger l'exploitation si d'autres pays ne l'arrêtent pas. Nous avons confiance, mais une confiance limitée ! Nous consommerons toujours des hydrocarbures en 2040. Autant il existe des alternatives dans l'industrie automobile, avec l'hydrogène et les biogaz, autant l'aviation consommera toujours des hydrocarbures, malgré quelques tentatives d'introduire des biocarburants. Nous importerons des hydrocarbures avec tous les aléas cités par la rapporteure, et cela aura un impact carbone beaucoup plus important que de les produire dans notre pays. En nous privant d'une production nationale, nous favoriserons les importations de produits dont nous ne connaissons pas les conditions de production ni environnementales, ni sociales. Quel est leur bilan ? Ce projet de loi propose la fin du produire en France.

Nous aurions pu aboutir à un consensus raisonnable si la date de fin d'exploitation et de recherche d'hydrocarbures avait été prorogée jusqu'en 2050. Le bassin d'exploitation de la Marne se tarira vers 2045-2047 ; laissons-nous davantage de souplesse ! Certes, tenons compte des impératifs de santé mais il y a aussi des emplois qui disparaissent. Dans la Marne, ce sera une véritable révolution. Les avancées scientifiques et géologiques vont être tarées. Ces écosystèmes sont déjà touchés par la crise économique et éloignés des zones d'emploi dynamiques. Même si nous partageons tous l'objectif d'une réduction des émissions de dioxyde de carbone, obtenons un équilibre sur les alternatives possibles, la temporalité, le principe de réciprocité, la compétitivité des entreprises et l'écologie en consommant des hydrocarbures français.

**M. Daniel Gremillet.** – Je félicite la rapporteure pour son travail remarquable sur un projet de loi symbolique, le transformant en un texte plus stratégique sur l'énergie, ce qui n'était pas évident dans le laps de temps imparti. Le groupe Les Républicains est toujours très surpris de l'urgence proclamée sur des sujets qui s'inscrivent à l'ordre du jour alors qu'ils mériteraient une réflexion sur le mix énergétique et le coût de l'énergie pour les consommateurs et le secteur économique. À aucun moment, le texte n'embrasse de dimension économique globale, ce qui peut nous fragiliser. Nous espérons que les deux amendements de fond seront adoptés. Le premier vise à ne pas donner de signes de découragement aux entreprises, pour qu'elles n'abandonnent pas la recherche. Il faut plus de durabilité dans la connaissance. Trouvons des solutions et des moyens d'extraction éventuels futurs, sinon ce sera comme pour les organismes génétiquement modifiés (OGM) : les chercheurs partiront ailleurs. Or, la France est leader dans ces savoirs. Le second amendement vise à garantir les permis d'exploiter d'entreprises qui en ont déjà fait la demande, mais qui n'ont pas obtenu de réponse. Respectons ce cadre économique, sinon les entreprises investiront en France avec timidité, si l'on revient toujours en arrière – sans compter les dommages et intérêts qu'elles exigeront.

Les articles 4 et 5 ne posent pas de problème particulier, de même que celui sur le raccordement du parc éolien en mer. Soyons vigilants sur le transfert du coût de raccordement au transporteur et veillons toujours à ce que le coût économique des futures implantations soit supportable.

Nous le rappelions hier au ministre : il y a trente ans, on encourageait à acheter des voitures diesel, soi-disant meilleures pour la santé et pour la facture – et fracture – énergétique durant les chocs pétroliers. Faisons confiance à l'Homme, qui pourra peut-être résoudre, par la recherche, le problème des gaz à effet de serre. Vouloir symboliquement arrêter toute recherche serait un appauvrissement. Le groupe Les Républicains votera ce texte et suivra la rapporteure, grâce aux enrichissements qu'elle a proposés sur ces points stratégiques. Nous regrettons cependant un manque de vision globale de ce texte qui n'apporte rien, en dehors de la place symbolique de la France dans le monde. Mais la France ne règlera pas tous les problèmes. On ne vit pas du symbole, nous sommes ici pour faire la loi.

**M. Fabien Gay.** – Ce travail était compliqué dans des délais aussi courts, et je remercie la rapporteure. Oui, ce texte est extrêmement symbolique. Mais si le symbole est accompagné d'une volonté forte, nous pouvons changer les choses. Sinon nous devons attendre très longtemps ; or, le dérèglement climatique n'attend pas. Dans quelle société voulons-nous vivre demain, en 2040-2050 ? Si nous n'agissons pas, les difficultés seront telles que nous ne pourrons plus rien changer.

Cette loi pourra rentrer très rapidement en contradiction avec le CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, traité international de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada), si ce dernier est adopté l'année prochaine par le Parlement. Le ministre y était très réticent. Il autoriserait le gaz de schiste avec l'extraction par fracturation hydraulique.

Pour les emplois de demain, nous devons investir très vite dans la recherche et le développement des énergies renouvelables. Nous ne pourrons pas répondre à toute la consommation nationale, mais nous serons prêts et aurons des milliers d'emplois supplémentaires.

Nous veillerons à ce que ce texte réponde à l'intérêt général et environnemental, sans être pris par des intérêts économiques privés. Vous évoquez le droit de suite, l'échéance de 2040 ou 2050, les techniques pour rendre les roches perméables... L'intérêt général environnemental et humain et les intérêts économiques privés divergent. Nous attendrons le débat et l'adoption des amendements pour décider de notre vote final.

**M. Michel Raison.** – Ce projet de loi est certainement plein de bons sentiments, sans faire de procès d'intention, mais il répond surtout à une envie de communiquer sur la position française en matière de lutte contre le changement climatique. Ne tombons pas dans ce panneau, trop facile. Cette loi ne réussira pas à lutter contre le changement climatique. Nous pourrions nous passer des hydrocarbures, grâce à la science et à l'intelligence humaine, car nous aurons des utilisations nouvelles sans émission de dioxyde de carbone. Pourquoi se priver alors d'une production nationale ? Nous continuerons de la défendre.

Je n'ai pas trouvé dans le texte la notion d'irréversibilité qu'évoquait le ministre hier, à laquelle je suis très opposé. C'est nier l'intelligence humaine que de faire croire qu'on détient une vérité. Nous ne détenons qu'une vérité, celle de ne pas la détenir.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci de ce final philosophique !

**M. Joël Labbé.** – Je m’exprime en tant qu’écologiste rattaché au groupe Rassemblement démocratique et social européen (RDSE), dont la position pourra être légèrement différente. C’est cette pseudo-intelligence humaine qui nous a menés dans la situation actuelle, malgré toutes les sonnettes d’alarme tirées depuis plus de trente ans. Nous sommes au bord du gouffre, sans catastrophisme ni fatalisme. Ce texte est un signe important de cohérence avec la COP 21 et la loi relative à la transition énergétique. Je salue le travail en urgence de la rapporteure. Lorsqu’on parle enfin de 2040 et d’après, on a l’impression que l’urgence n’est pas vitale. Nous avons encore le temps de redresser la barre si nous anticipons et si nous sommes volontaristes.

Le ministre évoquait l’enthousiasme sociétal. Interrogeons les jeunes : souhaitent-ils de petites mesures ou une véritable transition sociétale ? Je regrette un manque d’enthousiasme sur ce sujet.

Si le CETA est adopté, il videra la loi de son sens. Je reste optimiste, et voterai le texte si des dérogations inacceptables ne sont pas adoptées.

**M. Martial Bourquin.** – Ce projet de loi est la suite logique de deux textes, celui issu de la COP 21, et la loi relative à la transition énergétique. Il s’inscrit totalement dans ce changement de société profond, qui s’impose à nous. Michel Magras évoquait la situation dramatique de nos îles. Or, ces déflagrations climatiques sont de plus en plus fréquentes dans le monde. Il est urgent d’aborder différemment le changement climatique, dans les mots et dans les actes. C’est une obligation pour nous, certes, mais aussi évidemment pour les générations futures.

Le ministre nous présente une bonne proposition sur les hydrocarbures. D’aucuns critiquent les symboles, mais ceux-ci sont importants, sinon il n’y aurait plus de ligne directrice. Ils nous aident à mettre en place une politique de développement des énergies renouvelables. Selon certains, cette production est dérisoire. Mais si la France ne prend pas le virage des énergies renouvelables, elle passera à côté de milliers d’emplois. Ces énergies sont inépuisables : le vent, l’eau, le soleil, sans oublier l’hydrogène. Ainsi, les facteurs de mon bureau de poste roulent à l’hydrogène. La recherche, tant fondamentale qu’appliquée, s’apprête à réaliser de nouvelles découvertes. Ne suivons pas l’adage de Lampedusa, « il faut que tout change pour que rien ne change »... Dire que l’on change et continuer nos habitudes ne changera rien. Ce texte veut changer les choses, limitons les dérogations. Adoptons-le et ayons une politique vigoureuse pour que la France soit un leader européen dans ce domaine.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Monsieur Courteau, je prends acte de votre satisfaction de voir arriver ce texte et de vos recommandations sur la consommation. Nous aurions voulu trouver cet élément dans la loi. Il y a un déséquilibre ; on arrête la production française d’hydrocarbures, mais sur 99 % des hydrocarbures, rien n’est fait.

Madame Férat souhaiterait que la France ne soit pas la seule à porter cet étendard et que l’on vise plutôt l’horizon 2050. Nous pourrions bien sûr partager ce point de vue mais la date de 2040 constitue le socle du texte ; je garde donc cette date sans la proroger, et j’essaie de trouver quelles adaptations sont possibles pour répondre aux demandes des industriels et des collectivités. Toutes les concessions actuelles ne vont pas s’arrêter en 2040 ; cinq d’entre elles continueront après cette date, la plus longue s’éteindra en 2054. Si une concession a été signée pour cinquante ans, nous ne reviendrons pas sur cette durée.

Monsieur Gremillet, je partage votre avis sur la procédure accélérée. Le ministre veut porter un message fort pour l'anniversaire de l'accord de Paris, le 12 décembre. Un de mes amendements prévoit de conserver une partie de la recherche pour la connaissance du sous-sol, sans possibilité d'exploitation. Ne fermons pas totalement la porte à la recherche. Les articles sur le raccordement de l'éolien en mer ne s'appliquent pas aux appels d'offres de 2011 et 2013, ils ne s'appliquent qu'à celui de Dunkerque, en cours, et à ceux qui le suivront.

Monsieur Gay, nous faisons tous le constat de l'urgence climatique. Il est nécessaire d'accélérer le développement des énergies renouvelables ; la France est plutôt en retard sur ces technologies. Nous produisons peu de matériel pour l'éolien ou le photovoltaïque, hormis pour l'éolien flottant pour lequel nous disposons d'un peu d'avance. Utilisons-là. Il faut développer des outils industriels.

Monsieur Raison, le ministre plaide en effet pour un principe d'irréversibilité, mais une loi peut toujours en modifier une autre, ce qu'il a d'ailleurs admis lui-même.

Monsieur Labbé, il n'y a pas de manque d'enthousiasme mais une attitude réfléchie qui répond aux trois piliers du développement durable : écologie, économie, social. N'oublions aucun de ces piliers et soyons réalistes.

Monsieur Bourquin, oui, il faut prendre le virage des énergies renouvelables, mais il reste des progrès à faire. Ce texte est surtout un symbole. Le changement de direction ne se fera pas en supprimant 1 % de la production en 2040. Les précédents textes comme celui sur la transition énergétique ont déjà bien entamé le virage. Ce texte n'apporte pas grand-chose, il est un signal. La France donne surtout l'impression de donner des leçons.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Oui, ce texte donne une ligne directrice qui est un symbole. Nous aimons l'enthousiasme mais nous souhaitons aussi passer du symbole à l'efficacité. Il manque un volet sur la consommation et un volet de soutien à la transition énergétique. Cette année, le Gouvernement a beaucoup hésité à modifier le crédit d'impôt pour la transition énergétique dans le projet de loi de finances, reportant la décision à l'année prochaine. Le Gouvernement doit conserver une cohérence dans ses actes. Nous verrons dans les prochaines lois de finances s'il y a une volonté de faire, et pas seulement de dire. Je suis favorable aux dérogations par voie d'amendement de la rapporteure, notamment pour que l'État respecte sur ses engagements. La parole de l'État, souvent remise en cause, a une valeur. Au Parlement de le dire.

Sur la forme, nous acceptons d'accompagner le Gouvernement dans sa prise de risque de voir certaines de ses mesures retoquées en tant que cavaliers législatifs, au titre de l'article 45 de la Constitution, si le Conseil constitutionnel en est saisi. Mais qu'il fasse attention sur les prochains textes, on ne peut pas toujours être dans cette urgence.

#### EXAMEN DES ARTICLES

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je salue M. Jean-Marc Boyer, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, saisie pour avis.

*L'amendement COM-23 est déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution.*

*Article 1<sup>er</sup> A (nouveau)*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-53 reporte la ratification de l'ordonnance du 20 janvier 2011 qui aura toute sa place dans la réforme du code minier annoncée pour 2018.

**M. Roland Courteau.** – Pourquoi supprimer un article ratifiant une ordonnance de 2011 ? Nous avons attendu six ans pour la ratifier. La réforme du code minier est annoncée pour 2018, mais nous ne sommes pas certains qu'elle sera réalisée. C'est l'Arlésienne !

**Mme Cécile Cukierman.** – Le groupe Communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) s'oppose à la suppression de cet article, même si nous attendons aussi la réforme du code minier.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Depuis l'ordonnance de 2011, de nombreux changements sont intervenus. Ce serait surprenant de ne pas les prendre en considération. Le ministre avait même demandé le retrait de cet amendement pour avoir le temps de faire ce travail de toilette. Quant à la réforme du code minier, oui, c'est l'Arlésienne, mais le Gouvernement s'y est formellement engagé pour 2018. Nous pouvons attendre jusque-là !

**M. Roland Courteau.** – Notre groupe s'oppose à cet amendement.

**M. Dominique Théophile.** – De même.

*L'amendement COM-53 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> A est supprimé.*

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

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-1 supprime l'article 1<sup>er</sup>. Nous avons choisi de faire des propositions pour améliorer le texte. Avis défavorable.

**M. Martial Bourquin.** – Nous voterons également contre cet amendement.

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

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-54 autorise la poursuite de l'exploitation des hydrocarbures au-delà de 2040 uniquement lorsqu'ils sont destinés à des usages non énergétiques dont l'utilisation finale du produit ne provoque pas d'émissions de gaz à effet de serre, comme la pétrochimie et les sous-produits pétroliers. C'est donc parfaitement cohérent avec l'objectif du projet de loi.

**M. Roland Courteau.** – Que représentent ces activités ? Sont-elles vraiment rentables ? Ces sites seront-ils encore rentables après l'arrêt de l'exploitation des hydrocarbures ?

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – La pétrochimie consomme aujourd'hui environ 11 % de l'ensemble des produits pétroliers en tant que matière première. C'est donc une proportion non négligeable qui permettrait de maintenir une activité en France.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – La question mérite d’être approfondie. Voyez les besoins pour la voirie...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Si cette activité ne suffit pas à rendre les entreprises rentables, elles fermeront mais rendons les choses possibles.

**M. Roland Courteau.** – Le groupe socialiste et républicain s’abstient.

*L’amendement COM-54 est adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L’amendement COM-33 revient sur la définition des hydrocarbures dont la recherche et l’exploitation sont interdites par le projet de loi. La formulation proposée est moins explicite que celle retenue dans l’ensemble du texte, qui vise le charbon et tous les hydrocarbures liquides ou gazeux. Elle provoquerait davantage de confusion que de simplification. Avis défavorable.

**M. Roland Courteau.** – Nous nous abstenons.

*L’amendement COM-33 n’est pas adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L’amendement COM-55 prévoit la poursuite de la recherche au-delà de 2040. C’est une dérogation, très limitée dans ses modalités comme dans son objet, à l’arrêt de toute activité de recherche sur les hydrocarbures. Nous souhaitons poursuivre cette recherche uniquement sous contrôle public lorsqu’elle n’a pour objet que l’amélioration de la connaissance géologique du sous-sol national, la surveillance ou la prévention des risques miniers. Cette recherche ne pourra pas donner lieu à l’attribution d’une éventuelle concession, puisque le but n’est pas d’exploiter, de même que l’interdiction de toutes les techniques non conventionnelles restera bien entendu applicable. Ne fermons pas complètement la porte à la recherche en 2040, mais autorisons-là sous contrôle public.

**M. Roland Courteau.** – Cet amendement nous intrigue. Nous nous demandons si ce n’est pas un moyen détourné de voir s’il n’y a pas d’autres hydrocarbures dans le sous-sol, en poursuivant les recherches géologiques. Il y a anguille sous roche...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – ...ou plutôt pétrole sous roche !

**M. Fabien Gay.** – Nous nous interrogeons aussi sur cet amendement. La notion de contrôle public est assez floue. Si c’est de la recherche publique, la question ne se pose pas. Clarifions les choses. Si cet amendement reste en l’état, nous nous y opposerons.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Je sens une suspicion de votre part...

**M. Marc Daunis.** – ...qui est légitime !

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Dommage, ce n’est pas mon intention. Cet amendement n’est pas dicté par les entreprises. Comment peut-on arrêter la recherche sur les sous-sols ? Imposer un contrôle public implique que les acteurs publics seront nécessairement majoritaires. Nous avons essayé d’encadrer le dispositif au maximum. N’arrêtons pas la recherche en France, n’interdisons pas l’amélioration de nos connaissances.

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis.** – Le ministre Nicolas Hulot a bien répondu à cette interrogation : il faut continuer la recherche sur les filières d’avenir.

**M. Marc Daunis.** – Selon la rapporteure, cela permet des partenariats avec le privé...

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – ...ou pas.

**M. Marc Daunis.** – Si la recherche est publique, rien ne l’interdit. Quel intérêt aurait le privé à s’engager, au-delà de la simple philanthropie ? Est-on décidé ou non à aller jusqu’au bout de la fin de l’exploitation des énergies carbonées ? La loi concerne 1 % de la consommation des produits fossiles. Si aucun signal fort n’est donné, qui d’autre le donnera ?

**M. Franck Montaugé.** – Ne serait-il pas plus adapté, par des amendements spécifiques, d’affirmer la possibilité de procéder à des recherches pour des techniques et des énergies alternatives aux hydrocarbures, indépendamment de l’article 1<sup>er</sup> ? Tel qu’il est amendé, l’article 1<sup>er</sup> comporte un risque indéniable.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Avec cette dérogation, s’ils participent à des projets de recherche sous contrôle public, les industriels ne pourront pas obtenir de permis d’exploiter. Pourquoi ne pas examiner ce sujet d’ici à la séance publique ? Cet amendement veut préserver l’avenir tout en encadrant la recherche.

*Les amendements identiques COM-55 et COM-90 sont adoptés.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L’amendement rédactionnel COM-56 élargit la possibilité de conversion d’une concession pour l’exploitation de gîtes géothermiques.

*L’amendement rédactionnel COM-56 est adopté.*

*L’amendement rédactionnel COM-57 est adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L’amendement COM-58 permet la valorisation des hydrocarbures liquides connexes. L’Assemblée nationale a pris des dispositions qui sont parfaitement justifiées mais ne trouveraient à s’appliquer, en pratique, que pour le site de Lacq, qui produit du gaz et du soufre. Il convient donc d’élargir la rédaction pour couvrir aussi les hydrocarbures liquides connexes, dont la valorisation permet de rentabiliser des activités de géothermie ou de production de chaleur.

**M. Roland Courteau.** – Si cet amendement concerne aussi la géothermie, nous nous abstenons. Nous craignons que la multiplication des dérogations vide le texte de sa substance.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Mais d’interdiction en interdiction, on ne fait plus rien !

*L’amendement COM-58 est adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L’amendement COM-59 définit les substances « non énergétiques ».

*L'amendement COM-59 est adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-46 apporte plusieurs modifications à l'article L. 111-6-1 relatif au droit à la conversion d'une concession dont la quasi-totalité est satisfaite par mes amendements. Il en est ainsi de la définition des substances sur lesquelles porte la nouvelle concession, par cohérence avec l'actuel code minier ; de la référence à la nouvelle substance ou au nouvel usage, pour couvrir la géothermie ; et de la dérogation faite à l'obligation de valorisation locale pour les hydrocarbures liquides connexes. Quant aux deux derniers changements proposés, le premier ramène de cinq ans à deux ans avant l'échéance du titre le délai jusqu'auquel le titulaire peut demander la conversion de sa concession ; nous pourrions retenir cet apport. Le second précise que la conversion est conditionnée non seulement à la rentabilité économique de la poursuite d'exploitation du gisement mais aussi par celle des substances coproduites ; cette précision est inutile car la rentabilité économique s'entend bien pour l'ensemble de l'exploitation. Avis favorable, sous réserve de ne conserver que le raccourcissement du délai à deux ans.

*L'amendement COM-46, ainsi rectifié, est adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-34 aurait pour effet, non pas de modifier le texte du projet de loi, mais l'intitulé de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016. Avis défavorable.

*L'amendement COM-34 n'est pas adopté.*

**Mme Françoise Férat.** – Mon amendement COM-20 vise à autoriser le développement des nouveaux gisements qui pourraient être découverts dans le cadre de concessions existantes.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Cet amendement créerait de nouvelles concessions. Ce n'est pas l'objet du texte. Retrait ou avis défavorable, même si nous pourrions en débattre en séance.

**Mme Françoise Férat.** – Ce n'est pas une création : cet amendement s'appliquerait sur le même territoire que la concession existante, mais je le retire.

*L'amendement COM-20 est retiré.*

**M. Fabien Gay.** – Nous craignons que le texte soit dénaturé par les énormes failles ouvertes par la notion de « rentabilité économique » en 2040. Les investissements pourraient être considérés par chaque industriel comme non rentables en 2040, ce qui imposerait le renouvellement de 90 % des concessions. Soyons plus restrictifs dès maintenant, et posons un acte fort sur le droit de suite automatique avec cet amendement COM-24 interdisant toute nouvelle concession.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Dès qu'il y a un titre, il y a un droit. Revenir sur ce droit exposerait l'État à des indemnités faramineuses. Ce n'est pas possible, avis défavorable.

**M. Roland Courteau.** – Faisons attention : le dédommagement risque de coûter cher – même si je comprends vos inquiétudes.

**M. Fabien Gay.** – Si nous ne posons pas un acte fort, la note sera bien plus élevée dans vingt ans. Sinon nous nous dirons toujours que ce n'est pas possible. Si le droit de suite n'est pas remis en cause, ce symbole ne sera jamais contraignant.

**M. Roland Courteau.** – Le groupe socialiste et républicain s'abstient.

*L'amendement COM-24 n'est pas adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Même explication pour l'amendement COM-29 et même avis défavorable.

*L'amendement COM-29 n'est pas adopté.*

**Mme Françoise Férat.** – Compte tenu des explications de la rapporteure, je retire l'amendement COM-17.

*L'amendement COM-17 est retiré.*

*L'amendement de précision COM-60 est adopté.*

**Mme Françoise Férat.** – Je ne referai pas le débat. Je retire l'amendement COM-19.

*L'amendement COM-19 est retiré.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-61 propose la suppression du « cahier des charges ». Cette notion nouvelle n'a fait l'objet d'aucune concertation et ses contours comme ses conséquences sur la délivrance des titres n'ont pas été explicités. Si cette notion devait perdurer, elle ne pourrait trouver à s'appliquer seulement aux hydrocarbures et devrait être examinée dans le cadre de la réforme du code minier annoncée pour 2018.

**M. Roland Courteau.** – Nous sommes favorables au maintien du cahier des charges. En quoi serait-il gênant de le demander en cas de problèmes environnementaux ou de santé ? Est-ce une précaution ?

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Les intérêts visés sont déjà protégés par la police des mines et l'autorité compétente a déjà toute faculté pour arrêter les modalités d'instruction de titres.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Le mieux est l'ennemi du bien...

**M. Roland Courteau.** – Nous voterons contre cet amendement.

*L'amendement COM-61 est adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-10 et COM-47 prévoient une dérogation à l'interdiction de recherche et d'exploitation des hydrocarbures pour les régions d'outre-mer. Cette dérogation viderait, de fait, le texte d'une grande partie de ses effets puisque l'outre-mer possède sans doute, en particulier au large de la Guyane, les réserves les plus prometteuses. Demande de retrait ou à défaut, avis défavorable.

**M. Dominique Théophile.** – Je m’abstiens.

*Les amendements identiques COM-10 et COM-47 ne sont pas adoptés.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L’amendement COM-62 supprime l’alinéa 22 qui est inutile car il fait référence à des dispositions qui continuent à s’appliquer sans qu’il soit nécessaire de le rappeler.

*L’amendement COM-62 est adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L’amendement COM-63 encadre le droit de suite. Il regroupe au sein d’un même article, par souci de clarté, l’ensemble des dispositions de la nouvelle section du code minier relative à l’arrêt de la recherche et de l’exploitation des hydrocarbures. Il précise explicitement que cet encadrement du droit de suite ne concerne que les « nouvelles concessions ». Il revient, enfin, sur une modification apportée à l’Assemblée par deux sous-amendements à l’amendement du Gouvernement qui ont remplacé la notion de « rentabilité normale » par celle d’« équilibre économique ». Or, cette dernière notion est trop limitative : l’exploitant n’aurait plus aucune espérance de profit. Aussi cet amendement remplace la notion d’« équilibre économique » par celle de « rémunération normale », qui est parfaitement connue en droit.

**M. Roland Courteau.** – Nous nous abstenons.

*L’amendement COM- 63 est adopté.*

*L’article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)**

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Par voie de conséquence, l’amendement COM-64, comme les amendements identiques COM-2 et COM-30, suppriment l’article 1<sup>er</sup> bis nouveau, même si ce n’est pas pour les mêmes raisons.

*Les amendements de suppression COM-64, COM-2 et COM-30 sont adoptés. L’article 1<sup>er</sup> bis nouveau est supprimé. L’amendement COM-18 devient sans objet.*

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

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L’amendement COM-11 instaure au bénéfice des régions d’outre-mer une redevance liée à la délivrance des titres miniers en mer. Demande de retrait ou à défaut, avis défavorable.

*L’amendement COM-11 n’est pas adopté.*

#### **Article 2**

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement de suppression COM-3.

*L’amendement COM-3 n’est pas adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Dans sa rédaction actuelle, l'article 2 prévoit que l'interdiction de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures s'applique aux demandes déposées après l'entrée en vigueur mais également aux demandes en cours d'instruction – soit 42 demandes d'octroi de permis et 8 demandes d'octroi de concessions, dont les plus anciennes datent de 2009. Un tel effet rétroactif pourrait être jugé contraire aux principes constitutionnels de garantie des droits, tels qu'ils s'étendent aux effets légitimement attendus, ainsi qu'à ceux du droit de l'Union européenne. De plus, en raison du « stock anormalement élevé de demandes » non traitées, comme l'a souligné le Conseil d'État, la rétroactivité de ces dispositions reviendrait à pénaliser les demandeurs à cause de l'inaction de l'État au cours des dernières années. Ce n'est pas normal ! Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État invitait d'ailleurs le Gouvernement à prendre des « mesures transitoires plus substantielles ».

L'amendement COM-65 vise à trouver un point d'équilibre entre l'exigence de sécurité juridique et l'objectif poursuivi par le Gouvernement d'un arrêt de ces activités à l'horizon 2040 en mettant en œuvre les « mesures transitoires plus substantielles » suggérées par le Conseil d'État : seules les demandes déposées au plus tard le 6 juillet 2017, date d'adoption par le Gouvernement de son plan Climat comportant l'annonce de la sortie progressive de la production d'hydrocarbures sur le territoire français à l'horizon 2040, seraient concernées. La date retenue évitera aussi tout effet d'aubaine consistant à déposer des demandes avant la promulgation de la loi. En revanche, l'encadrement du droit de suite, en vertu duquel la durée d'une concession ne pourrait permettre de dépasser le 1<sup>er</sup> janvier 2040 sauf si la rentabilité de l'opération nécessite d'aller au-delà, serait applicable y compris aux demandes en cours d'instruction. L'horizon de 2040 visé par le Gouvernement serait ainsi préservé.

**M. Roland Courteau.** – Cet amendement donne trop de souplesses, trop de dérogations. Cela va à l'encontre des objectifs poursuivis. Nous voterons contre.

**M. Daniel Gremillet.** – Le groupe Les Républicains est très attaché à cet amendement. Il faut respecter les droits de ceux qui ont déposé des demandes dans le cadre d'un régime juridique donné. Cet amendement limitera aussi les effets d'aubaine.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Les permis de recherche débouchent une fois sur dix sur une concession. Sur les 42 demandes en cours, quatre ou cinq dossiers pourraient donc aboutir à des concessions ; ce n'est pas considérable ! Tandis que ceux qui n'ont pas reçu de réponse depuis longtemps en auront une.

**Mme Françoise Férat.** – Je retire l'amendement COM-21 au profit de celui de notre rapporteure.

*L'amendement COM- 65 est adopté.*

*L'amendement COM-21 est retiré.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-12 propose de créer un dispositif transitoire pour les demandes en cours d'instruction ayant fait l'objet d'une décision implicite de rejet. Il est très largement satisfait par mon amendement COM-65. Avis défavorable.

*L'amendement COM- 12 n'est pas adopté.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article additionnel après l'article 2**

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Avis très défavorable à l'amendement COM-28 qui supprime le droit de suite, le droit à prolongation des permis exclusifs de recherche et la possibilité de prolonger une concession.

*L'amendement COM-28 n'est pas adopté.*

**Article 2 bis (nouveau)**

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-4.

*L'amendement COM-4 n'est pas adopté.*

*L'article 2 bis nouveau est adopté sans modification.*

**Article additionnel après l'article 2 bis nouveau**

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Actuellement, la prolongation d'un permis exclusif de recherches prend effet à la date d'expiration de la précédente période de validité. Toutefois on constate des retards significatifs dans l'instruction des demandes. Certaines prolongations de permis exclusifs sont octroyées plusieurs années après la date d'expiration de la précédente période de validité du permis et peu de temps avant l'expiration de la prolongation octroyée... Il est donc légitime de prévoir que, lors de l'octroi de ces prolongations pour lesquelles des demandes ont été déposées il y a plusieurs années, leur durée sera calculée à compter de l'entrée en vigueur de la décision de prolongation. C'est l'objet de l'amendement COM-66.

**M. Roland Courteau.** – Vous déplacez le curseur, c'est trop généreux ! Nous y sommes opposés.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Il s'agit plutôt de pallier la lacune des services de l'État qui mettent des années à répondre à des demandes de prolongation !

*L'amendement COM-66 est adopté et devient article additionnel après l'article 2 bis nouveau.*

**Article 2 ter (nouveau)**

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-5.

*L'amendement COM-5 n'est pas adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-67 vise à faciliter la conversion ou la cession des installations pour d'autres usages du sous-sol mais aussi pour d'autres activités économiques. Les modalités de ces reconversions seront précisées par décret.

**M. Roland Courteau.** – Nous voterons cet amendement !

*L'amendement COM-67 est adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-68 facilite la reconversion des installations d'exploration et d'exploitation de substances de mines pour d'autres usages du sous-sol ou d'autres activités économiques en prévoyant la possibilité de transférer à l'État, à son entière discrétion, tout ou partie des droits et obligations liés à l'activité minière passée.

*L'amendement COM-68 est adopté, ainsi que l'amendement de précision COM-69. L'article 2 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 3**

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-70 procède à la codification de la loi du 13 juillet 2011 telle qu'elle résulte du texte adopté par l'Assemblée nationale.

*L'amendement COM-70 est adopté.*

**M. Fabien Gay.** – L'amendement COM-27 revient à la définition des techniques interdites proposée par la commission à l'Assemblée nationale. Je ne comprends pas l'expression « créer la perméabilité de la roche » dans le texte du Gouvernement. Je préfère la formulation « modifier durablement la roche ».

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Avis défavorable, même si nous pourrions interroger le gouvernement en séance pour obtenir des précisions sur sa rédaction.

*L'amendement COM-27 n'est pas adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-36 est satisfait par le droit actuel.

*L'amendement COM-36 devient sans objet.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-35 précise que la publication du rapport démontrant l'absence de recours à des techniques non conventionnelles doit intervenir avant le démarrage de l'exploitation. Cette précision n'est pas indispensable, mais avis favorable sous réserve de rectification pour viser aussi l'exploration – puisqu'il peut tout aussi bien s'agir d'une prolongation de titre d'exploration.

**M. Roland Courteau.** – Nous y sommes favorables.

*L'amendement COM-35, ainsi rectifié, est adopté.*

*L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 3 bis (nouveau)**

*L'amendement de suppression COM-9 n'est pas adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-71 rend la concertation avec les parties prenantes obligatoire, notamment les collectivités territoriales qui ont été oubliées sur le volet relatif à la reconversion des territoires.

**M. Roland Courteau.** – Très bien !

*L'amendement COM-71 est adopté.*

*L'article 3 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 3 ter (nouveau)**

*L'amendement de suppression COM-6 n'est pas adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-72 concerne le rapport du Gouvernement évaluant l'impact environnemental des hydrocarbures. Il procède à des clarifications rédactionnelles. En visant l'ensemble des pétroles et gaz mis à la consommation en France et plus seulement les seules importations, il intègre les pétroles et gaz français, ce qui permettra de comparer leur impact environnemental à celui des hydrocarbures importés. Il centre l'objet de la différenciation des hydrocarbures sur leur impact environnemental, qui pourra être analysé en fonction, notamment, de l'origine, du type de ressource et de leurs conditions d'extraction, de raffinage et de transport. S'agissant du pétrole, il inclut les pétroles raffinés qui, sans cet ajout, pourraient être exonérés de toute différenciation.

*L'amendement COM-72 est adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-41 prévoit l'actualisation tous les cinq ans du rapport du Gouvernement évaluant l'impact environnemental des hydrocarbures importés. Avis défavorable : ce rapport ne constitue pas un outil de suivi de cet impact mais doit permettre de mettre en place des mesures opérationnelles. Le rapport n'est donc pas le but mais le moyen. Mon amendement COM-72 réécrit par ailleurs tout le dispositif et l'élargit.

*L'amendement COM-41 n'est pas adopté.*

*L'article 3 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 3 quater A (nouveau)**

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Mon amendement COM-73 supprime l'article. La nature des concours visés par le rapport n'a pas été explicitée, non plus que son objectif. Au vu de ces incertitudes et de la très faible portée opérationnelle de ces dispositions, supprimons cette demande de rapport.

**M. Roland Courteau.** – Il serait pourtant intéressant de connaître le montant de ces concours à l'industrie pétrolière. C'est une question de transparence...

*Les amendements de suppression COM-73 et COM-7 sont adoptés.*

*L'article 3 quater A est supprimé.*

**Article 3 quater (nouveau)**

*L'amendement de suppression COM-8 n'est pas adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-74 est adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-75 précise que les informations couvertes par les droits d'inventeur ou de propriété intellectuelle du titulaire du titre ne peuvent être rendues publiques.

*L'amendement COM-75 est adopté.*

*L'article 3 quater (nouveau) est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Articles additionnels après l'article 3 quater (nouveau)**

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Aujourd'hui les régions d'outre-mer, en contrepartie de la compétence sur la délivrance des titres qui leur est transférée, sont substituées à l'État à la fois pour les droits et pour les obligations qui en résultent – qui leur sont transférés en cas de disparition ou de défaillance de l'exploitant. L'amendement COM-13 prévoit que les régions d'outre-mer ne soient substituées à l'État que lorsqu'il est question de droits et qu'en revanche, les obligations restent à la charge de ce dernier au titre de la solidarité nationale... Demande de retrait ou à défaut avis défavorable, de même que pour l'amendement COM-14 de repli.

*L'amendement COM-13 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-14.*

**Article 4**

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Plutôt que d'habiliter le Gouvernement à réformer par ordonnance le cadre de régulation du stockage souterrain de gaz naturel, l'amendement COM-76 intègre directement cette réforme dans la loi. Le Gouvernement avait déjà été habilité à réformer le stockage du gaz par la loi relative à la transition énergétique mais n'avait pu aboutir dans les délais prescrits par l'habilitation ; le Parlement est donc fondé à reprendre la main sur cette question.

Tous les acteurs du système conviennent aussi qu'il y a urgence à réformer le système actuel, que chacun juge à bout de souffle ; il est impératif que l'ensemble du dispositif juridique soit mis en place au plus tard en début d'année prochaine pour assurer la sécurité de l'approvisionnement gazier pour l'hiver 2018-2019. Il est urgent d'intégrer ces dispositions dans la loi plutôt que de procéder par ordonnance.

**M. Roland Courteau.** – Cette initiative semble intéressante mais nous n'avons pas eu le temps d'analyser l'amendement. Nous voudrions aussi connaître l'avis du Gouvernement. Dans l'immédiat, nous nous abstenons.

**M. Fabien Gay.** – Nous sommes dubitatifs : la mise aux enchères des capacités de stockage constitue une libéralisation extraordinaire, le consommateur risque de voir la facture augmenter *in fine*...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – En somme, vous êtes adeptes de la transparence, sauf en l’espèce...

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Le principe de l’enchère figure déjà dans le texte. La facture des consommateurs n’augmentera pas. Au contraire, ils peuvent espérer une baisse car les revenus des stockeurs seront désormais régulés.

*L’amendement COM-76 est adopté et les amendements COM-37, COM-38, COM-39, et COM-40 deviennent sans objet. L’article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 5**

*L’article 5 est adopté sans modification.*

#### **Article 5 bis A (nouveau)**

*L’amendement de simplification et de cohérence COM-77 est adopté, ainsi que l’amendement rédactionnel COM-78. L’article 5 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 5 bis (nouveau)**

*L’amendement COM-79, qui corrige une erreur de référence, est adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L’article 5 bis nouveau réforme le cadre de régulation du raccordement des énergies marines renouvelables. Il faut cependant apporter deux précisions pour étendre, d’une part, l’indemnisation du producteur aux cas de dysfonctionnements des ouvrages du réseau qui viendraient limiter sa production et pour viser, d’autre part, l’ensemble du réseau d’évacuation, dans sa partie marine comme dans sa partie terrestre. Tel est l’objet de l’amendement COM-80.

**M. Roland Courteau.** – Cet amendement étend les dérogations existantes et remet en cause notre système de financement des réseaux d’évacuation des sites de production d’électricité terrestre, quelle que soit l’énergie retenue. Comment justifier que la partie terrestre du raccordement d’un réseau d’acheminement situé en mer bénéficie d’un régime d’indemnisation très favorable au producteur quand un autre producteur, dont le site est implanté à terre à proximité de la côte, n’en profitera pas ? Le gestionnaire du réseau de transport, RTE, est inquiet et la CRE a émis des réserves sur l’extension de cette dérogation lorsqu’elle avait été évoquée lors des travaux préparatoires à l’Assemblée nationale.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Nous ne visons que les éoliennes en mer. Cette mesure est utile pour faciliter leur déploiement. Il est vrai que RTE n’y est pas très favorable...

**M. Roland Courteau.** – Car ce système crée deux poids, deux mesures !

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Il y a un risque de distorsion.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Je vous rassure, le texte ne vise que les éoliennes en mer, non les éoliennes terrestres.

**M. Daniel Dubois.** – Cet amendement ne vise en fait que le projet en cours au large de Dunkerque, non les appels d'offre précédents. Ce n'est pas très cohérent...

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Pour les appels d'offres de 2011 et 2013, les producteurs avaient intégré le coût du raccordement dans leurs prix. Revenir dessus créerait un effet d'aubaine.

*L'amendement COM-80 est adopté, ainsi que l'amendement identique COM-93.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-81 vise à respecter la compétence tarifaire de la CRE.

*L'amendement COM-81 est adopté, ainsi que l'amendement identique COM-94.*

*L'amendement COM-82, qui corrige une erreur matérielle, est adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-83 supprime les alinéas 19 à 35, relatifs aux réseaux intérieurs des bâtiments, qui n'ont aucun lien avec le reste de l'article. Ils seront déplacés dans un article additionnel. L'amendement COM-32 est identique mais pour d'autres raisons.

*Les amendements identiques COM-83 et COM-32 sont adoptés. L'amendement COM-42 devient sans objet.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-43 sera satisfait par un de mes amendements.

*L'amendement COM-43 devient sans objet.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'article L. 345-2 prévoyant déjà qu'un réseau intérieur ne peut être installé que dans un bâtiment appartenant à un propriétaire unique, la précision apportée par l'amendement COM-49 apparaît redondante. Avis défavorable.

*L'amendement COM-49 n'est pas adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-48 précise que, dans le cadre d'un réseau intérieur, le dispositif de décompte de la consommation ou de la production d'électricité est installé « à tout utilisateur qui en fait la demande » par le gestionnaire du réseau public de distribution. Cette précision est inutile. L'article L. 345-5 paraît en effet sans ambiguïté sur l'obligation qui est faite au gestionnaire de réseau d'installer un tel dispositif de comptage. Quant au fait de préciser que la demande doit en être faite par l'utilisateur, et non par le propriétaire de l'immeuble, je ne suis pas certaine de son intérêt. Demande de retrait ou à défaut avis défavorable.

*L'amendement COM-48 n'est pas adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-50 prévoit qu'en cas de division ou de vente partielle d'un bâtiment dans lequel un réseau intérieur a été créé, le propriétaire est obligé d'abandonner ses droits sur le réseau et de demander sa réintégration au réseau public, demande que le gestionnaire de réseau est tenu d'accepter. Cette précision est utile. Avis favorable sous réserve d'une rectification rédactionnelle.

*L'amendement COM-50, ainsi rectifié, est adopté, ainsi que l'amendement COM-84, qui précise une référence.*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-31, sans lien direct avec le texte, élargit le périmètre d'une opération d'autoconsommation collective. Il ouvre ainsi la voie à la constitution de véritables îlots énergétiques autonomes, ce qui est en parfaite contradiction avec le modèle français de la distribution publique d'électricité et de la péréquation tarifaire. Avis très défavorable.

*L'amendement COM-31 n'est pas adopté.*

*L'article 5 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### ***Article additionnel après l'article 5 bis (nouveau)***

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'amendement COM-85 encadre la notion de réseaux intérieurs afin de sécuriser le monopole de la distribution publique d'électricité garante de la péréquation tarifaire et technique sur l'ensemble du territoire. Pour cela, il circonscrit les réseaux intérieurs aux immeubles de bureaux et aux bâtiments contigus. Cet encadrement est indispensable.

**M. Roland Courteau.** – Nous voterons cet amendement.

*L'amendement COM-85 est adopté et devient article additionnel après l'article 5 bis.*

#### ***Article 5 ter (nouveau)***

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'information sur la proportion de biométhane dans le gaz proposé n'est pertinente que dans le cadre des offres dites « vertes » de gaz qui comportent une part de biométhane, comme le prévoit l'amendement COM-86.

*L'amendement COM-86 est adopté. L'article 5 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### ***Article 6***

**M. Pierre Cuypers.** – Les amendements COM-15 et COM-16 visent à durcir de façon transitoire les critères de durabilité des biocarburants pour lutter contre la concurrence déloyale de biocarburants importés de pays – l'Argentine, ou demain, l'Indonésie – où les exigences sont moindres qu'en France. Il s'agit de défendre notre filière. Le ministre semblait ouvert à ces amendements. Nous devons gagner du temps pour éviter une condamnation par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en attendant que la Commission européenne se prononce sur une plainte anti-subsidiation.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Le problème posé est réel et le ministre a indiqué qu'il travaillait à la question. Les amendements présentent toutefois des risques juridiques qu'il convient d'analyser. Je propose le retrait de ces amendements en m'engageant à travailler avec le Gouvernement d'ici à la séance publique pour trouver la réponse la plus appropriée.

**M. Pierre Cuypers.** – Je vous fais confiance et retire mes amendements.

*Les amendements COM-15 et COM-16 sont retirés. L'article 6 est adopté sans modification.*

**Article 6 bis (nouveau)**

**M. Daniel Laurent.** – L'amendement COM-51 supprime l'article 6 *bis* qui impose aux stations-service une obligation de double distribution des carburants pour assurer la couverture du territoire en carburants compatibles avec tous les véhicules. N'alourdissons pas les charges de nos stations-service, lorsque l'on connaît déjà la difficulté à préserver un maillage territorial de ces stations dans les zones rurales.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Demande de retrait au profit de mon amendement COM-87 qui apporte la garantie d'une couverture géographique appropriée pour la distribution des biocarburants sans créer de charges excessives pesant sur les stations-service. Aucune règle de droit européen n'exige en effet aujourd'hui qu'une double distribution d'essence ou de diesel soit mise en place dans chaque station-service, contrairement à ce qui est proposé dans le présent article. Évitions une surtransposition du droit communautaire qui risquerait de fragiliser encore le secteur de la distribution de carburants alors que 28 000 stations-services ont fermé entre 1985 et 2016 et que les 11 000 stations restantes n'assurent déjà plus un maillage optimal du territoire. L'amendement prévoit donc que la distribution assure une couverture géographique appropriée, qu'il appartiendra à l'État de définir après consultation des parties prenantes, et avec une clause de revoyure annuelle qui permettra de tenir compte de l'évolution des parts de marchés respectives des carburants.

**M. Daniel Laurent.** – Je retire mon amendement COM-51 au profit de l'amendement de notre rapporteure.

**M. Roland Courteau.** – Nous voterons cet amendement raisonnable.

*L'amendement COM-51 est retiré. L'amendement COM-87 est adopté. L'article 6 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article additionnel après l'article 6 bis (nouveau)**

**M. Daniel Laurent.** – Le déploiement des bornes de recharge électriques est en cours de réalisation sur l'ensemble du territoire français avec succès grâce aux communautés de communes, d'agglomérations et aux syndicats d'électricité. L'amendement COM-45 étend cette possibilité d'intervention à l'installation et à l'entretien de stations de recharge de véhicules fonctionnant au GNV ou au bio-GNV ou à l'hydrogène. Il faut être visionnaire et prévoir l'avenir, alors que le droit actuel est muet sur ce sujet.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Avis favorable sous réserve d'une simple rectification de forme.

*L'amendement COM-45, ainsi rectifié, est adopté et devient article additionnel après l'article 6 bis.*

**Article 7**

**Mme Françoise Férat.** – L'amendement COM-22, de bon sens et inspiré par l'expérience, propose de fixer pour dix ans les objectifs nationaux de réduction des émissions

de polluants atmosphériques, et non par période de quatre ans jusqu'à 2030. Quatre ans est une période bien trop courte pour atteindre ces objectifs. Une fois que les responsables auront réuni les acteurs et les parties intéressés, que les objectifs seront traduits en actions et que les premiers bilans seront dressés, il faudra s'atteler au respect des nouveaux objectifs. À Reims et à Épernay, par exemple, il a fallu plus de deux ans pour signer une convention avec l'État. Une période de dix ans permet d'appréhender les objectifs plus sereinement, quitte à ce qu'ils soient plus ambitieux.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Cet amendement revient sur la loi relative à la transition énergétique. Je propose à ses auteurs de retirer leur amendement et de le redéposer en séance pour entendre l'avis du Gouvernement sur cette question.

*L'amendement COM-22 est retiré.*

*L'article 7 est adopté sans modification.*

#### **Article 7 bis A nouveau**

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'article 7 bis A prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement sur la façon dont les plans de protection de l'atmosphère (PPA) pourraient mieux prendre en compte les objectifs de développement durable lors de l'attribution des marchés publics. Les amendements identiques COM-88 et COM-95 préservent l'objet de ce rapport mais en améliorent la rédaction et l'étendent à l'ensemble des marchés publics, et non seulement à ceux qui seraient passés dans une zone couverte par un PPA.

*Les amendements identiques COM-88 et COM-95 sont adoptés.*

*L'article 7 bis A nouveau est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 7 bis nouveau**

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – L'article 7 bis dispose que dans le cadre d'un plan de protection de l'atmosphère (PPA) dans le périmètre duquel les valeurs limites relatives aux particules fines sont dépassées, le préfet établit un plan d'action pour favoriser le recours aux énergies les moins émettrices de particules et faciliter le raccordement aux infrastructures gazières publiques ou aux réseaux de chaleur existants.

Les amendements identiques COM-89 et COM-96 précisent que les mesures arrêtées par le préfet ne constituent pas un nouveau plan, distinct du PPA, mais sont intégrées dans le PPA ; ils prévoient que l'élaboration de telles mesures est une faculté laissée aux préfets de département et non une obligation ; enfin, ils disposent que les énergies et les technologies les moins émettrices doivent être favorisées afin de ne pas exclure, par principe, le chauffage au bois. Il s'agit d'inciter au renouvellement du parc vers les appareils les plus performants en termes de rendement énergétique et d'émissions de particules fines.

*Les amendements identiques COM-89 et COM-96 sont adoptés.*

*L'article 7 bis nouveau est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Article additionnel après l'article 7 bis (nouveau)*

**M. Daniel Laurent.** – L'article L. 2224-34 du code général des collectivités territoriales dispose aujourd'hui que seuls les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et la métropole de Lyon, lorsqu'ils ont adopté le plan climat-air-énergie territorial (PCAET), peuvent mettre en œuvre des actions de maîtrise de la demande d'énergie sur leur territoire. L'amendement COM-52 ajoute par cohérence, à ces personnes publiques, les EPCI qui ont adopté un PCAET à titre facultatif et les syndicats d'énergie.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Le lien avec le texte, même indirect, me semble très tenu. Toutefois, avis favorable car ces dispositions permettront aux personnes publiques qui le souhaitent de mettre en œuvre cette compétence.

*L'amendement COM-52 est adopté et devient article additionnel après l'article 7 bis.*

*Article additionnel avant l'article 8*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** L'amendement COM-44 modifie le régime des sanctions applicables en cas de non-respect de l'obligation de pavillon français. Il propose de moduler les sanctions selon la taille des navires affrétés et la nature des produits transportés. L'objet de l'amendement semble assez confus et le sujet doit être approfondi. Avis défavorable. Nous pourrions au besoin réexaminer la question d'ici à la séance publique.

*L'amendement COM-44 n'est pas adopté.*

**Article 8**

*L'article 8 est adopté sans modification.*

**M. Roland Courteau.** – Le groupe socialiste et républicain a quelques regrets concernant les amendements adoptés au chapitre I<sup>er</sup> sur l'arrêt de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures. Trop de dérogations ont été adoptées qui menacent l'équilibre du texte. C'est dommage. Toutefois nous sommes dans l'ensemble d'accord avec le texte de la commission sur les autres articles. Nous déposerons des amendements en séance. En attendant, nous nous abstenons.

**M. Michel Magras.** – L'article 8 précise que cette loi ne s'appliquera pas à Saint-Barthélemy, à l'exception du domaine terrestre, car notre collectivité est régie par l'article 74 de la Constitution : l'exploration, l'exploitation et la recherche des ressources biologiques et géologiques de l'île relèvent de la compétence de la seule collectivité dans le respect des engagements internationaux de la France. Toutefois, il n'y a aucune chance que l'on trouve du pétrole sur l'île et l'exiguïté de notre zone économique exclusive ne permet pas de mener des actions de recherche dans le milieu marin, nous n'en avons pas les moyens !

Je suis surpris par la terminologie employée par Georges Patient dans ses amendements qui font référence aux « régions d'outre-mer », soit, seulement, la Guadeloupe, La Réunion et Mayotte. En effet, la Martinique et la Guyane sont devenues des collectivités régies par l'article 73, les autres collectivités sont régies par de l'article 74, hormis la Nouvelle-Calédonie qui détient un statut à part. Sous ces réserves terminologiques, je comprends le sens de sa démarche. Sur l'ensemble du texte, je partage les remarques de

Daniel Gremillet. Notre commission a amélioré le texte, sous l'impulsion de notre rapporteure que je félicite.

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

Les avis de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous.

<b>Chapitre Ier</b>			
<b>Article 1er A (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	53	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 1er</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. ADNOT	1	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	54	Hydrocarbures liquides ou gazeux destinés à un usage non énergétique	<b>Adopté</b>
M. RAYNAL	33	Définition des hydrocarbures dont la recherche et l'exploitation sont interdites	<b>Rejeté</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	55	Recherche réalisée sous contrôle public à seules fins de connaissance géologique du sous-sol, de surveillance ou de prévention des risques miniers	<b>Adopté</b>
<b>M. Jean-Marc BOYER</b>	90	Recherche réalisée sous contrôle public à seules fins de connaissance géologique du sous-sol, de surveillance ou de prévention des risques miniers	<b>Adopté</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	56	Possibilité de conversion d'une concession pour l'exploitation de gîtes géothermiques	<b>Adopté</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	57	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	58	Valorisation des hydrocarbures liquides connexes	<b>Adopté</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	59	Définition des substances « non énergétiques »	<b>Adopté</b>
M. PONIATOWSKI	46	Droit à la conversion d'une concession	<b>Adopté avec modification</b>
M. RAYNAL	34	Suppression des mots « de la souveraineté ou »	<b>Rejeté</b>
Mme FÉRAT	20	Possibilité d'attribuer une concession nouvelle en cas de découverte d'un nouveau gisement sur une concession existante	<b>Retiré</b>
M. GAY	24	Suppression du droit de suite	<b>Rejeté</b>
M. GAY	29	Suppression de la possibilité de prolonger une concession	<b>Rejeté</b>

Mme FÉRAT	17	Possibilité de prolonger la durée d'une concession jusqu'au 1 <sup>er</sup> janvier 2050	<b>Retiré</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	60	Précision	<b>Adopté</b>
Mme FÉRAT	19	Conditionnalité de la fin de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures à une clause de réciprocité	<b>Retiré</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	61	Suppression du cahier des charges	<b>Adopté</b>
M. PATIENT	10	Dérogation à l'interdiction de recherche et d'exploitation des hydrocarbures pour les régions d'outre-mer	<b>Rejeté</b>
M. PONIATOWSKI	47	Dérogation à l'interdiction de recherche et d'exploitation des hydrocarbures pour les régions d'outre-mer	<b>Rejeté</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	62	Suppression des références au code minier, au code de l'environnement et à la loi du 13 juillet 2011 auxquels les titres et autorisations régulièrement délivrés demeurent régis	<b>Adopté</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	63	Encadrement du droit de suite	<b>Adopté</b>
<b>Article 1er bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	64	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. ADNOT	2	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. GAY	30	Suppression de l'encadrement du droit de suite	<b>Adopté</b>
Mme FÉRAT	18	Possibilité d'attribuer des nouvelles concessions en application du droit de suite jusqu'au 1 <sup>er</sup> janvier 2050	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 1er bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. PATIENT	11	Perception par les régions d'outre-mer des redevances liées à la délivrance des titres miniers en mer	<b>Rejeté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. ADNOT	3	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	65	Application de la loi aux demandes en cours d'instruction	<b>Adopté</b>
Mme FÉRAT	21	Dispositif transitoire pour les demandes en cours d'instruction	<b>Retiré</b>

M. PATIENT	12	Dispositif transitoire pour les demandes en cours d'instruction ayant fait l'objet d'une décision implicite de rejet	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. GAY	28	Suppression du droit de suite, du droit à prolongation des permis exclusifs de recherche et de la possibilité de prolonger une concession	<b>Rejeté</b>
<b>Article 2 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. ADNOT	4	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 2 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	66	Prise d'effet de la prolongation d'un permis exclusif de recherches	<b>Adopté</b>
<b>Article 2 ter (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. ADNOT	5	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	67	Conditions de conversion ou de cession des installations	<b>Adopté</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	68	Possibilité de transfert à l'État des droits et obligations pour faciliter la conversion ou la cession des installations	<b>Adopté</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	69	Précision	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	70	Codification de la loi du 13 juillet 2011 telle qu'elle résulte du texte adopté par l'Assemblée nationale	<b>Adopté</b>
M. GAY	27	Définition des méthodes dites non conventionnelles	<b>Rejeté</b>
M. RAYNAL	36	Engagement à ne pas recourir à des techniques non conventionnelles	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. RAYNAL	35	Date de publication du rapport démontrant l'absence de recours à des techniques non conventionnelles	<b>Adopté avec modification</b>

<b>Article 3 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. ADNOT	9	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	71	Obligation de concertation avec les parties prenantes	<b>Adopté</b>
<b>Article 3 ter (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. ADNOT	6	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	72	Rapport du Gouvernement évaluant l'impact environnemental des pétroles et gaz mis à la consommation	<b>Adopté</b>
M. RAYNAL	41	Actualisation du rapport évaluant l'impact environnemental des hydrocarbures importés	<b>Rejeté</b>
<b>Article 3 quater A (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	73	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. ADNOT	7	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 3 quater (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. ADNOT	8	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	74	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	75	Informations couvertes par les droits d'inventeur ou de propriété intellectuelle	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 3 quater (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. PATIENT	13	Modification des règles de substitution des régions d'outre-mer à l'État en matière d'obligations et de responsabilité en cas de dommages	<b>Rejeté</b>
M. PATIENT	14	Plafonnement de la responsabilité financière des régions d'outre-mer en matière d'obligations et de responsabilités en cas de dommage	<b>Rejeté</b>

<b>Chapitre II</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 4</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	76	Réforme du cadre de régulation du stockage souterrain de gaz naturel	<b>Adopté</b>
M. RAYNAL	37	Conditions de sécurité de l'accès aux capacités de stockage	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. RAYNAL	38	Sécurité des infrastructures de stockage	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. RAYNAL	39	Missions de la Commission de régulation de l'énergie	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. RAYNAL	40	Compensation de l'adhésion au mécanisme d'interruptibilité	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Chapitre III</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 5</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 5 bis A (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	77	Transmission sur demande à la Commission de régulation de l'énergie des contrats et protocoles d'accès aux réseaux d'électricité	<b>Adopté</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	78	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 5 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	79	Correction d'une erreur de référence	<b>Adopté</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	80	Indemnisation du producteur en cas d'avarie ou de dysfonctionnement sur l'ensemble du réseau d'évacuation	<b>Adopté</b>
<b>M. Jean-Marc BOYER</b>	93	Indemnisation du producteur en cas d'avarie ou de dysfonctionnement sur l'ensemble du réseau d'évacuation	<b>Adopté</b>

<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	81	Respect de la compétence tarifaire de la Commission de régulation de l'énergie	<b>Adopté</b>
<b>M. Jean-Marc BOYER</b>	94	Respect de la compétence tarifaire de la Commission de régulation de l'énergie	<b>Adopté</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	82	Correction d'une erreur matérielle	<b>Adopté</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	83	Suppression des alinéas relatifs aux réseaux intérieurs des bâtiments	<b>Adopté</b>
M. Loïc HERVÉ	32	Suppression de la notion de réseaux intérieurs des bâtiments	<b>Adopté</b>
M. MOUILLER	42	Rapport sur les réseaux intérieurs des bâtiments	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. MOUILLER	43	Limitation de la notion de réseaux intérieurs aux immeubles de bureaux	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. PONIATOWSKI	49	Indivisibilité de la propriété d'un réseau intérieur	<b>Rejeté</b>
M. PONIATOWSKI	48	Installation d'un dispositif de comptage à la demande de l'utilisateur	<b>Rejeté</b>
M. PONIATOWSKI	50	Réintégration dans le réseau public du réseau intérieur en cas de division ou de vente partielle du bâtiment	<b>Adopté avec modification</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	84	Précision d'une référence	<b>Adopté</b>
M. CALVET	31	Extension du périmètre des opérations d'autoconsommation collective	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 5 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	85	Encadrement de la notion de réseaux intérieurs des bâtiments	<b>Adopté</b>
<b>Article 5 ter (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	86	Information sur la proportion de biométhane dans les offres « vertes » de gaz	<b>Adopté</b>
<b>Chapitre IV</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 6</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. CUYPERS	15	Durcissement transitoire des critères de durabilité des biocarburants	<b>Retiré</b>
M. CUYPERS	16	Durcissement transitoire des critères de durabilité des biocarburants	<b>Retiré</b>

<b>Article 6 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. Daniel LAURENT	51	Suppression de l'article	<b>Retiré</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	87	Garantie d'une couverture géographique appropriée pour la distribution des carburants	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 6 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. PONIATOWSKI	45	Intervention des collectivités et de leurs groupements en matière de stations de recharge de véhicules en gaz ou en hydrogène	<b>Adopté avec modification</b>
<b>Chapitre V</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 7</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme FÉRAT	22	Fixation des objectifs nationaux de réduction des émissions de polluants atmosphériques	<b>Retiré</b>
<b>Article 7 bis A (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	88	Rapport du Gouvernement sur la prise en compte des objectifs de développement dans l'attribution des marchés publics	<b>Adopté</b>
<b>M. Jean-Marc BOYER</b>	95	Rapport du Gouvernement sur la prise en compte des objectifs de développement dans l'attribution des marchés publics	<b>Adopté</b>
<b>Article 7 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	89	Mesures favorisant le recours aux énergies et technologies les moins émettrices et facilitant le raccordement aux infrastructures existantes	<b>Adopté</b>
<b>M. Jean-Marc BOYER</b>	96	Mesures favorisant le recours aux énergies et technologies les moins émettrices et facilitant le raccordement aux infrastructures existantes	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 7 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. Daniel LAURENT	52	Personnes publiques pouvant mettre en oeuvre des actions de maîtrise de la demande d'énergie sur leur territoire	<b>Adopté</b>

<b>Chapitre VI</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article(s) additionnel(s) avant Article 8</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. CANEVET	44	Modification des sanctions applicables en cas de non-respect de l'obligation de détention de capacités de transport maritime sous pavillon français	<b>Rejeté</b>
<b>Projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>

### **Groupes de travail communs avec la commission des affaires européennes sur la politique agricole commune, sur les négociations commerciales et sur la stratégie industrielle de l'Union européenne – Désignation des membres**

*Mme Sophie Primas, M. Pierre Cuypers, M. Laurent Duplomb, M. Pierre Louault, M. Henri Cabanel, M. Franck Montaugé, M. Joël Labbé et Mme Cécile Cukierman sont nommés membres du groupe de travail PAC.*

*M. Serge Babary, M. Alain Chatillon, M. Jean-François Mayet, Mme Catherine Procaccia, M. Jean-Pierre Moga, M. Martial Bourquin et M. Fabien Gay sont nommés membres du groupe de travail Stratégie industrielle.*

*Mme Sophie Primas, Mme Anne-Marie Bertrand, Mme Marie-Christine Chauvin, Mme Anne-Catherine Loisier, M. Xavier Iacovelli, sont nommés membres du groupe de travail Négociations commerciales.*

### **Questions diverses**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je rappelle à la commission que les convocations faisant l'objet d'un double encadré entrent dans le champ d'application de l'article 23 *bis* du Règlement du Sénat, à savoir les obligations de présence assorties de retenues financières.

Nous allons constituer un groupe de suivi des états généraux de l'alimentation. La première phase des États généraux de l'alimentation vient de s'achever. À cette occasion, le président de la République a annoncé qu'il envisageait des ordonnances, notamment sur la question des négociations entre producteurs, transformateurs et distributeurs, et sur la formation des prix agricoles. Or nous avons beaucoup travaillé sur ces sujets depuis deux ans, en particulier Daniel Gremillet sous l'impulsion des présidents Gérard Larcher et Jean-Claude Lenoir. Nous aurons prochainement l'occasion d'interroger le ministre, mais je vous annonce

d'ores et déjà la constitution d'un groupe de suivi au sein de notre commission et j'invite ceux qui sont intéressés à se faire connaître.

Enfin, il y aura un projet de loi sur la réforme de la politique du logement, mais cette réforme passe par plusieurs vecteurs à commencer par la loi de finances. Je propose que nous donnions mandat à Dominique Estrosi Sassone de suivre l'ensemble de la réforme, et ses travaux seront ouverts aux membres de la commission et à ceux qui le souhaiteront.

*Il en est ainsi décidé.*

*La réunion est close à midi.*

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente, et de M. Hervé Maurey, président de la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable -

*La réunion est ouverte à 16 heures.*

### **Audition de M. Sébastien Soriano, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep)**

**M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Nous avons le plaisir de recevoir aujourd'hui M. Sébastien Soriano, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), et M. Pierre-Jean Benghozi, membre du collège de l'Arcep, devant nos deux commissions réunies, celle de l'aménagement du territoire et du développement durable et celle des affaires économiques. Le numérique est en effet l'une des compétences partagées entre nos deux commissions, de même qu'elle est partagée entre au moins trois ministres. Notre commission aborde la question sous l'angle de l'aménagement numérique du territoire, tandis que celle des affaires économiques s'intéresse davantage aux aspects industriels et concurrentiels.

L'accès au numérique par les réseaux de communications électroniques fixes et mobiles est pour nous une préoccupation majeure et constante. Nous y avons consacré plusieurs rapports d'information depuis la création de notre commission en 2012. Nous avons eu l'occasion de donner des suites concrètes à ces travaux lors de l'examen de plusieurs textes récents, pour lesquels notre commission a eu un apport significatif, en particulier dans le cadre de la loi pour une République numérique et de la loi montagne, sur le rapport ou à l'initiative de Patrick Chaize. Nous avons aussi organisé une table ronde avant l'été au Sénat.

Monsieur Soriano, vous nous présenterez les conclusions de l'avis que le Sénat vous a demandé sur la couverture numérique du territoire. Quel bilan faites-vous du déploiement du très haut débit fixe jusqu'à présent ? Comment jugez-vous les déclarations récentes de SFR ? Quelles seront leurs conséquences ? Vous serez aussi certainement interrogé sur les réseaux mobiles par nos collègues, tant cette question est brûlante pour nos concitoyens. Le Président de la République a fait des annonces fortes pour 2020 et 2022. L'Arcep a été saisie par le Gouvernement et formulera bientôt des propositions. J'ai d'ailleurs été auditionné lundi dernier par le collège de l'Arcep à ce sujet en tant que représentant des régions de France. Nous serons heureux de vous entendre sur l'ensemble de ces sujets.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** –

Monsieur le président Soriano, c'est la troisième fois que notre commission vous auditionne depuis votre nomination, alors que vous atteindrez bientôt la moitié de votre mandat. Je souhaite, d'abord, vous remercier d'avoir répondu favorablement à la demande que le Sénat a formulée auprès de l'Arcep en août dernier. Cette saisine avait pour objectif d'obtenir un avis neutre et expert, dans un contexte de profonde ambiguïté et de grandes incertitudes concernant les infrastructures numériques en France.

Le premier point de la saisine portait sur les conditions d'atteinte des objectifs annoncés par le Président de la République en matière de couverture numérique du territoire. Notre commission s'interroge plus particulièrement sur le volet industriel de cette question. Nous souhaitons savoir si la France dispose d'industriels de la fibre et des technologies complémentaires à même de réaliser ces objectifs. Je constate dans les Yvelines toutes les difficultés concrètes pour déployer la fibre : qualification du personnel, disponibilité des poteaux, capacité du génie civil à répondre aux demandes, etc.

Le deuxième point portait sur l'analyse des conséquences des annonces de SFR, qui souhaite « fibrer la France ». Pensez-vous qu'il soit aujourd'hui rentable pour un opérateur privé d'investir, sur ses fonds propres, dans les zones les moins denses de notre territoire, comme l'opérateur semble l'affirmer ?

Le troisième et dernier point portait sur la concurrence entre les opérateurs. Quelle est actuellement la dynamique concurrentielle de ces marchés ? Les évolutions à venir sont-elles de nature à modifier cette dynamique ? La duplication des infrastructures avec le risque d'un duopole vous paraît-elle souhaitable ? Enfin, vous avez déjà eu l'occasion de faire part de vos réticences à une potentielle consolidation du secteur des télécoms. Pouvez-vous revenir sur les raisons de votre position ?

**M. Sébastien Soriano, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep).** – Je suis ravi de cette audition. L'Arcep est une autorité administrative indépendante (AAI). L'indépendance est nécessaire pour faire prévaloir l'intérêt général face à des acteurs parfois très puissants, mais elle ne rime pas avec indépendantisme. Notre action doit s'inscrire dans un cadre global. Les retours des parlementaires sont essentiels pour nous aider à définir la bonne régulation.

L'Arcep a mené il y a deux ans une revue stratégique. Deux axes d'action prioritaires ont émergé. Tout d'abord, la réorientation du marché. Le marché concurrentiel des télécoms, que nous avons construit et qui fait bénéficier les consommateurs de prix très bas, doit aussi investir davantage, car il faut construire les réseaux fixes et mobiles de demain, ce qui a un coût et pose la question des retours sur investissements. Nous avons donc considéré qu'il était indispensable de relancer les investissements. Le second sujet est celui des territoires connectés. S'il est important que les acteurs soient compétitifs, il faut veiller toutefois à ce qu'ils n'oublient pas certains territoires. L'aménagement du territoire n'est pas une compétence directe de l'Arcep : d'autres acteurs y veillent, comme le Gouvernement à travers ses plans France Très Haut Débit ou pour développer la couverture mobile. Toutefois l'enjeu est tellement important que nous devons en tenir compte dans notre action.

Je présenterai les enjeux de l'Internet fixe et M. Pierre-Jean Benghozi évoquera les réseaux mobiles.

Notre engagement constant pour encourager l'investissement porte ses fruits. Après des investissements en moyenne de 7 milliards d'euros par an ces dernières années, le marché des télécoms recommence à investir davantage : 8 milliards d'euros en 2015, 9 milliards en 2016. La machine à investir repart. C'est une des raisons pour lesquelles je ne suis pas favorable à une consolidation. Les quatre opérateurs sont en concurrence mais investissent beaucoup. La priorité est que ce marché serve l'intérêt général.

Le marché du fixe est très différent de celui du mobile. Ses cycles d'investissement sont très longs : l'installation de la fibre optique est un investissement pour plusieurs décennies, contre une dizaine d'années pour la 2G, la 3G ou la 4G dans la téléphonie mobile. Le marché du fixe est aussi marqué par un ancien monopole, celui de France Télécom, devenu Orange, qui possède toujours les infrastructures de génie civil. Une de nos priorités à l'Arcep est d'améliorer la connectivité des entreprises, notamment des TPE-PME, sur tout le territoire et de faire baisser le coût d'accès à la fibre.

Le plan France Très Haut Débit (THD) repose sur un partage des tâches. Le Gouvernement a lancé en 2011 un appel à manifestations d'intérêt pour savoir qui était prêt à investir et dans quelles zones. À la suite de cela, des engagements ont été pris. La zone dite « AMII » (appels à manifestation d'intentions d'investissement) a été réservée au privé et les opérateurs ayant répondu, principalement Orange et SFR, se sont partagé le territoire, avec environ 85% pour Orange et 15% pour SFR. Dans les autres territoires, il revient aux collectivités territoriales d'assurer le déploiement de la fibre avec le soutien financier du plan France THD. Parallèlement nous avons mis en place un cadre de régulation destiné à favoriser la mutualisation des réseaux. Le législateur nous a suivis avec la loi de modernisation de l'économie. Inutile en effet de multiplier les réseaux, de passer plusieurs fois dans les immeubles ni d'ouvrir plusieurs fois des tranchées dans les rues pour les déployer ! La fibre optique permet en effet un partage du réseau, dit « partage passif », qui permet à chaque opérateur de conserver son électronique, d'innover, de se distinguer de ses concurrents. Dans le partage des tâches, le Gouvernement est responsable de l'architecture d'ensemble du Plan France THD et des soutiens publics, tandis que l'Arcep régule les opérateurs dans la mise en œuvre de ce plan.

Notre avis sera publié demain. Nous soutenons l'ambition du Gouvernement qui a réaffirmé sa volonté de parvenir au très haut débit pour tous en 2022 et qui a même fixé l'objectif du « bon haut débit » pour tous en 2020. L'Arcep prendra sa part à cet effort. D'ici quelques semaines, nous libérerons des fréquences pour permettre aux territoires qui le souhaitent de bénéficier du très haut débit radio, avec des modalités simples. Nous invitons à faire preuve de pragmatisme pour trouver les solutions technologiques les plus adaptées pour répondre aux attentes des territoires. Nous prônons les synergies entre les réseaux fixe et mobile : le réseau 4G peut fournir une solution transitoire pour offrir un accès Internet à haut débit de quelques mégabits – le bon haut débit est fixé à 8 mégabits.

L'annonce de SFR est d'abord une bonne nouvelle. On ne peut que se féliciter de voir un opérateur privé se déclarer prêt à investir massivement...

**M. Pierre Louault.** – C'est le plus mauvais opérateur !

**M. Sébastien Soriano.** – Pour autant, on ne part pas d'une feuille blanche. Après l'appel à manifestation d'intérêt de 2011 et les déclarations d'investissement reçues, certains territoires se sont déjà mobilisés. Ceux qui ont laissé passer les trains ne peuvent s'en prendre qu'à eux-mêmes ! SFR a eu l'opportunité de faire des déclarations d'investissement en 2011.

Les projets des collectivités territoriales doivent être respectés. Nous disons clairement que, dans les zones rurales où des projets publics sont en cours, l'investissement de SFR doit se faire en plein accord avec les porteurs de projets des réseaux d'initiative publique, ce qui signifie qu'il ne doit pas y avoir de débauchage, d'intimidation ni de déploiement sans concertation. En cas d'accord entre SFR et les territoires, SFR doit préciser par écrit ses intentions d'investissement pour qu'elles soient juridiquement contraignantes. L'article L 33-13 du code des postes et communications électroniques, adopté dans la loi pour une République numérique, permet à un opérateur de proposer des engagements au ministre. L'Arcep rend un avis. Une fois validé, le plan devient juridiquement contraignant, sous le contrôle de l'Arcep qui peut imposer des sanctions pouvant aller jusqu'à 3% du chiffre d'affaires. La volonté, positive, de SFR d'investir peut donc être compatible, dans ce cadre, avec l'action des élus locaux dans les zones d'initiative publique.

Dans les zones d'initiatives privées, l'Arcep a réalisé un pointage précis des déploiements. Nous sommes inquiets. Selon nos projections, ces déploiements aboutiront, au mieux, en 2023... C'est pourquoi nous appelons de manière pragmatique à mobiliser toutes les volontés d'investissement existantes, comme celles de Free ou de Bouygues, à travers un nouveau partage de la zone AMII, pour mieux répartir l'effort visant à déployer le très haut débit plus rapidement. Là aussi, nous préconisons que les nouveaux engagements d'investissement soient juridiquement contraignants dans le cadre de l'article L.33-13.

Nous ne sommes pas naïfs. Nos propositions visent à inciter les opérateurs à utiliser le réseau mutualisé, plutôt qu'à déployer un autre réseau en parallèle. Elles comportent aussi un volet de dissuasion pour prévenir la politique du fait accompli ou l'intimidation. Nous proposons de créer un statut de réseau d'aménagement numérique, pour des projets, publics ou privés, avec des engagements d'aménagements numériques larges, sur des territoires étendus pour éviter les débauchages. En contrepartie, l'accès à certaines ressources rares nécessaires au déploiement des réseaux serait facilité : accès aux armoires de rue, aux infrastructures de génie civil, aux copropriétés, etc.

Nous pensons que le modèle du plan France THD garde toute sa pertinence. Les duplications inefficaces et anarchiques ne font pas sens et présentent un risque de désorganisation des acteurs et d'écrémage. C'est pourquoi nous proposons de manier la carotte et le bâton vis-à-vis des opérateurs, en donnant plus de place, dans le cadre du système actuel, à ceux qui acceptent les règles du jeu et en les dissuadant de mener des politiques non coordonnées.

**M. Pierre-Jean Benghozi, membre du collège de l'Arcep.** – La couverture mobile et numérique du territoire est la priorité absolue de l'Arcep. Chaque citoyen se demande à tout moment si son téléphone mobile « capte bien ». L'autorité compétente prend en compte ce souci majeur et permanent.

Il y a aujourd'hui une conjonction de planètes. L'importance de couvrir tout le territoire, difficile à faire entendre dans le passé, est aujourd'hui reconnue. Chacun – y compris les opérateurs – est prêt à jouer sa partition pour répondre à l'impatience de la couverture.

Le constat, pourtant, est aigre-doux. Doux, car la Fédération française des télécoms annonce une couverture de 70% de la population dans les zones peu denses couvertes par les différents opérateurs – seul Free est un peu à la traîne. Mais aigre, car cette évolution n'est pas satisfaisante, au regard de la complétude, de l'aménagement du territoire...

Les usages dépassent en effet considérablement les anticipations, y compris celles formulées par l'Arcep. Nous sommes toujours en retard dans la fixation des échéances et des objectifs de couverture, alors que le volume de données mobiles (la consommation individuelle) double chaque année... En 2012, lors de l'attribution de la bande 800 pour la 4G, on avait fixé des objectifs sur les zones de déploiement prioritaire à 2028 ; lors de l'attribution de la bande 700 en 2015, les objectifs concernant les trains du quotidien ont été assortis d'échéances lointaines. Si 70% des zones prioritaires sont aujourd'hui couvertes, cela signifie que 30% ne le sont pas. Il faut donc accélérer et traiter par exemple les zones gris clair, mal couvertes, ou améliorer la qualité du service en internet mobile et en fonctionnalités diverses, car la qualité est très variable.

Il convient de suivre précisément le respect des engagements pris par les opérateurs en échange du droit d'usage. Ces engagements peuvent se révéler insuffisants, eu égard à l'impatience numérique que je mentionnais. Mais nous suivons chaque trimestre le déploiement de la 4G, et de la 3G dans les centres-bourgs qui en sont dépourvus.

Autre action importante de l'Arcep : le travail d'information, d'anticipation, de relais d'expérience. Nous avons affiné les cartes pour pousser les opérateurs à aller au-delà des obligations formelles, à investir afin de se différencier de leurs concurrents. Ce qu'indique le thermomètre sur la place du village – le critère binaire « capte ou ne capte pas » – ne reflète pas la qualité de la connexion pour chaque utilisateur. Le 18 septembre dernier, nous avons annoncé la publication de nouvelles cartes de couverture pour la région Nouvelle Aquitaine, avec quatre niveaux de performance, de « très bonne couverture » à « couverture limitée » et « inexistante », et des précisions sur la captation à l'extérieur et à la captation à l'intérieur des bâtiments – distinction fondamentale pour les activités telles que le commerce électronique. Ces nouvelles cartes correspondaient à une telle attente que nous avons enregistré 48 millions de consultations ! Dès le premier jour, le compteur du serveur de l'Arcep explosait ! Ces informations sont importantes pour éclairer le choix du consommateur avec d'autres critères que les types de forfaits et les tarifs, mais aussi pour guider les politiques publiques à partir d'un diagnostic précis des manques, et pour stimuler les efforts des opérateurs, ainsi incités à améliorer leur offre. Notre démarche est progressive, les cartes ne sont pas toujours précises, en dépit des mesures de vérification déjà effectuées pour la région citée, et que nous étendrons bientôt au reste du territoire. En 2018, nous diffuserons des cartes sur l'outre-mer et élargirons ces différentes cartes, au-delà des services voix et SMS, aux services d'internet mobile.

Il est temps de changer de braquet sur le mobile. Notre ambition, dans les zones de couverture limitée, correspond au slogan olympique « plus vite, plus loin, plus haut » ! Nous voulons pousser les opérateurs à investir seuls, plutôt qu'en partenariat avec les collectivités, car les mécaniques sont alors plus complexes. Nous conseillons au Gouvernement de se saisir du levier que représentent les renouvellements de fréquences 2G et 3G, entre 2021 et 2024, pour renégocier avec les groupes des engagements beaucoup plus contraignants. Les discussions devraient associer les collectivités locales, en bonne intelligence entre le public et le privé, et en s'appuyant sur des engagements opposables, sur la base de l'article L33-13 déjà cité.

L'objectif est d'améliorer significativement les choses dès 2020. Il y a des arbitrages à faire entre solutions pérennes de long terme et solutions « sparadraps » de court terme, pour régler des problèmes locaux, éventuellement par des solutions à la demande, temporaires. À cet égard, nous avons besoin de tous vos retours sur les priorités et les besoins.

Autres sujets importants, le déploiement des réseaux très haut débit radio, le réaménagement des bandes pour l'arrivée de la 5G – nous accordons souvent des autorisations d'expérimentation technique aux opérateurs, pour tester des solutions – ou la nouvelle bande de fréquence pour des réseaux d'entreprise 4G privés, qui s'adresse aux aéroports, centrales nucléaires ou grands sites industriels.

**M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Ce que vous dites sur la téléphonie mobile, et que l'on peut lire sur le site de l'Arcep, fait froid dans le dos : vous parlez d'objectifs de couverture à 2027 ou 2030, alors que le Président de la République entend que le problème soit réglé en 2020 ! M. Benghozi parle seulement d'amélioration « significative » à cette date. Cela ne me plaît pas beaucoup et le Sénat sera vigilant.

**M. Patrick Chaize.** – Le sujet suscite l'intérêt de tous les élus locaux, tous les parlementaires. Moi aussi j'ai sursauté en vous entendant parler d'amélioration significative de la situation en 2020. La feuille de route est en cours de rédaction par le Gouvernement, les balises avaient été posées par le Président de la République lors de la conférence nationale des territoires. Des pistes de négociation sont ouvertes, elles sont en cours de discussion. Quelle est la position de l'Arcep sur les objectifs et sur la manière de les atteindre ? Les cahiers des charges des licences ne sont pas suffisamment ambitieux : bien sûr, ils sont respectés par les opérateurs, car on a manqué de courage pour leur demander plus. Où l'Arcep place-t-elle le curseur pour une bonne couverture en téléphonie mobile ?

Sur la téléphonie fixe, je suis heureux de vos propos sur le Sénat. C'est le bon sens de veiller à la non-duplication des réseaux en zones non rentables. SFR fait des propositions de provocation. Ce groupe jette un caillou – que dis-je, un rocher – dans la mare pour rattraper ce qu'il a raté dans le passé. Mais on ne peut refaire l'histoire, il faut seulement l'assumer.

Il faut prendre en compte les nouvelles dispositions, mais ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain, ni créer de la concurrence entre réseaux publics et privés. Merci de votre réponse, que j'ai appréciée. Je me réjouis aussi de la position de Bruxelles, car on nous a souvent dit que les autorités européennes privilégiaient la concurrence, or elles ont exprimé une orientation qui va dans le bon sens.

Sur le statut de zone fibrée, auquel je suis sensible puisque j'avais fait adopter l'amendement sur ce point dans la loi Macron, vous parlez d'une arme à laisser sur la table, à ne pas utiliser. Ne serait-il pas sage de commencer à la charger ? Zone fibrée, ce n'est pas un label touristique, comme « ville fleurie » ou « station verte ». Vous parlez d'outil de valorisation des territoires, c'est une bonne nouvelle, mais pouvez-vous nous dire en quoi ?

Vous précisez également que, s'agissant des réseaux d'initiative publique (RIP), ce statut doit être demandé conjointement par les collectivités et des opérateurs, dites-vous. Le statut sera-t-il donné sur l'ensemble du territoire du RIP ou de façon morcelée ?

Je veux exprimer mon inquiétude sur les zones AMII. On demande de la transparence aux opérateurs ; on est prêt à les croire, à les accompagner pour une réussite collective ; mais quand la confiance est perdue, le message ne passe plus. Comment l'Arcep compte-t-elle faire pour que les opérateurs fournissent des cartes et des délais de déploiement précis ? C'est ainsi que l'on restaurera la confiance des élus envers eux.

**M. Michel Magras.** – Les Antilles viennent de vivre une période d'activité cyclonique inédite, qui a montré combien ces îles – et les moyens de communication sur place – sont fragiles, dépendantes du numérique pour la continuité territoriale et pour lutter contre l'isolement insulaire. Dans la période pré-cyclonique, sur mon territoire, les messages étaient diffusés par le téléphone fixe. Pendant le passage du cyclone, cette diffusion ne fonctionnait plus, et si à ce moment-là, la téléphonie mobile fait défaut, la communication n'est plus possible entre les autorités et la population, même pour les urgences. Nous souhaitons, à Saint Barthélemy, une réflexion sur les solutions pour diffuser les messages par SMS-CB, ou *cell broadcast* ; nous souhaitons des précisions sur le calendrier d'attribution des fréquences 4G-LTE demandées par les collectivités. Un seul opérateur a répondu à notre demande et s'est mobilisé sur tout le territoire de l'île. Ne devrait-on pas aller vers une obligation de mutualisation du service entre les opérateurs ?

**M. Louis-Jean de Nicolaj.** – Les zones rurales sont confrontées à deux problèmes essentiels : désertification médicale, couverture mobile. Faut-il 3 500 pylônes, ou 10 000, pour couvrir tout le territoire ? Peut-on savoir clairement quel programme permettrait une couverture totale ?

Il existe des plans d'installation de la 2G, de la 3G, mais dépassé ! On présente la 4G comme solution d'attente de la fibre optique et l'on nous propose de la 2G ou de la 3G : je crois que les Français souhaitent une clarification de la façon dont ils bénéficieront de la téléphonie mobile.

**M. Martial Bourquin.** – Je suis dubitatif : on parle depuis plus de dix ans de couverture de tout le territoire, de résorption des zones blanches, mais rien n'avance. Nous avons estimé dans un rapport sénatorial qu'il fallait même arrêter le démantèlement des cabines téléphoniques en attendant... Les opérateurs sont récalcitrants à trop d'obligations. Mais lorsque l'Autorité de la concurrence prend une décision, tout le monde y fait attention. Vous disposez d'un pouvoir de sanction par ordonnance gouvernementale : prononcez des mises en demeure de résorber telles zones blanches dans tel délai précis ! Bientôt, nous aurons deux types de territoires : ceux couverts en très haut débit, et ceux, ruraux, dépourvus de médecins comme de PME et TPE. Vous insistez sur la dissuasion. Très bien. Mais usez aussi de la sanction ! Fera-t-on toujours le même constat de non résorption dans un an, dans deux ans, dans trois ans ? J'attends une réponse claire.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Lorsque, pendant leur audition, j'ai demandé aux opérateurs si l'engagement du Président de la République serait tenu, ils ont répondu que cela dépendrait des contreparties. Trois mois après, quelles contreparties ont été demandées ? Ont-elles été accordées ? L'échéance de 2020 sera-t-elle tenue ?

**M. Alain Duran.** – Vous qualifiez les annonces de SFR de « bonne nouvelle ». Je ne vois pas les choses ainsi... Dans le département de l'Ariège, nous avons pris le problème à bras le corps pour déployer partout la fibre optique, sur les lignes les plus chères, dans les zones isolées – on nous a généreusement laissé les zones AMIL... Or SFR contacte à présent les maires, décrédibilisant le RIP et proposant la construction gratuite de morceaux de réseau, sauf dans les zones les moins rentables bien entendu. Le département est en train de réaliser son réseau ! Certes, les doublons de fibre ne sont pas interdits, mais qu'en pense l'Arcep ? Le bilan de France Très haut débit permet enfin de faire avancer le déploiement. Comment, sinon sanctuariser les RIP, du moins éviter le débauchage qui met à mal l'équilibre du RIP et empêche d'apporter la fibre partout et pour tous ?

**Mme Nelly Tocqueville.** – Il y a la valse des étiquettes, ici c'est la valse des dates. Lors de la prochaine audition, faut-il se préparer à entendre mentionner une échéance en 2033 ? Tous les opérateurs se présentent comme vertueux, mais leurs promesses n'engagent que ceux qui les croient. Nous ne le pouvons.

Le Gouvernement entend répondre aux attentes légitimes de la population des territoires ruraux. Mais comment, par exemple, diffuser la télémédecine comme il le souhaite si les équipements et réseaux nécessaires ne sont pas disponibles ? Les consommateurs ont pris l'habitude d'attirer l'attention sur les opérateurs qui ne respectent pas leurs engagements : envisagez-vous d'adopter vous aussi une telle démarche ?

**Mme Viviane Artigalas.** – Comment contraindre les opérateurs au respect de leurs engagements ? Chez moi, en zone de montagne, la desserte en haut débit rencontre des difficultés, et nous n'avons pas la fibre optique. Or, voyant que l'on creusait des tranchées, j'ai posé des questions : on installait la fibre pour des bureaux d'EDF ! Une entreprise de tourisme située juste à côté compte 40 employés, qui travaillent essentiellement au téléphone ou sur internet. Ils sont pénalisés par le faible débit et les dirigeants songeaient à délocaliser une partie de l'activité. J'ai monté un investissement en faisant appel également à des fonds d'État, pour acheminer cette fibre optique jusqu'à cette entreprise.

Où en sont les investissements promis pour déployer la fibre ? On parlait d'1,3 à 1,8 milliard d'euros.

**Mme Françoise Cartron.** – La carte réalisée en Nouvelle-Aquitaine a-t-elle suscité des prises de conscience ? A-t-elle eu un effet incitatif ?

**M. Marc Daunis.** – Ce que nous vous disons en termes policés, nous l'entendons sur nos territoires dans des mots beaucoup plus crus et directs. Il y a une colère... Vous parlez d'inquiétude ? Doux euphémisme ! Pour nous, c'est une certitude : les délais ne seront pas tenus, et les déclarations du Président de la République resteront un vœu pieux. Au rythme actuel, la fibre sera déployée en 2035. Une intervention lourde s'impose.

Le code des télécoms est en discussion à Bruxelles. Le Parlement résiste aux demandes des opérateurs qui réclament un allongement de la durée des licences à 25 ans. Quelle est votre position ?

Le Président de la République, très offensif sur les questions de régulation des plateformes et de la fiscalité du numérique, a rappelé que les géants d'Internet ne respectent pas les règles du jeu et utilisent leur position dominante pour empêcher d'autres acteurs d'émerger. Gardez-vous l'espoir que l'Europe avance sur ce sujet ?

**M. Guillaume Chevrollier.** – Dans la Mayenne, les attentes en matière de raccordement sont considérables, au point de générer un sentiment d'exaspération. L'outil Gigalis permet de mesurer la couverture réelle : 14 zones, soit 500 communes, présentent des carences. Toute la région est concernée, sauf la Loire-Atlantique. Les collectivités territoriales participent au dispositif des centres-bourgs en zone blanche et soutiennent la construction de 48 pylônes. Que pouvez-vous faire pour aider les collectivités territoriales et faire respecter les obligations des opérateurs ?

**M. Roland Courteau.** – L'accès téléphonique à des services sociaux se fait de plus en plus fréquemment par des numéros surtaxés. La régulation de ce type de numéros

entre-t-elle dans vos compétences ? Globalement, la facturation totale des appels a augmenté ; notamment quand ceux-ci durent plus de deux minutes et vingt secondes. Certains CHU s'adonnent à ces pratiques : scandaleux !

**M. Jean-François Longeot.** – Merci d'avoir organisé cette audition. Nous entendons toujours le même discours : on nous prend pour des imbéciles ! Notre crédibilité auprès de nos concitoyens pâtit des incessants changements de délais. Résultat : on ne s'installe pas chez nous, ou on en part. Quand les opérateurs seront-ils vraiment incités à répondre aux attentes de nos concitoyens ?

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Oui, nous avons l'impression que les opérateurs n'ont pas de comptes à rendre, et qu'ils nous imposent leur calendrier. N'y a-t-il pas de solutions alternatives ? *Quid* du satellitaire ?

**M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Président d'un syndicat de déploiement du numérique, j'ai observé un comportement choquant de la part d'Orange : au moment où nous allions activer la fibre optique, Orange a lancé une offre commerciale pour accroître le débit du réseau cuivre ! D'un coup, ce qui n'était pas possible l'est devenu. J'ai écrit au président de l'entreprise et posé une question écrite au Gouvernement. Certains collègues m'ont fait part de pratiques similaires dans leurs départements. Sont-elles légales ? En tous cas, elles sont contraires à l'intérêt général.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Dans la Loire, nous avons financé nous-même le déploiement de la fibre : cela coûte 500 euros par prise. En tout, cela fait plusieurs millions d'euros. On s'accommoderait presque des zones blanches, alors qu'elles pénalisent les agriculteurs, qui font tout sur internet désormais. Déjà, nous avons un système à deux vitesses. Que faire ?

**M. Daniel Gremillet.** – J'ai le sentiment qu'on n'avance pas, et qu'on se fiche de nous. Dans le Grand Est, SFR sème le trouble et menace la région. Qu'en pensez-vous ? Sur la téléphonie mobile, il ne se passe plus rien. Aucun signe de vie sur les zones blanches. Que pouvez-vous faire ?

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Ne serait-il pas dangereux de refaire la répartition entre opérateurs dans les zones AMII ? Il y a une courbe d'expérience, que les autres opérateurs n'ont pas parcourue. Vous avez parlé d'un nouveau réseau d'aménagement numérique. De quoi s'agit-il ?

**M. Sébastien Soriano.** – Ces auditions sont très utiles pour comprendre votre point de vue. Quelle est la valeur des engagements des opérateurs ? Pour le mobile, les fréquences appartiennent à la nation, et ne sont concédées qu'en l'échange d'obligations précises. Dans le fixe, rien de tel. Nous proposons donc d'instaurer des engagements contraignants dans le fixe aussi. Dès que les obligations auront une valeur juridique, l'Arcep, croyez-moi, les fera scrupuleusement respecter. Nous le faisons déjà pour le mobile : un observatoire publie tous les trois mois l'état du déploiement dans les zones moins denses. Et nous sanctionnons le moindre retard. Manque encore le niveau des obligations.

**M. Martial Bourquin.** – Nous sommes là pour cela !

**M. Sébastien Soriano.** – Dans le mobile, nous considérons que la situation actuelle n'est pas satisfaisante. Nous avons d'abord voulu décrire l'existant avant de passer à l'action. Notre proposition au Gouvernement est historique. En Suède, les fréquences ont été attribuées en échange d'obligations de couverture très ambitieuses – mais les redevances sont plus limitées. Nous proposons au Gouvernement d'adopter ce modèle. Or les fréquences de 900, 1800 et 2100 arrivent à échéance. C'est un levier historique pour solliciter des engagements sans commune mesure avec ce que nous avons connu. Le Gouvernement nous a donné mandat d'ouvrir les négociations en ce sens. Bien sûr, il faudra que l'État accepte d'être moins gourmand sur la redevance. Il est aussi envisagé de limiter l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau afin de développer l'incitation. En dernière analyse, le choix revient au Gouvernement.

Cette audition est utile : je comprends de vos propos que les Français ne veulent plus la 2G ou la 3G mais internet et la 4G. Sur SFR, j'ai dit qu'en principe on ne peut que se réjouir qu'un opérateur investisse davantage. Mais nous ne laisserons pas semer le désordre et la désillusion dans nos territoires. Le réseau d'aménagement numérique nécessiterait une modification législative. Cela donnerait la priorité, pour chaque ressource rare, à la région qui l'aurait adopté. Reste à vérifier les conditions juridiques – et la Commission européenne travaille sur le sujet, notamment en luttant contre l'*overbuilding*.

Aux Antilles, l'Arcep est associée aux travaux du préfet responsable de la remise en place des territoires dévastés. Nous entendons votre demande d'un accès à des fréquences accélérant le redéploiement d'internet. De quel nombre de pylônes avons-nous besoin ? M. Mézard parle de 10 000 à 15 000. Le chiffrage est en cours. Je suis d'accord avec votre observation sur le partage des zones AMII. Nous ne devons pas perdre du temps en palabres.

La Commission a proposé que toute attribution de fréquences se fasse pour 25 ans. Je comprends la nécessité de donner de la prévisibilité aux acteurs économiques, mais cela me paraît excessif. Nous devons garder de la souplesse d'adaptation.

Sur les numéros surtaxés, l'Arcep définit les règles du jeu, mais ne peut obliger le secteur public à utiliser un numéro gratuit. Cela relève du Gouvernement, pas du régulateur.

**M. Roland Courteau.** – La loi le prévoit pour les organismes sociaux.

**M. Sébastien Soriano.** – C'est en tout cas à la loi d'étendre le champ des numéros gratuits, l'Arcep ne peut se substituer au législateur sur ce sujet.

Les options satellitaires font évidemment partie des solutions du plan France très haut débit, et c'est une option envisagée par le Gouvernement pour la couverture du territoire en bon débit pour tous en 2020.

**M. Pierre-Jean Benghozi** – Pour revenir au mobile, il s'agit bien de s'inscrire dans les objectifs de couverture en 2020, mais il faut distinguer entre le fait d'être en mesure de fournir le service à tous dès 2020 et le fait de couvrir 100 % du territoire en 2020.

Nous allons proposer un service à tous dès 2020, en combinant divers moyens, mais la couverture de 100 % de la population ne peut être atteinte en deux ans. On réfléchit donc à la fois à la fourniture d'un service à court terme, mais aussi au maintien d'objectifs ambitieux et rapides de couverture, tout en visant un troisième objectif : que les opérateurs

continuent d'investir sur toute la durée d'attribution des fréquences pour étendre la couverture plutôt que d'attendre le prochain renouvellement.

Il y a donc trois niveaux d'actions : fournir le service à tous dès 2020, une couverture ambitieuse à une échéance rapprochée, et un mécanisme incitant les opérateurs à investir sur toute la période.

**M. Sébastien Soriano.** – Je reviens sur la question relative aux démarches commerciales d'Orange, qui modernise spontanément son réseau, en « concurrence » avec les réseaux publics. Le Gouvernement demande plus de prévisibilité sur l'arrivée des solutions technologiques de fixe et de mobile. Cela est assez difficile, mais l'Agence du numérique a initié un travail avec un observatoire du très haut débit, que nous souhaitons récupérer et enrichir, afin de donner plus de visibilité, notamment aux élus, car, en matière d'aménagement numérique du territoire, la prévisibilité est un élément essentiel pour pouvoir déployer une stratégie de long terme.

Les « zones fibrées » sont distinctes du réseau d'aménagement numérique. Il s'agit d'un statut, d'un label, qui serait donné à des territoires très engagés dans le développement de la fibre, pour organiser le relais entre le réseau téléphonique et le réseau de fibre, lequel a vocation, à terme, à supporter tous les usages. Une fois le label accordé, on arrêterait l'installation de nouveaux réseaux de cuivre ; en outre, cela serait un outil de communication pour une ville fibrée.

Autre question liée à la fibre : comment éteindrons-nous le réseau de cuivre ? Il faudra le faire, mais nous pensons que c'est encore trop tôt ; il faut d'abord transférer tous les usages du cuivre vers la fibre – il y a encore des systèmes d'alerte d'ascenseurs ou des circuits de centrales électriques qui fonctionnent avec le cuivre –, sans parler de l'enjeu patrimonial et financier, puisque le réseau appartient à Orange.

**M. Franck Montaugé.** – Vous parlez de renouveler les licences 2G et 3G, mais quel est l'intérêt de ces licences alors que l'on parle de 4G, voire de 5G ? En outre, vous avez parlé de l'échéance 2021-2024 pour le renouvellement de ces licences ; est-ce à dire que rien ne se passera d'ici à 2021 ?

**M. Sébastien Soriano.** – Très bonnes questions. Ces fréquences ne sont effectivement pas au cœur du marché, mais elles sont indispensables, car les opérateurs continuent de les utiliser pour certains services de voix, de données ou de SMS. L'hypothèse d'une disparition de ces fréquences engendrerait beaucoup d'inquiétude chez les opérateurs, alors que, au contraire, les rassurer peut avoir de la valeur.

En ce qui concerne l'échéance, je vous confirme que les discussions portent sur des engagements de couverture dès maintenant.

**M. Pierre-Jean Benghozi – Pour revenir à la question de Mme Cartron sur les cartes,** le premier effet que l'on a observé est que cela a permis de calibrer la qualité des cartes fournies par les opérateurs. On prolongera les contrôles à l'échelon national pour que les cartes soient de plus en plus fiables.

**M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Je vous remercie, messieurs. Cette audition a été intéressante pour nous, mais je pense qu'elle l'a aussi été pour vous, car les mécontentements ou les impatiences ont pu s'exprimer.

Je veux dire à Martial Bourquin que l'on ne peut reprocher à l'Arcep de ne pas infliger de sanctions alors qu'elle n'en a pas le pouvoir. Nous sommes plusieurs sénateurs à avoir essayé de donner à l'Arcep la possibilité d'appliquer des sanctions quand les engagements des opérateurs ne sont pas respectés, mais nous n'y sommes pas encore parvenus.

On retrouve dans vos propos, messieurs, deux préoccupations fortes du Sénat : d'une part, la prise en compte de l'aménagement du territoire dans les critères d'attribution des fréquences, et non seulement la volonté de faire payer au maximum les opérateurs comme des vaches à lait, en ne leur demandant rien en échange, d'autre part, la nécessité que les engagements des opérateurs soient opposables sous peine de sanction.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Je suis contente que l'Arcep propose un marché aux opérateurs, avec moins de redevance et plus d'engagements. On ne peut leur demander d'être toujours moins chers, d'être présents dans des zones non rentables et exiger des redevances élevées, d'autant que ce sont alors les fonds publics qui doivent financer l'aménagement du territoire.

**M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Pour finir, j'ajoute que je souhaiterais que le Parlement soit davantage consulté, notamment lors de la rédaction des cahiers des charges ; en matière numérique, trop de choses passent uniquement par la voie réglementaire.

*La réunion est close à 17 h 40.*

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

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

**Mercredi 18 octobre 2017**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

## **Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de M. Joël Barre, délégué général pour l'armement**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous sommes heureux d'accueillir M. Joël Barre, délégué général pour l'armement depuis août dernier.

Monsieur le délégué général, vous avez principalement la responsabilité des opérations d'armement des forces armées. Financées sur le programme 146, premier budget d'investissement de l'État, elles représentent 10,4 milliards d'euros en crédits de paiement et 13,7 milliards d'euros en autorisations d'engagements. Vous avez également la responsabilité des études amont, c'est-à-dire de la recherche, enjeu essentiel pour préparer l'avenir, qui est financée sur le programme 144.

Le Gouvernement affiche un budget 2018 de « remontée en puissance » pour la défense. Les autorisations d'engagements du programme 146 augmentent d'un tiers et des livraisons et des commandes importantes d'équipements sont prévues. Toutefois, nous sommes très préoccupés par l'exécution budgétaire pour 2017, qui a causé la démission du chef d'état-major des armées, le général de Villiers, en juillet dernier. D'abord, où en est le déblocage des 700 millions d'euros de crédits encore gelés sur le programme 146 ? L'année dernière, la DGA était en « cessation de paiement » le 12 octobre : qu'en est-il cette année ?

Ensuite, quel sera l'impact de l'annulation des 850 millions d'euros décidée en juillet dernier ? En report de charges, on parle de 420 millions d'euros pour 2018, avec un reste à payer de 400 millions pour 2019. À l'approche de la préparation de la loi de programmation militaire 2019-2025, ce n'est pas de bon augure. Quels seront les retards de livraisons et surtout les surcoûts liés à ces décalages ? On parle des pods de détection des Rafale Marine, des radars des avions de surveillance, des tourelles des Griffon...

Enfin, quelles garanties a-t-on que les crédits restant au programme 146 ne feront pas à nouveau les frais de la régulation de fin d'année ? Ce programme est la seule réserve disponible pour la défense ; s'il lui faut assumer en propre les surcoûts d'opérations extérieures et intérieures, cela risque de mettre le budget encore plus en danger.

Nous sommes aussi préoccupés par les dispositions du projet de loi de programmation des finances publiques. Les crédits déjà prévus pour la défense en 2019 et 2020 sont-ils à la hauteur des besoins, pour les équipements ? Ces investissements pourront-ils être engagés, alors qu'un objectif annuel de stabilisation des restes à payer de l'État serait introduit par l'article 14 du projet de loi ?

**M. Joël Barre, délégué général pour l'armement.** – Je vous remercie de me recevoir. La direction générale de l'armement (DGA) a en effet la responsabilité du programme 146 conjointement avec le chef d'état-major des armées et la pleine responsabilité des études amont du programme 144.

Un mot d'abord sur l'exécution budgétaire pour l'année 2017. Le niveau d'engagement prévu au titre du programme 146 d'ici à la fin de l'année est de 12,1 milliards d'euros, montant élevé du fait notamment du lancement de frégates de taille intermédiaire, de la commande, au titre du programme Scorpion, de 319 véhicules blindés multi-rôles (VBMR) lourds Griffon, ainsi que du développement et des vingt premiers exemplaires de l'engin blindé de reconnaissance et de combat (EBRC) Jaguar. Ces engagements couvrent en outre la rénovation des cockpits des avions Awacs, la rénovation des frégates Lafayette ainsi que la commande des satellites Syracuse de quatrième génération.

Les besoins en termes de crédits de paiement pour l'année 2017 sont estimés à 11,4 milliards d'euros, tandis que les ressources disponibles s'établissent, en loi de finances initiale, à 9,3 milliards d'euros, auxquels il faut ajouter 700 millions d'euros toujours gelés.

La gestion de l'année 2017 a aussi été marquée par une annulation de crédits à hauteur de 850 millions d'euros, entièrement supportée par le programme 146. En conséquence, et dans l'hypothèse d'un déblocage complet des crédits gelés, le report de charges à la fin de l'année est estimé à 1,7 milliard d'euros – 2,4 milliards d'euros sinon.

Le niveau d'engagement prévisionnel au titre du programme 144 s'établit à 861 millions d'euros. Ce montant inclut la provision relative à la prochaine phase du programme de démonstrateur de drones de combat franco-britannique FCAS (*Future Combat Air System*), reportée en début d'année prochaine, selon l'issue des discussions menées avec les Britanniques et des propositions que feront nos partenaires industriels.

Le besoin en crédits de paiement actualisé pour 2017 est de 820 millions d'euros. Tous les crédits de paiement disponibles seront donc consommés d'ici la fin de l'année. 50 millions d'euros ont été consacrés, comme chaque année depuis 2015, au Régime d'appui pour l'innovation duale, destiné aux PME et aux ETI.

Des études ont été lancées dans le domaine de la guerre électronique – qui nécessite, tant dans le domaine aéronautique que dans le domaine naval, des améliorations continues. D'autres études portent sur un radar sol à antenne active, pour renouveler celui qui existe dans nos systèmes sol-air de moyenne portée, ou encore sur les futurs missiles de croisière et missiles antinavires, en coopération avec les Britanniques, qui seront fabriqués par MBDA. Nous avons enfin lancé un certain nombre d'études sur les composants et systèmes optroniques, par exemple des détecteurs infrarouges de nouvelle génération. Parmi les résultats d'études marquantes, citons la nouvelle architecture du système de communication des avions qui participent aux missions de combat, l'évaluation en conditions représentatives de la tenue de situation multi plateforme pour la Marine ou encore les démonstrations faites des capacités de pénétration de têtes militaires polyvalentes pour les missiles de combat terrestres.

La liste des commandes et livraisons réalisées en 2017 est longue : je n'en ferai pas une lecture exhaustive. Les livraisons comprennent trois avions de transport A400M, neuf hélicoptères NH90, cinq hélicoptères Tigre, 379 porteurs polyvalents terrestres pour l'armée de terre, un Rafale neuf et deux Rafales Marine rétrofités au standard F3.

Nous avons également réalisé plusieurs urgences opérations cette année : dans le domaine des véhicules blindés hautement protégés pour les forces spéciales, sur les fusils, les télépointeurs, etc. D'autres sont à lancer d'ici la fin de l'année, en particulier un complément de travaux pour 12 appareils de communication satellite pour avions.

En matière d'exportations, les prises de commandes françaises en 2016 ont atteint 14 milliards d'euros. Deux partenariats stratégiques d'envergure ont été scellés : avec l'Australie d'une part, qui a choisi la France et Naval Group pour la construction de 12 sous-marins océaniques ; la dynamique a été lancée en 2016, et se traduit cette année par l'arrivée à Cherbourg d'une cinquantaine d'Australiens. Avec la Belgique d'autre part, qui a fait le choix d'acquérir des véhicules développés dans le cadre du programme Scorpion.

La DGA a mis fin à la baisse de ses effectifs, engagée au milieu de la décennie 2010. La prévision d'atterrissage est de 9 710 emplois équivalents temps plein, ce qui correspond à une masse salariale d'environ 750 millions d'euros.

J'en viens au projet de loi de finances pour 2018. Les besoins d'engagement du programme 146 s'établissent à 11,4 milliards d'euros, équivalents à ceux de 2017 ; la ressource en autorisations d'engagement est de 13,7 milliards d'euros. Les principaux engagements prévus sont le lancement des travaux du prochain standard de l'avion Rafale, le standard F4 ; le lancement du missile air-air, successeur du Mica ; la commande des trois derniers avions ravitailleurs MRTT ; la commande du cinquième sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda – ce programme en comprenant six, le premier devant être livré en 2020.

Le besoin en crédits de paiement s'élève pour 2018 à 10,7 milliards d'euros hors report de charges entrant, pour des ressources de 10,31 milliards d'euros, dont 10,24 de crédits budgétaires et 67 millions d'euros de recettes extrabudgétaires.

Au titre du programme 144, les ressources représentent 760 millions d'euros en autorisations d'engagement et 723 millions d'euros en crédits de paiement, en cohérence avec le respect d'un flux de paiement de 730 millions d'euros par an en moyenne prévu au titre de l'actuelle loi de programmation militaire. Nous avons exprimé le souhait que le flux prévu par la prochaine loi de programmation soit supérieur à ce niveau, afin de mieux préparer l'avenir et soutenir l'innovation.

En 2018, l'effort de soutien à l'innovation des PME et PMI sera poursuivi à hauteur de 50 millions d'euros, Le Régime d'appui à l'innovation duale sera complété par la mise en place, avec BPI France, d'un fonds d'investissement en capital destiné à soutenir les petites et moyennes entreprises de défense.

En 2018, les études amont porteront en particulier sur la poursuite de l'effort dans le domaine de la cybersécurité, les travaux dans le domaine des missiles et le démonstrateur de drones de combat FCAS, l'évolution de l'architecture des réseaux et le traitement du *big data*, ainsi que les thèmes majeurs pour les capacités de défense tels que l'optronique, la robotique, ou les munitions pour les futurs systèmes terrestres.

La lancement du premier satellite d'observation optique de nouvelle génération Musis est prévu pour 2018 : il prendra la suite des satellites Helios. Le premier avion léger de surveillance et de reconnaissance sera également livré en 2018. En matière de projection et de mobilité, 2018 verra la livraison de deux avions A400M, de quarante véhicules porteurs polyvalents pour l'armée de terre, de huit hélicoptères NH90, de cinq hélicoptères Tigre, de

8 000 fusils d'assaut, des trois premiers véhicules blindés multi-rôles lourds de type Griffon ainsi que du premier système d'information et de commandement développés au titre du programme Scorpion, de trois Rafale neufs et d'un Rafale Marine F1 rétrofité au standard F3, ainsi que d'un bâtiment multi-missions pour la marine nationale.

En termes d'effectifs, la cible fixée à la DGA pour 2018 est de 9 625 ETPE. Les recrutements prévus seront nécessaires pour renforcer notre activité de cyberdéfense et de cybersécurité, ainsi que notre soutien à l'exportation. Il s'agit d'assurer cette charge nouvelle sans pénaliser nos programmes nationaux de défense, ainsi que de prolonger la tendance consistant à développer notre capacité d'ingénierie – nos effectifs sont désormais composés à 55% d'ingénieurs et de cadres.

En guise de conclusion de mon intervention liminaire, je rappellerai que l'année 2018 sera la dernière exécutée au titre de la présente loi de programmation militaire. Nous sommes déjà en train de préparer la prochaine, pour les années 2019-2025. Ses conditions de démarrage dépendront des conditions d'exécution de la fin d'année 2017 puis de l'année 2018.

**M. Cédric Perrin, rapporteur.** – Merci, monsieur le délégué général. Les reports de charges vont déstabiliser le programme 146, ce qui est source d'inquiétude. La renégociation des contrats avec l'industrie, dans le passé, a toujours conduit à des surcoûts. Les décalages de livraison doivent eux aussi être financés. Quel est l'impact de ces reports sur la sécurité de nos soldats en opération ? L'essentiel de la hausse du budget est d'avance consommée par les reports de charge, mesures de « resoclage » et décisions qu'il fallait financer, ce qui ne nous rassure pas vraiment. Les problèmes de cessions immobilières, que nous avons évoqués avec le secrétaire général pour l'administration du ministère des armées, nous inquiètent tout autant. Tout cela aura des effets sur la future loi de programmation militaire.

Où en est la réorganisation des processus d'achat ? Nous devons changer de logiciel : jusqu'à une période récente, l'innovation procédait de l'effort de défense, avant d'être appliquée dans le civil. C'est désormais l'inverse : comment capter l'innovation civile et l'adapter à un modèle de défense qui n'a pas vocation à changer aussi vite ?

60 % de nos véhicules blindés engagés en opération sont insuffisamment protégés. Vieux, usés, ils sont en cours de remplacement au titre du programme Scorpion, qui prévoit la livraison de véhicules blindés multi-rôles « Griffon » et d'engins blindés de reconnaissance et de combat « Jaguar ». Notre commission, eu égard à l'urgence, a préconisé une accélération des livraisons. Les entreprises concernées ont dit, l'hiver dernier, pouvoir augmenter leurs capacités de production. Or la livraison des tourelles aux VBMR devrait être différée, pour faire face à l'annulation des crédits... L'accélération du programme Scorpion est-elle remise en cause ?

Le programme européen de drones MALE a été initié en 2015. Les discussions avec nos partenaires allemands sont complexes. Ils n'ont pas les mêmes besoins que nous : eux entendent surveiller leur territoire, tandis que nous sommes engagés à l'extérieur... La DGA croit-elle toujours à ce programme ? Peut-on, pour notre part, continuer d'y croire ? C'est à nos yeux un enjeu de souveraineté.

Le remplacement du Rafale français et de l'Eurofighter Typhoon allemand par un nouveau système de combat aérien européen a été l'une des annonces majeures du Conseil

franco-allemand de défense et de sécurité de juillet dernier. Comment cette annonce s'articule-t-elle avec la coopération en matière de combat aérien que nous menons depuis 2014 avec le Royaume-Uni ?

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure.** – Merci monsieur le délégué général. Notre commission se réjouit de l'augmentation, présentée comme inédite, des crédits affectés à la mission « Défense » en 2018, qui nous rapprochent des 2 milliards d'euros qui seraient nécessaires. Mais nous avons commencé l'année 2017 avec un coup rabet de 850 millions d'euros, supporté totalement par le programme 146. Les commandes sont très nombreuses avez-vous dit, mais comment sont-elles programmées ? Les renégociations des contrats ont-elles été engagées avec l'industrie ? Les reports entraînent toujours des surcoûts, nous le savons : peut-on les évaluer ?

Un des enjeux du projet de loi de finances était de rattraper les lacunes capacitaires, notamment en matière d'équipements. Mais le resoclage des Opex, les reports consécutifs aux annulations de crédits et le financement des mesures arrêtées en 2016 donnent le sentiment d'un budget en trompe-l'œil : il semble se stabiliser plus qu'augmenter, ce qui est pourtant indispensable... Dans ce contexte, comment faire face aux besoins en équipements conventionnels alors qu'à partir de 2020, nous savons que ce sont les besoins de la dissuasion qui vont exiger de nouveaux crédits ?

**M. Pascal Allizard, rapporteur.** – M. Michel Boutant, qui a dû repartir précipitamment dans son département, souhaite des précisions sur les satellites de renseignement Muisis : seront-ils livrés à l'été 2018 ou opérationnels à cette date ?

J'ai été informé des difficultés de la DGA à faire face aux sollicitations dans un contexte de multiplication des programmes, d'effectifs limités, de délais contraints, sur des projets complexes et techniques. La situation a-t-elle évolué ? Quelles mesures correctives ont été mises en œuvre ?

La loi de programmation militaire 2014-2019 prévoit 730 millions d'euros en moyenne annuelle pour les études amont. Depuis 2014, nous sommes à 726,8 millions d'euros en intégrant les prévisions 2017 et 2018 : le budget est donc mesuré au plus juste ; mais est-il seulement suffisant pour répondre aux besoins ? Qu'espérer pour la prochaine loi de programmation ? Notre commission, avec le rapport d'information de MM. Raffarin et Reiner sur les moyens de la défense nationale, et à la suite de nombreux experts, a estimé qu'il faudrait 1 milliard d'euros pour faire face aux besoins nouveaux.

La situation de l'Office national de recherche et d'études aérospatiales (Onera) continue de s'améliorer mais demeure fragile. Cet établissement risque-t-il de subir directement ou indirectement l'impact des mesures décidées en 2017 pour tenir compte de l'annulation de 850 millions d'euros ? Quelles mesures sont-elles mises en œuvre, avec l'appui de la DGA, pour maintenir au meilleur niveau mondial les grandes souffleries de l'Onera ? Nous nous inquiétons du report de l'arbitrage financier de l'État, qui permettrait d'engager en temps utile les travaux de modernisation nécessaires.

Le renouvellement du Famas par le HK416 doit être complété par d'autres acquisitions : système d'aide à la visée et remplacement du fusil de précision FR-F2, notamment. Où en sont ces appels d'offre ? Et où en est le projet de filière de munitions de petit calibre de guerre, parfois appelés « Provinces de France » ?

**M. Joël Barre.** – L’annulation de 850 millions d’euros de crédits de paiement nous a d’abord conduits à prendre des mesures sans impact physique immédiat, à hauteur de 430 millions d’euros, à savoir pour l’essentiel de moindres versements aux organisations internationales auxquelles nous participons, en particulier l’agence de l’Otan chargée du programme NH90 et l’Organisme conjoint de coopération en matière d’armement. Nous avons en outre réévalué les besoins de paiement prévus pour 2017 sur les programmes : ceci nous a permis de réduire les besoins de paiement de 200 millions d’euros. Mais ces décisions sans impact physique se traduisent par un report de charges, mécanique, sur les années suivantes que nous compenserons par une réduction des paiements en 2018, grâce à la renégociation de contrats d’armement et le décalage d’un certain nombre d’opérations. L’absence d’effet sur les soldats engagés sur le terrain a bien sûr été le principal critère de décision.

De quels programmes s’agit-il ? D’abord, nous sommes en train de renégocier avec Dassault les études à réaliser pour le passage au standard F4 du Rafale – réorganisation qui ne devrait pas remettre en cause le lancement du standard à la fin 2018. Nous renégocions ensuite les conditions logistiques entourant l’acquisition des frégates de taille intermédiaire, ce qui ne devrait pas remettre en cause les besoins opérationnels de la Marine, puisque la date de livraison de la première frégate resterait inchangée. Nous allons enfin décaler d’environ six mois de l’arrivée des premiers Mirage 2000D rénovés prévus en 2020, ce qui est cohérent avec le plan de retrait des flottes anciennes.

Le décalage des programmes, de quelques mois seulement, concerne d’abord la commande de radars pour les avions légers de surveillance et de reconnaissance – dont le premier exemplaire arrivera en 2018. La capacité de surveillance et de détection sera assurée dans un premier temps par une boule optronique. Dans l’attente de l’arrivée de la capacité radar sur la flotte patrimoniale d’ALSR, le recours aux ALSR locatifs, équipés de cette capacité et déployés sur les théâtres d’opérations, permettra de pallier ce déficit capacitaire.

Deuxièmement, nous avons été amenés à décaler la livraison de tourelleaux téléopérés pour les engins Griffon. Il s’agit d’un complément d’acquisition programmé dans le cadre de la première étape du programme Scorpion, qui correspond à l’augmentation du nombre de Griffon équipés d’emblée de ces tourelleaux. Nous serons capables d’équiper la moitié des Griffon livrés pour les engager en opération en 2021.

Troisième programme décalé : l’acquisition d’une charge utile « Renseignement électromagnétique » (ROEM) pour le drone Reaper. Nous envisageons dorénavant de mettre en place ces charges utiles ROEM pour 2020 sans mettre en cause nos engagements dans la bande saharo-sahélienne.

Dernier décalage : celui des équipements de détection de départs de missiles nouvelle génération pour le Rafale Marine. Cette mesure était destinée à mettre à niveau les systèmes d’autoprotection des dix premiers Rafale Marine livrés au standard F1, qui sont en cours de rétrofit sur le standard F3.

J’insiste : il n’y a pas d’effet immédiat sur les capacités de nos forces en opération, ni annulation de programmes – seulement des décalages.

S’agissant des 700 millions d’euros qui restent gelés, des discussions sont en cours entre le ministère des armées et Bercy. Sans dégel de tout ou partie de ces crédits, nous

sommes à la veille de la cessation de paiement, sensiblement à la même période que l'an passé.

Nous avons en effet demandé, et demandons toujours, une augmentation du budget prévu pour les études amont au titre de la prochaine loi de programmation militaire pour atteindre le milliard d'euros. Nous avons comme vous l'objectif de réaliser des démonstrateurs de technologies innovantes et d'aller chercher les technologies de rupture qui apparaissent dans le domaine civil. Nous en parlerons sans doute en début d'année prochaine.

Oui, nous croyons toujours à l'intérêt du drone MALE. Accompagnant le chef d'état-major des armées sur l'opération Barkhane il y a quelques semaines, j'ai pu mesurer l'intérêt du drone Reaper, mais il nous fait dépendre des Américains puisque ce sont eux qui le font décoller, atterrir, et qui l'entretiennent. Nous devons atteindre un minimum d'autonomie dans ce domaine. Les discussions sont en cours avec les industriels et notre partenaire allemand. Lors du Conseil franco-allemand de défense et sécurité (CFADS) du 13 juillet, l'Allemagne et la France sont convenus de continuer l'étude en cours sur la base d'une architecture bimoteur turbopropulseur. J'espère que le programme pourra être soutenu par la partie capacitaire du fonds européen de défense. Mais toute coopération, par nature, est difficile à conduire.

**M. Christian Cambon, président.** – Un drone MALE surspécifié et donc trop cher aura moins d'acquéreurs potentiels.

**M. Joël Barre.** – Les Espagnols sont intéressés. Il faudra en effet maintenir l'attractivité de ce matériel : plus il sera cher, moins il sera exportable.

**M. Cédric Perrin.** – Si c'est pour refaire un drone Reaper, le programme n'a pas d'intérêt...

**M. Joël Barre.** – Je serais plus nuancé. La dépendance à l'égard des Américains est le premier problème que nous pose l'achat du Reaper. Nous manquons d'une charge utile ROEM, et nous devons pour l'heure envoyer nos équipages se former aux États-Unis. Nous doter de nos propres drones nous confèrera une autonomie stratégique. C'est d'ailleurs l'une des conclusions de la revue stratégique.

**M. Cédric Perrin.** – Pour l'exporter, il faudra qu'il soit meilleur que le Reaper.

**M. Joël Barre.** – Il faudra certes améliorer les performances du drone, mais préserver son rapport efficacité-coût.

Les industriels nous disent en effet être capables d'accélérer la fourniture des véhicules prévus par le programme Scorpion. Cela fera partie des choix à faire dans la prochaine loi de programmation militaire, car c'est d'abord une question d'argent. Accélérer leur livraison imposera d'investir et de veiller à ce que nous puissions, à l'avenir, entretenir cet outil capacitaire.

Il nous faudra aussi évoquer le système de combat aérien du futur, face à des défenses aériennes de plus en plus performantes. Cela suppose un minimum d'études technico-opérationnelles pour étudier les meilleurs systèmes de pénétration de ces milieux non permissifs : cela passe-t-il plutôt par des avions, des drones, ou l'association des deux ? Nous avons proposé à l'armée de l'air et à l'industrie – Dassault au premier chef – de lancer

ces études dans notre centre d'analyse technico-opérationnelle de défense à Arcueil, et nous allons proposer aux Allemands de nous rejoindre.

Le FCAS est un outil de développement et de recherche de technologies de rupture qui s'appliqueront de manière quasi-équivalente à un avion ou à un drone.

Le lancement du premier satellite CSO est prévu la fin de l'année 2018. Trois satellites CSO sont prévus ; le deuxième devrait être lancé en 2020 ; le troisième, réalisé grâce à la coopération avec les Allemands, devrait l'être en 2021. Il faut compter quelques mois après le lancement pour qu'un satellite soit pleinement opérationnel.

L'annulation des 850 millions d'euros n'aura pas d'impact sur l'Onera. Sa situation financière est en effet fragile. Un contrat d'objectifs et de performance a été signé le 14 décembre 2016, qui porte sur la période 2017-2021.

La revue stratégique a dressé une cartographie des coopérations industrielles et technologiques sur la base des exigences d'une plus ou moins grande souveraineté. Les munitions de petit calibre ne font pas partie des domaines identifiés comme devant rester souverains. Pour nous doter d'une telle filière, il faudra investir pour la remettre en place – elle a été abandonnée au tournant des années 2000 – et s'assurer de notre capacité à vendre les produits sur un marché international très concurrentiel.

Comme toute organisation, la DGA doit mettre en œuvre un plan de progrès permanent. Je compte simultanément mener la préparation de la loi de programmation militaire et les chantiers de modernisation de la DGA. L'un d'eux concerne le processus d'acquisition : rigoureux, adapté aux grands programmes, il ne l'est pas forcément pour capter les innovations technologiques qui apparaissent dans le domaine civil. J'ai donc proposé au chef d'état-major des armées de conduire de concert une modernisation de notre processus d'acquisition.

**M. Hugues Saury.** – L'Europe semble désarmée. Seule la France possède une armée complète. Les budgets stagnent, les matériels vieillissent, les hommes se fatiguent... Comment avoir l'armée la plus efficace possible ? Quels moyens faut-il mobiliser pour retrouver un niveau conforme à nos attentes ?

**M. Ronan Le Gleut.** – Où en est la France en matière de missiles hypersoniques – c'est-à-dire dépassant Mach 5 –, sur lesquels travaillent la Russie, la Chine, les États-Unis ou encore l'Inde ? Disposons-nous de financements suffisants pour ne pas prendre de retard ?

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Vous avez fait allusion à la livraison du satellite dernière génération : où en est la coopération européenne en matière de satellites ?

Comment se traduit la priorité accordée à la cyberdéfense dans ce budget ? Vous avez pudiquement parlé de décalages de programmes : affecteront-ils la politique de cyberdéfense ?

**M. Olivier Cigolotti.** – L'engagement des forces armées dans les Opex provoque l'usure des matériels, notamment sur les véhicules de l'avant blindé. En 2014, nous disposions de plus de 3 000 de ces véhicules, mais ils n'étaient plus que 2 500 en 2015. Ne risque-t-on pas, au rythme actuel du programme Scorpion, une sous-capacité opérationnelle ?

**M. Joël Guerriau.** – Ma préoccupation concerne la Marine nationale. Tandis que nous prévoyons d’acquérir un nouveau sous-marin nucléaire d’attaque Barracuda en 2020 et que nos sous-marins, prévus pour durer vingt-ans, en atteignent trente-huit, la Chine met à l’eau tous les quatre ans l’équivalent de toute notre flotte... Nous accumulons du retard par rapport à d’autres pays qui ne cessent de s’armer et de répandre leur présence sur les océans.

**M. Jean-Marie Bockel.** – Le succès de nos exportations, qu’il faut saluer, met en lumière le succès de notre soutien à l’exportation, qui est essentiellement un effort de formation à destination de nos acheteurs. Le produit en revient aux armées, mais il ne prend pas en compte tous les frais, tel le coût de détention d’un équipement trop âgé maintenu dans nos parcs militaires pour permettre à l’importateur d’obtenir plus vite les équipements nouveaux. Votre prédécesseur considérait que les effectifs étaient insuffisants pour accompagner cette tendance lourde. Le projet de loi de finances vous donne-t-il les moyens, par exemple, de répondre aux nouvelles missions en Inde ou en Australie ? Comment la DGA s’assure-t-elle que cette charge ne pèse pas trop lourd sur nos armées ?

**M. Ladislas Poniatowski.** – Ma question porte sur les transports stratégiques militaires. Nous n’avons que deux ou trois A400M français en état de marche. Pour le reste, nous louons des Antonov, des Illiouchine, des Boeing, pour 80 % de nos besoins. Trois A400M doivent avoir été livrés en 2017, deux doivent l’être en 2018 : quand seront-ils opérationnels ? Et où en sommes-nous des exportations de ce modèle remarquable qu’est l’A400M ? À ma connaissance, pas bien loin.

**M. Bernard Cazeau.** – J’ai eu l’occasion de participer récemment à l’extension de l’entreprise Eurengo à Bergerac, qui a fait partie il y a une dizaine d’années de l’évolution de la Société nationale des poudres et explosifs, est désormais une filiale de Giat Industries, et fabrique des charges modulaires pour chars et exporte quasiment toute sa production – en Inde, au Moyen et en Extrême-Orient. Pourquoi l’armée française l’utilise-t-elle si peu ?

**M. Joël Barre.** – Monsieur le sénateur Saury, la réponse à votre question sera dans la loi de programmation militaire, qui affichera une augmentation significative du budget de la défense – ce sera la première fois depuis bien longtemps !

Nous sommes convaincus que la pénétration de la deuxième composante nucléaire à moyen terme doit reposer sur un missile hyper vélocité. Nous avons lancé des études amont et fait des essais en soufflerie sur le sujet à l’ONERA, et avons proposé de poursuivre ce projet dans le cadre de la loi de programmation militaire.

En matière de satellites d’observation, j’ai évoqué le satellite Musis, qui fait l’objet d’une coopération avec l’Allemagne. La coopération avec l’Allemagne et l’Italie repose depuis une dizaine d’années sur l’échange d’images de satellites optiques français contre les images radar des Italiens et des Allemands. Ceux-ci ont rejoint le programme « Composante spatiale optique » en 2015.

Les annulations de crédits n’ont aucun impact sur les activités de cyberdéfense, qui passent d’abord par un gros effort en ressources humaines : 500 personnes travaillent dans notre centre de Bruz, près de Rennes. La cybersécurité, c’est d’abord de la matière grise. Nous poursuivons nos efforts et veillons à ce que l’industrie française se développe dans ce domaine.

Les annulations n'ont pas remis en cause les capacités opérationnelles essentielles. L'accélération du programme Scorpion est d'abord une question de financement : il faudra donc la traiter en loi de programmation militaire.

Le sous-marin Barracuda a pris un peu de retard. Nous en avons discuté hier avec la ministre et l'ensemble des armées. Cela oblige à prolonger la durée de vie des sous-marins existants. Il n'y a pas de risque de rupture capacitaire dans ce domaine. Le processus conduisant à la décision de prolongation de durée de vie est extrêmement documenté et rigoureux.

La question du soutien aux exportations, dans la configuration qu'on lui connaît aujourd'hui, fait l'objet d'une instruction spécifique dans le cadre de la préparation de la loi de programmation militaire. Nous avons ainsi bon espoir d'arriver malgré tout à concilier les exigences du soutien à l'exportation et la conduite des programmes nationaux.

L'A400M a été exporté en Malaisie. Son problème à l'export est dû aux difficultés rencontrées dans son développement, qui ont conduit à mettre en service des standards successifs rejoignant progressivement les exigences opérationnelles maximales ; il est probable que les acheteurs potentiels attendent encore qu'il soit en service avec ses capacités complètes.

Monsieur le sénateur Cazeau, je vous répondrai par écrit.

**M. Christian Cambon, président.** – Nous reviendrons sur les problèmes de disponibilité de l'A400M qui collectionne les pannes... On nous parle de trois fonctionnels sur les onze que nous avons, à telle enseigne que, pour intervenir sur les zones touchées par l'ouragan Irma, nos troupes ont dû emprunter des A400M allemands !

Monsieur le délégué général, nous vous remercions, et vous souhaitons pleine réussite dans vos fonctions.

### **Projet de loi de finances pour 2018 - Audition du Général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de Terre**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous accueillons ce matin le général Bosser, chef d'état-major de l'armée de Terre pour cette première audition devant une commission assez largement renouvelée.

L'armée de Terre est toujours soumise à une activité intense sur les territoires extérieurs – bande sahélo-saharienne, Levant –, sa priorité étant la lutte contre le terrorisme, domaine dans lequel la coalition a enregistré un certain succès notable depuis quelques jours avec la chute de Raqqa.

Sur le territoire national, l'engagement est également très important. L'armée de Terre est la première armée concernée par l'opération Sentinelle.

Je souhaite aussi saluer votre engagement et celui de vos hommes dans la réponse que vous apportez aux catastrophes naturelles, notamment à la suite du passage de l'ouragan Irma. L'armée de Terre a été une nouvelle fois d'une très grande efficacité dans la réponse qu'elle a apportée au désarroi des populations.

Ceci génère toutefois une usure des hommes et des matériels. L'effort colossal de formation des 11 000 recrues pour porter la force opérationnelle à 77 000 hommes s'y ajoute, avec cette question en toile de fond : les effets positifs de la remontée en puissance des effectifs commencent-ils à se faire sentir ? La contrainte dont vous aviez eu l'occasion de nous faire part s'est-elle desserrée ?

Nous souhaiterions par ailleurs vous interroger sur l'évolution de l'opération Sentinelle, qui nous semble un peu « homéopathique ». Ceci va certes permettre à l'armée de Terre de sortir du surrégime, mais le « totem » des 10 000 hommes est toujours là, et l'articulation avec les forces de sécurité intérieure ne nous semble pas repensée en profondeur. Attendez-vous d'autres évolutions ultérieures ? Quel bilan pouvez-vous tirer de ce dispositif, dont nous avons vu l'évolution - j'en parle notamment en tant qu'élu de région parisienne.

Un autre sujet attire notre attention, celui des conditions de vie des personnels. Nous avons pris connaissance, à travers les réseaux sociaux, les associations des familles, d'un certain nombre d'expressions concernant le logement, la restauration, l'habillement, la mobilité, l'accompagnement. Tout ceci doit faire l'objet d'un nouveau plan d'accompagnement des familles et de la condition de vie des militaires, dont la ministre a évoqué les grandes lignes. Quelles sont vos principales attentes à ce sujet ?

Nous sommes entrés hier, avec la revue stratégique, dans la perspective de la préparation de la loi de programmation militaire (LPM). La marge sera étroite. Les besoins sont importants. Quelles seront vos priorités ?

Enfin, quel est votre sentiment concernant le service national universel à ce stade de démarrage de la réflexion ? La ministre des armées m'a assuré hier que le Sénat y serait associé. Comment l'armée de Terre pourra-t-elle y contribuer ? Quels dangers convient-il d'éviter en abordant ce sujet, à la fois passionnant et compliqué ?

Général, vous avez la parole.

**Général Jean-Pierre-Bosser.** – Merci Monsieur le Président. Je vais être bref pour ce propos liminaire, afin de laisser du temps à vos questions.

Je commencerai par vous donner quelques éléments généraux sur l'armée de Terre et je vous dirai comment je la perçois aujourd'hui. Puis, je partagerai avec vous mon appréciation de situation sur son avenir et mes ambitions à plus long terme.

Tout d'abord, je suis très fier de commander l'armée de Terre française. Je considère aujourd'hui, environ vingt ans après la professionnalisation, qu'elle est arrivée à l'âge de la maturité. Maturité des soldats tout d'abord, qui font preuve de beaucoup de disponibilité. Ils ont encore démontré, avec l'ouragan Irma, leurs capacités à se mobiliser dans des délais très brefs. Ils font preuve également de courage et de discipline dans les missions extérieures, jusque dans l'application des consignes, comme on l'a vu récemment à Marseille.

Maturité des familles ensuite. Elles ont aujourd'hui pris conscience de ce qu'était une armée de Terre professionnelle. Elles apportent un soutien essentiel aux soldats, mais demeurent sous tension. Il faut donc veiller à leur reconnaissance, à leur information et à leur accompagnement. C'est en grande partie l'objet du plan ministériel d'accompagnement des

familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires qui doit être présenté prochainement.

Maturité sur le plan des valeurs que nous portons. Nous n'en avons pas l'exclusivité, mais nous les vivons aujourd'hui sans complexe. Elles nous sont enviées et sont mises en avant dès lors qu'on imagine des systèmes visant à intégrer et à favoriser le sentiment d'appartenance des Français à la Nation, comme le service national que vous avez évoqué, monsieur le président.

Maturité enfin de nos relations avec nos partenaires. Tous les contacts que j'ai avec mes homologues me confirment que l'armée de Terre est reconnue comme un partenaire de très grande qualité, particulièrement fiable. Je mentionne à cet égard la certification au printemps dernier du corps de réaction rapide-France (CRR-FR), qui témoigne d'un très haut niveau d'exigence, conforme aux normes OTAN les plus dures.

Cette armée de Terre se situe aujourd'hui à un moment charnière, après trois ruptures majeures.

La première rupture touche aux menaces. Pendant vingt ans, l'armée de Terre s'est concentrée sur des menaces que je qualifierais d'hybrides, que l'on connaît par exemple dans la bande sahélo-saharienne. Aujourd'hui nous faisons face à une conflictualité qui se déploie dans tous les domaines et sur tout le spectre des menaces : menaces conventionnelles, pour lesquelles on enregistre une reprise de l'activité, dans le cadre de l'OTAN – s'agissant des mesures de réassurance en Estonie, et demain en Lettonie avec les Allemands –, menaces terroristes que l'on combat à la racine, et enfin menaces irrégulières « du fort au fou », que l'on parle de fous religieux ou de fous tout court. Parallèlement à cette rupture, l'armée de Terre a été engagée massivement sur le territoire national. Le recours aux armées pour la protection du territoire national n'était pas nouveau, mais le déclenchement de l'opération Sentinelle en janvier 2015 a représenté un changement d'échelle et de nature. Il a pour nous un impact majeur sur lequel je reviendrai.

La deuxième rupture porte sur notre organisation. L'armée de Terre a adopté en 2015 un nouveau modèle, « Au Contact ». Ce modèle est aujourd'hui quasiment finalisé, avec douze commandements de niveau divisionnaire – chacun avec un chef, une mission, des ressources et le pilotage de grands métiers comme l'aérocombat, les forces spéciales ou encore l'engagement sur le territoire national. Cette organisation en "piliers" facilite l'interface et la connexion avec les capacités des autres armées, l'échelon interarmées voire interministériel.

La troisième rupture a trait à la remontée en puissance qu'a connue l'armée de Terre depuis 2015. Il s'agit d'une rupture physique, avec 33 unités élémentaires de plus dans les régiments et la recréation de deux régiments. Mais c'est aussi une rupture intellectuelle et culturelle. Après des années de déconstruction, il a fallu reconstruire. Or, on ne reconstruit pas forcément comme on a déconstruit. Il faut de la volonté, de l'intelligence et de l'innovation.

L'armée de Terre, vous l'avez dit, monsieur le président, doit faire face à un engagement extrêmement intense, qui met les hommes, les matériels et les compétences sous tension. Ces engagements présentent à mon sens trois grandes caractéristiques.

La première est une forme de durcissement des modes d'action de l'adversaire et de diversification des conflictualités auxquelles nous sommes confrontés. Par exemple, nous

avons subi une attaque par engin explosif improvisé (IED) par semaine au Mali durant tout le mois d'août. Les attaques auxquelles nous sommes confrontés nous occasionnent des pertes : depuis le début de l'année 2017, 3 morts, plusieurs dizaines de blessés, une vingtaine de véhicules détruits.

Deuxième caractéristique : l'étalement de nos forces qui sont présentes au Sénégal, en Mauritanie, au Niger, au Mali, au Tchad, à Djibouti, ou dans le cadre de l'opération Chammal. Cet étalement est source de tensions sur les structures de commandement, les systèmes d'information et de communication, ou encore sur les systèmes logistiques.

Enfin, la dernière caractéristique de nos engagements est une prévalence toujours plus marquée du champ des perceptions sur celui des réalités. Les hommes sont très soucieux de la manière dont on perçoit leur engagement. Vous vous souvenez certainement de l'image prise à Saint-Martin, lors de l'ouragan Irma, par un photographe de France Info, Matthieu Mondoloni, dont le cliché représentait un soldat français portant une petite-fille dans ses bras. Les réseaux sociaux avaient accusé les armées de propagande, voire de colonialisme. Il faut que l'on intègre toujours plus ce champ des perceptions et qu'on ne cesse de l'expliquer à nos hommes.

L'armée de Terre est aujourd'hui en phase de rééquilibrage et de stabilisation. Elle doit d'abord retrouver un équilibre dans son niveau d'entraînement. Vous y avez fait allusion : l'armée de Terre va retrouver son niveau de préparation opérationnelle d'avant 2015 au cours de l'été 2018, en qualité et en quantité.

Nous recherchons également un nouvel équilibre dans le maintien en condition opérationnelle de nos équipements. A cette fin, nous avons conçu et nous mettons en œuvre un projet de maintien en condition opérationnelle du matériel terrestre qui vise à mieux distinguer la maintenance opérationnelle – celle qui, au plus près des forces, a pour but de rendre nos matériels disponibles pour mener l'action – et la maintenance à caractère plus industriel, afin de fournir davantage de potentiel à nos matériels, qu'il s'agisse de maintenance étatique ou privée.

En matière de ressources humaines, nous avons besoin de temps pour revenir à l'équilibre. Pour former un chef de section ou un pilote d'hélicoptère, il faut en effet du temps. Onze mille hommes supplémentaires ont été injectés dans la force opérationnelle terrestre depuis 2015. Il faut maintenant que ces personnes acquièrent de l'expérience et des compétences. Il faut plusieurs années pour former un pilote d'hélicoptère ou un chef de section VBCI, dix à quinze ans pour former un capitaine. Du fait d'un dé-pyramidage et d'une déflation continue, nous avons un fort déficit sur les hauts de pyramide : il manque en volume environ 1 000 officiers et, en qualité, environ 3 000 sous-officiers supérieurs dans l'armée de Terre.

Enfin, il me reste à finaliser le modèle « Au Contact ». C'est un modèle qui donne satisfaction, qui est un bel exemple de déconcentration et de confiance. En 2018, je souhaite y apporter les derniers réglages, notamment dans des domaines comme la cohérence d'ensemble doctrine-formation-entraînement, la renaissance d'une école supérieure de guerre Terre, la définition du rôle et de la place du renseignement de niveau tactique, un sujet dont je me rends compte qu'il a été un peu délaissé, la structuration de l'aguerrissement ou encore une doctrine rénovée dans le domaine de la cynotechnie. Ce sont en apparence de petits domaines, mais qui ont du sens et une haute valeur ajoutée dans le cadre des engagements futurs.

J'en viens maintenant à ma seconde partie, celle concernant ma vision d'avenir pour l'armée de Terre. Elle est assez simple, même si la mise en œuvre et l'exécution seront plus compliquées.

Le Président de la République a fixé une ambition avec un objectif clair : rester la première armée européenne. Pour l'atteindre, un cadrage financier a été donné, avec un budget de défense annoncé en hausse de 1,8 milliard d'euros en 2018, puis de 1,7 milliard d'euros par an sur la durée du quinquennat, et un objectif d'effort de défense à 2% du PIB en 2025. La question qui nous est posée est finalement de savoir quel chemin nous allons proposer pour atteindre cette ambition avec les moyens qui nous seront alloués : qu'allons-nous proposer pour demeurer à ce degré d'exigence fixé par le Président de la République ?

Pour commencer, la revue stratégique de défense et de sécurité nationale pose un certain nombre de jalons, qu'il faudra suivre.

Premier jalon, la revue stratégique fait le constat d'une mutation de la conflictualité, et exprime la nécessité d'une remontée en puissance de l'outil militaire pour atteindre un modèle complet.

Deuxième jalon, elle entérine une hiérarchisation de nos buts stratégiques et de nos intérêts, en partant du territoire national pour aller jusqu'à la mer de Chine.

Troisième jalon, la revue stratégique de défense et de sécurité nationale insiste sur l'interaction et l'interdépendance des cinq grandes fonctions stratégiques. Aucune d'entre elles ne peut être pensée seule. Par exemple, on constate aujourd'hui qu'il existe un lien fort entre prévention et intervention. Autre exemple, la stratégie de dissuasion est directement liée à notre capacité d'intervention et de protection.

Quatrième jalon, la revue stratégique de défense et de sécurité nationale recommande l'inscription des opérations militaires dans le cadre d'une approche globale, qui doit articuler étroitement sécurité et développement : pressions internationales, modes de gouvernance, interventions, formations, reconstructions. Peu de pays européens ont les mêmes savoir-faire que l'armée de Terre française dans tous ces domaines.

Enfin, cinquième jalon, la revue stratégique de défense et de sécurité nationale affirme une ambition industrielle et technologique forte, dans laquelle l'armée de Terre a toute sa place. Alors qu'elle a souvent été considérée comme une armée peu technologique, elle désire aujourd'hui s'impliquer dans le maintien de l'excellence industrielle française, notamment au travers du programme Scorpion – mais pas seulement.

Il faudra ensuite inscrire notre remontée en puissance dans la prochaine loi de programmation militaire. Les travaux sont en cours, et à ce stade, j'ai déterminé trois objectifs pour cette LPM : un objectif de réparation, un objectif de recapitalisation et un objectif de modernisation.

La réparation consiste à compenser les lacunes de ces quinze ou vingt dernières années. Cela concerne notamment les canons d'artillerie, les moyens de coordination dans la 3e dimension et de défense sol-air, la mobilité terrestre, le transport logistique, les équipements et l'armement individuels (le pistolet automatique de nos soldats date de 1950), ou encore les équipements du génie. Je n'ai plus aujourd'hui, par exemple, que 500 mètres de ponts. Or si l'on veut exister en Europe, il faut peut-être en avoir davantage. Il se trouve que

nos amis allemands et anglais ont fait le même choix que nous, donc nous ne pouvons pas nous appuyer sur leur capacité en la matière.

La recapitalisation consiste à restaurer notre modèle usé par plusieurs années de sous-dotation et de sur-engagement afin de revenir à un fonctionnement plus équilibré et soutenable. J'ai ainsi besoin de plus d'infrastructures, de plus de pièces détachées, de plus d'équipements. En quelque sorte, la famille étant plus nombreuse, le budget doit augmenter. Il faut donc recapitaliser l'entreprise pour répondre à l'ambition d'une armée de Terre de 100 000 hommes.

La modernisation, c'est investir dans l'avenir pour faire face aux menaces de demain. Cela passe par le programme Scorpion, mais aussi par la recherche et l'innovation.

Il faut donc que j'arrive à prioriser ces trois objets. Il appartiendra ensuite au CEMA de prioriser les objets de l'ensemble des armées. C'est un exercice extrêmement compliqué, qui demande une connaissance très fine de nos affaires, certains programmes étant longs et incompressibles. Ainsi, la durée de vie d'un sous-marin est de 80 ans, entre les études amont et le jour où on l'envoie à la ferraille. Il va falloir organiser tout cela.

Je termine en disant que, fort de cette analyse qui se poursuit, j'ai demandé à mes états-majors de réfléchir à ce que pourraient être les critères d'une armée de Terre qui soit la première armée européenne. On ne l'a jamais fait. Je vous livre quelques-uns de ces critères à ce stade de nos réflexions.

Le premier critère est de pouvoir bénéficier d'un modèle d'armée complet ou presque complet. C'est un impératif pour agir seul, être capable d'entrer en premier, de durer et d'affronter tout type d'ennemi.

Le deuxième critère consiste à disposer d'une masse. Pour faire un effort sur le territoire national et intervenir sur trois ou quatre théâtres d'opérations, il faut du monde. On ne peut avoir d'ambitions sans effectif. Cette masse est une nécessité également pour avoir un effet d'entraînement vis-à-vis de nos partenaires. On peut aussi comprendre ce critère de masse comme le fait d'être capable de créer des volumes de forces à un moment et en un lieu donnés grâce à une agilité accrue. La masse, c'est une armée de Terre d'au moins 100 000 militaires, soit un petit peu plus que les 97 000 dont on dispose aujourd'hui.

Le troisième critère, qui nous différencie des autres, est celui de l'aguerrissement. Il s'agit de pouvoir disposer de soldats capables de gagner des combats de plus en plus difficiles, dans des milieux de plus en plus complexes. Il s'agit également de notre capacité à durer, à supporter des pertes et à payer le prix du sang. Il n'est pas toujours facile d'évoquer ce sujet avec nos alliés : on peut partager beaucoup de choses dans le domaine de la formation initiale, ou de celle des démineurs. Quand il s'agit d'engager des soldats et de prendre le risque de perdre des vies, le dialogue est souvent plus délicat.

Le quatrième critère consiste à posséder des équipements de quatrième génération. C'est tout l'enjeu du programme Scorpion. Il s'agit de disposer d'engins dotés d'un niveau de protection de haute qualité, d'être capable de pratiquer un combat interarmes infovalorisé, de garder un temps d'avance dans la course à l'innovation.

Enfin, le cinquième critère est celui de la capacité à générer ou à soutenir des coopérations.

Tous ces critères n'ont de sens que si le cadre général de notre action est robuste. Selon moi, pour ce faire, il est nécessaire d'assumer notre spécificité militaire et que la condition des personnels soit à la hauteur de ce qu'on en attend.

Nous poursuivons cette étude. Je pense que l'on pourra ainsi décliner les priorités de la LPM.

Pour conclure, je crois que nous sommes entrés dans une ère avec des perspectives nouvelles. Nous ne faisons pas preuve d'un optimisme béat, mais d'un optimisme de circonstance, parfois empreint de gravité au regard des actions que nous menons sur les théâtres d'opérations extérieures.

Dans le chantier que nous avons ouvert, il est impératif d'établir des priorités, car il ne sera pas possible de tout faire tout de suite et il faut avoir une ambition réaliste. La reconstitution d'un potentiel d'intervention est un préalable, ce qui signifie en d'autres termes, qu'il faut d'abord faire correspondre les moyens aux ambitions, ce qui prendra un peu de temps. C'est ce que nous, militaires, disons depuis une dizaine d'années. La réparation, en elle-même, constitue une première réponse à ce que l'on a pointé du doigt durant de nombreuses années.

La remontée en puissance exige d'opérer un changement culturel majeur. Il s'agit de construire « l'armée de nos besoins », pour paraphraser Paul Reynaud en 1925, et non l'armée de nos habitudes ou de nos rêves. C'est une époque propice aux bâtisseurs.

Je m'y trouve particulièrement bien, et je compte sur le soutien de votre commission pour nous aider dans cette tâche enthousiasmante !

**M. Christian Cambon, président.** – Général, merci pour la clarté de vos propos, votre ambition et votre réalisme.

Vos propos sont toutefois empreints de gravité car, derrière tous ces chiffres, tous ces programmes, on trouve des femmes et des hommes. Or on sait quel tribut l'armée de Terre a déjà payé à la présence de la France sur de nombreux théâtres d'opérations.

La parole est aux rapporteurs pour avis.

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur pour avis sur le programme 178.** – Général, je voudrais attirer votre attention sur la disponibilité technique opérationnelle (DTO). Celle des hélicoptères de manœuvre de l'armée de Terre a augmenté de 15 % par rapport à 2016, mais elle ne permet de remplir que 57 % du contrat opérationnel. Celle des chars Leclerc souffre de l'engagement du personnel en charge de sa maintenance dans l'opération Sentinelle, et celle des chars AMX-10 RC du vieillissement du parc, malgré les efforts de prolongation de sa durée de vie.

Je pourrais également parler des VAB, qui souffrent d'un déficit de régénération, ou des VBCI, voire des actions de rétrofit, qui augmenteront l'encours de l'industriel.

L'augmentation des crédits de 450 millions d'euros dans le budget 2018 sera-t-elle suffisante pour relever le défi ? On a besoin sur le terrain d'un certain niveau de disponibilités. Cela vaut à la fois pour les OPEX, mais aussi pour l'entraînement et la qualification de nos personnels, vous l'avez dit dans votre introduction.

Cette question est essentielle aujourd'hui, mais elle le sera également demain, car l'indisponibilité des matériels est un problème lancinant, peut-être pour quelques années encore.

**Mme Christine Prunaud, rapporteure pour avis sur le programme 178.** – Général, je souhaiterais vous interroger sur la préparation opérationnelle, qui concerne l'ensemble de la force opérationnelle terrestre, soit 77 000 militaires, et sur la préparation opérationnelle interarmées, qui vise à atteindre le stade opérationnel numéro 2 et concerne 40 000 militaires sur la base du contrat opérationnel.

Il semble que le nombre de journées de préparation opérationnelle ait augmenté. La remontée de la force opérationnelle terrestre devait permettre une reprise progressive des activités mais, dans le même temps, la formation initiale des nouvelles recrues nécessite 50 % de journées de préparation opérationnelle supplémentaires.

Cette proportion est-elle exacte ?

Pourriez-vous nous indiquer les volumes attendus en 2017-2018 ?

**M. Cédric Perrin, rapporteur pour avis sur le programme 146.** – Général, vous avez dit que vous étiez fier de commander l'armée de Terre. En mon nom personnel et au nom de notre commission, je tiens à dire que nous sommes également fiers des soldats que vous commandez, que ce soit en opérations intérieures ou en opérations extérieures. On ne le souligne pas suffisamment, et il faut le rappeler.

J'ai eu l'occasion de me rendre à Percy, début août, après l'attentat de Levallois-Perret, les soldats atteints dans cette attaque étant originaires de ma ville. J'y ai retrouvé un certain nombre de vos généraux, et j'ai vécu là-bas des moments particulièrement émouvants.

Nous avons par ailleurs reçu ici même cette année, avec le président Cambon, les blessés et les familles endeuillées de l'armée. J'ai à cette occasion à nouveau vécu des moments particulièrement émouvants. Je voulais en faire part.

Par ailleurs, vous avez une vision assez novatrice et très intéressante à propos de la nécessité de renouveler le matériel plutôt que de faire du rétrofit, qui coûte souvent bien plus cher. Comment envisagez-vous l'accélération du programme Scorpion ? C'est pour nous un sujet d'inquiétudes.

En second lieu, quelles sont vos priorités dans le cadre de la future LPM ?

**M. Joël Guerriau, rapporteur pour avis sur le programme 212.** – Général, merci pour vos propos optimistes. L'armée de Terre possède le plus gros bataillon de réservistes du ministère de la défense – 18 751 personnes sur 32 000.

Combien de réservistes emploie-t-elle chaque jour ?

Pour quelles fonctions sont-ils prioritairement utilisés ?

Quel bilan retirez-vous de leur participation à l'opération Sentinelle ?

Le recrutement est-il satisfaisant et permet-il d'augmenter les effectifs, conformément aux objectifs fixés ?

On sait que l'armée de Terre est particulièrement confrontée à la problématique de la fidélisation, notamment s'agissant des militaires du rang, dont certains, dans une proportion assez importante, ne vont pas au terme de leur contrat ou ne souhaitent pas le renouveler.

Quelle réponse l'armée de Terre apporte-t-elle à ce problème, et quelles autres mesures seraient nécessaires pour y remédier ?

**M. Gilbert Roger, rapporteur pour avis sur le programme 212.** – Général, on a beaucoup parlé de l'opération Sentinelle. On aimerait ne pas se payer de mots. Pourrait-on prévoir un temps de travail sur la nouvelle organisation, telle que vous la voyez, au service de la sécurité intérieure ?

J'ai par ailleurs constaté que les crédits consacrés à la politique immobilière de l'armée de Terre augmentaient, bien qu'ils aient accumulé un certain retard depuis quelques années. Quels endroits ne bénéficieront-ils pas d'une modernisation ?

**M. Pascal Allizard, rapporteur pour avis sur le programme 144.** – Général, pouvez-vous développer la question du renforcement du renseignement tactique, que vous avez abordée ?

Par ailleurs, 67 % des militaires de carrière de l'armée de Terre pourraient envisager de quitter l'institution pour changer d'activité, contre plus de 80 % dans la marine, et 55 % des militaires sous contrat envisagent de rompre celui-ci ou de ne pas le renouveler. Comment l'armée de Terre peut-elle relever le défi de la fidélisation des effectifs ? Souhaitez-vous au contraire un *turn over* selon les compétences ?

**M. Olivier Cigolotti.** – Général, vous avez employé les termes de réparation et de modernisation s'agissant de l'armement. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit la fourniture de 8 000 HK 416 F, fusil considéré d'ores et déjà comme l'arme individuelle du futur.

Quelle est la part consacrée à l'armée de Terre ? À quelle échéance l'ensemble de vos personnels seront-ils dotés de ce nouvel armement ?

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Général, il a été fait référence à plusieurs reprises à la question de la disponibilité des matériels et à leur maintenance, les deux étant naturellement corrélés.

Or certains types de matériels, notamment les hélicoptères Puma, qui ont un âge respectable, voient leur disponibilité améliorée par une diminution des visites préventives. Cette maintenance moins soutenue ne fait-elle pas courir un risque à nos hommes ?

**M. Christian Cambon, président.** – Général, pourrez-vous également dire un mot du service national universel ?

**Général Jean-Pierre-Bosser.** – Tout d'abord, la disponibilité technique des matériels apparaît comme un sujet récurrent, à la fois dans les domaines terrestre et aéronautique.

Je note une amélioration de la disponibilité technique de nos aéronefs. Sur 300, une centaine était auparavant disponible. Aujourd'hui, on en est à 125 appareils. Les effets de la création du pilier de l'aérocombat dans l'armée de Terre commencent à se faire sentir.

Airbus Helicopters est cette année au rendez-vous en termes de livraisons et de visites. L'objectif des visites fixé en début d'année devrait être atteint. Un certain nombre d'efforts ont été consentis en matière de recrutement de jeunes mécaniciens aéronautiques. Cette augmentation des effectifs se ressent déjà.

La mise à jour de documents relatifs à la navigabilité, qui a été améliorée, et l'élargissement de certaines visites, en accord avec l'industriel, améliorent également la disponibilité technique.

À ce stade, la disponibilité de nos hélicoptères en opération est très bonne, alors qu'il s'agit parfois de conditions difficiles. Il faut se rappeler que le Caracal a été acheté pour servir sur des plateformes pétrolières, et qu'on l'utilise aujourd'hui au Nord de Madama : ce n'est pas tout à fait le même environnement !

Toutes les mesures qu'on a pu prendre sont plutôt bonnes. Je pense donc que la sécurité des vols n'est pas engagée à ce stade pour nos hélicoptères.

Quant à la disponibilité terrestre, les résultats sont très bons en opérations extérieures, mais c'est le territoire national qui « paie la différence », la majorité des pièces détachées servant prioritairement aux véhicules engagés sur le terrain. Par exemple, la dichotomie est très forte entre la disponibilité technique des VAB au Mali et celle que l'on connaît en France, de l'ordre de 60 % en France contre 90 % au Mali.

Plus généralement, ceci pointe la difficulté d'entretenir voire de reconstruire des matériels anciens. Aujourd'hui, le VAB de 1972, qui est reconstruit en VAB Ultima, coûte cher et est souvent indisponible.

J'ajoute que la régénération de matériels anciens prend du temps. Ainsi, ce n'est qu'en fin d'année que l'on aura achevé toute la reconstruction des VAB rentrés d'Afghanistan depuis 2012. Ces VAB viennent progressivement alimenter le parc. Faut-il reconstruire des véhicules ou accélérer l'arrivée du Griffon ? C'est la question. C'est le même industriel et à peu près le même coût, mais le niveau de protection, l'action tactique et l'autonomie sont bien supérieurs pour le Griffon.

On peut donc légitimement s'interroger. Un VAB Ultima représente une protection 4 pour nos soldats. Un Griffon, c'est une protection 5. Il faudra en discuter avec le CEMA et le DGA. Ces choix me paraissent majeurs.

Pour ce qui est du projet MCO terrestre 2025 dont je vous ai parlé tout à l'heure, il n'est pas entièrement financé. Le projet de loi de finance 2018 consacre un effort de 506 millions d'euros de crédits de paiement à l'entretien programmé des matériels terrestres, dont une partie viendra financer ce projet MCO-Terre 2025, ce dont je me réjouis, même s'il manque encore pour la seule année 2018 environ 50 millions d'euros pour garantir un financement complet et contribuer à la remontée d'activité.

Par ailleurs, j'ai pris des mesures en matière de politique d'emploi et de gestion des parcs (PEGP). Mon objectif vise à redonner du matériel aux régiments, en cohérence avec les maintenances opérationnelle et industrielle. En y incluant les mécaniciens, on a aujourd'hui des gains à trouver.

S'agissant de la préparation opérationnelle interarmes, il est vrai que le niveau général a chuté considérablement en 2015 et 2016. L'armée de Terre est passée de quatre-

vingts quatre journées de préparation opérationnelle en 2014 à soixante-quatre en 2015, puis soixante-douze journées de préparation opérationnelle en 2016, alors que la norme s'établit à 90. Cette année, on espère remonter à plus de 80 jours.

Cela étant dit, j'insiste sur le fait qu'un soldat qui n'a pas satisfait à la formation initiale ou à la formation opérationnelle n'est pas engagé en opération extérieure, et en toute hypothèse aucun soldat n'est engagé avant six mois de formation et d'entraînement sur le territoire national.

Monsieur le sénateur, vous avez évoqué la qualité de nos soldats. Ils n'ont rien de plus que les jeunes Français qui vivent au quotidien dans notre pays. Nous sommes très fiers de les voir agir. Cela peut illustrer les valeurs et l'exemple que promeut l'armée de Terre.

Par ailleurs, les soldats du 35<sup>e</sup> régiment d'Infanterie blessés le 9 août lors de l'attaque de Levallois-Perret sont tous sortis d'affaire aujourd'hui. S'ils n'avaient pas porté leur gilet de protection ce jour-là, les choses auraient été plus graves, car ils ont été percutés violemment par un véhicule de forte puissance.

Pour ce qui est du programme Scorpion, il faut être plus précis. Il s'agit en fait de remplacer le VAB par le Griffon et, demain, la gamme AMX-10 RC par le Jaguar, qui constituent le segment médian, après le Leclerc et le VBCI, qui représentent le segment dédié aux engagements face à un ennemi symétrique disposant d'unités blindées.

Le programme Scorpion, c'est une bulle dans laquelle on trouve des systèmes de commandement, des matériels du génie, et d'autres matériels qui concourent à l'environnement.

Faut-il accélérer le programme Scorpion ? La question est de savoir ce que l'on veut accélérer à l'intérieur du programme lui-même. Le programme Scorpion est en effet un terme très générique, au sein duquel se trouvent beaucoup de choses.

Personnellement, à l'intérieur du programme Scorpion, je souhaite l'accélération du Griffon, afin de ne pas s'épuiser à reconstruire des VAB. Je souhaite également que l'on accélère les études relatives à l'environnement. Le programme Scorpion comporte toute une partie liée à l'environnement et aux travaux qui doivent être menés en matière d'innovation et de recherche pour atteindre l'objectif que l'on s'est fixé – infovalorisation du commandement, digitalisation, etc. Pour intéresser les industriels et rester dans la course à l'innovation, il me semble nécessaire de densifier notre ambition de recherche et développement. Je pense que l'on trouvera ainsi de jeunes entrepreneurs qui voudront travailler pour ce projet.

Bref, vous l'avez compris, il existe bel et bien deux niveaux dans l'accélération du programme Scorpion. C'est le message que je vais développer jusqu'à Noël.

S'agissant de la réserve, je suis très heureux de la manière dont les réservistes se comportent. On est même au-dessus de la courbe de recrutement. On n'aura donc aucune difficulté pour recruter les 24 000 réservistes qui constituent notre cible.

Chaque jour, ce sont plus de 600 réservistes qui viennent appuyer l'armée de Terre, en participant à la protection du territoire national. Je vise un objectif de 700 l'an prochain. Il existe deux types d'emplois : ceux qui viennent renforcer les états-majors - ils représentent environ 10 % - et ceux qui servent dans les unités, les 90 % restant.

Le réserviste qui a ouvert le feu à Marseille avait suivi la même préparation opérationnelle que ses camarades d'active. C'est une belle réussite.

L'armée de Terre privilégie aujourd'hui l'intégration de ses réservistes dans ses unités d'active. On aurait pu adopter un modèle apparenté à la garde nationale aux Etats-Unis, avec un système de réserve qui aurait paru autoporté, mais je n'y crois pas à ce stade. Il faut un fort soutien des militaires d'active afin de préparer, contrôler les réservistes avant de les engager sur le territoire national. Les autres schémas me paraissent quelque peu risqués.

Pour ce qui est de la fidélisation, il faut relativiser les chiffres présentés dans le rapport du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire. Je ne les partage pas tous. D'ailleurs, les taux de renouvellement à la fin du premier contrat sont plutôt à la hausse dans l'armée de Terre. C'est une bonne nouvelle pour nous.

On s'interrogeait sur le côté éphémère de la volonté des jeunes de s'engager après les attentats. Il n'en est rien. La fidélisation reste cependant un sujet. On a fait le choix d'une armée de jeunes contractuels. C'est ce qui nous différencie des autres nations européennes. Certains de mes homologues européens aimeraient bien pouvoir bénéficier d'une telle dynamique.

Toutefois, il faut accepter le revers de la médaille et admettre que nos soldats peuvent partir quand ils veulent. La question est de savoir comment les aider, et ce qu'ils vont faire. Le monde civil les attend. Peu de jeunes se retrouvent au chômage en quittant l'armée. Ce qu'on a pu leur apprendre – la ponctualité, la loyauté, la capacité à vivre en groupe – représente des qualités recherchées à l'extérieur.

Cela ne me choque pas de voir les jeunes partir, mais on a besoin de conserver des hommes et des compétences. On dépense beaucoup d'énergie à les former, dans un monde où les technologies progressent sans cesse. Si on les laisse s'en aller trop vite, notre modèle n'est pas rentable. Mais il faut aussi veiller à leur offrir de bons outils de reconversion. C'est déjà le cas, mais on peut encore progresser, de manière à les rassurer. Je ne suis pas inquiet.

Nous sortons d'une période dans laquelle nos jeunes ont beaucoup souffert. Entre 2015 et 2017, nos soldats et leur famille ont été soumis à de fortes pressions. En 2016, plus de 17 000 soldats de l'armée de Terre ont passé plus de 150 jours loin de chez eux – sans compter les stages de formation. Aujourd'hui, avec un SMIC, quel Français accepterait de s'éloigner plus de 150 jours de chez lui ? Ce sont les familles qui sont le plus touchées par ces rythmes. Elles sont donc l'objet de toute notre attention.

Pour ce qui est de l'évolution de l'opération Sentinelle, je vais employer l'image de la couverture de risques par une assurance : on n'a changé ni d'assureur - c'est toujours principalement l'armée de Terre – ni le coût de la police d'assurance, qui représente 10 000 hommes. En revanche, on a élargi notre capacité à faire face à un certain nombre de risques. Le contrat a donc un peu évolué.

Vous avez compris que dans le nouveau dispositif Sentinelle qui se met progressivement en place, il y a trois échelons : le premier composé d'hommes déployés de façon permanente sur des sites jugés sensibles – on pense par exemple aux grands monuments de Paris –, le deuxième que je souhaiterais davantage dédié à l'anticipation, et enfin le troisième composé d'une réserve stratégique d'environ 3 000 hommes. Le deuxième échelon pourrait renforcer le premier lors de grands événements, mais il serait également chargé de

préparer les scénarios de crise les plus importants. La cuirasse absolue n'existe pas et l'on peut bien déployer 10 000, 20 000 ou 30 000 soldats, si nous devons être attaqués, nous le serons. Reste que si l'on peut accepter d'être pris par surprise, d'être « bousculés », nous n'avons en revanche pas le droit d'être pris en flagrant délit d'impréparation.

Je prône donc d'utiliser ces hommes pour suivre encore plus la vie de la cité, conduire des exercices en terrain libre, notamment dans les déserts militaires français où les forces armées ne vont plus, et préparer les scénarios de crise qui ont été bien identifiés par le Secrétariat général de la défense nationale (SGDSN), sur lesquels nous travaillons à mon sens insuffisamment.

Tous les mois, l'armée de Terre réalise un exercice avec d'autres – forces de sécurité intérieure, PAF, douanes – autour de nos propres scénarios. Je souhaite pousser d'autres services, notamment ceux de l'État, à nous solliciter pour travailler sur des scénarios de crise dans leur environnement. Tous les retours d'expérience démontrent en effet qu'en cas de crise, qu'il s'agisse d'une menace terroriste ou climatique, l'armée de Terre est engagée avec ses hélicoptères, ses spécialistes, etc. À Saint-Martin, nous avons ainsi déployé quarante métiers différents. Il faut donc qu'on y travaille.

Quant à l'infrastructure, beaucoup a été fait. Le plan d'urgence engagé en 2014 pour traiter notamment des « points noirs » identifiés, c'est-à-dire des infrastructures de vie présentant un état de dégradation impactant les conditions de vie et de travail du personnel, se poursuit. Les réseaux sociaux se sont faits l'écho de critiques à propos des conditions d'installation de nos soldats dans le cadre de l'opération Sentinelle. C'était vrai en 2015. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

En revanche, on paie l'absence de maintenance courante de l'infrastructure. Il faut faire quelque chose, car chacun sait que si l'on tarde, on doit ensuite recourir à des masses financières importantes pour réaliser de la maintenance lourde.

J'espère que ceci sera pris en compte dans la LPM. Restera Paris, qui demeure un point noir. Il manque environ 400 logements en région parisienne pour accueillir les familles de façon correcte.

Par ailleurs, concernant votre question sur le renforcement du renseignement, j'ai été directeur d'un service de renseignement : tout ce qui a été engagé dans le passé pour renforcer cette fonction était nécessaire. Il faut poursuivre l'action en faveur des trois services de renseignement militaire, mais également travailler sur les synergies entre services. Il ne m'appartient pas d'en parler, mais je pense qu'il faut continuer.

On a fait beaucoup d'efforts sur la capacité de renseignement stratégique – drones notamment, avec des surveillances 24 heures sur 24 dans certaines régions, ou recherche de cibles à haute valeur ajoutée. J'ai demandé à mes troupes de développer encore davantage le renseignement de niveau tactique. Que fait-on des retours d'expérience dont on dispose concernant les ennemis conventionnels, hybrides et irréguliers ? L'ennemi conventionnel agit de façon indirecte, comme la Russie en Ukraine. Qu'a-t-on appris des modes d'actions de pays « forts » quant à la manière dont ils se déploient aujourd'hui, ou des modes d'action « irréguliers » d'une armée classique ? Pour ce qui est de l'ennemi hybride, il faut suivre l'actualité. Deux hommes du 13<sup>e</sup> régiment de Dragons parachutistes ont été blessés dans une colonne des forces irakiennes par un drone que l'on trouve dans le commerce, sur lequel une caméra et une griffe permettant d'emporter une sous-munition avaient été ajoutées, inversant

presque le rapport de force ! La qualité de nos instructeurs a permis à l'armée irakienne de réinvestir Mossoul, et on subit des pertes causées par un drone de 250 euros ! Quelle leçon tirer de cette affaire en matière de renseignement ? Quant à la menace irrégulière, c'est un peu la même chose.

Je veux donc densifier l'enseignement et l'utilisation que nous faisons du renseignement de niveau tactique dans l'armée de Terre.

Une question m'a été posée concernant le fusil HK 416. Il faut être prudent : tout le monde rêve, dans l'armée de Terre, de disposer du HK 416. Cela ne veut pas dire que le FAMAS tire mal... En outre, le FAMAS « Félin » est plus efficace qu'un HK 416 dépourvu d'aides à la visée – qui sera bien sûr équipé en « Félin » à terme. Reste que l'on est aujourd'hui sur un calendrier de livraison extrêmement lointain – 2028.

Enfin, la question du service national universel est délicate.

Tout d'abord, à ce stade, je crois qu'il faut en préciser les finalités. Que veut-on faire ? Il n'est pas question de se repasser ce sujet de ministère en ministère, d'armée en armée. C'est un objet collectif, qui correspond à un projet de société. Je pense qu'il est indispensable que tout le monde se mette autour de la table pour y réfléchir et en discuter. On verra ensuite les modalités.

Je rappelle que le service militaire volontaire (SMV) est une réussite, mais qu'il s'agit d'un modèle quasi-personnalisé, dont la finalité est l'accès à l'emploi pour une catégorie très spécifique de la jeunesse, avec un taux d'encadrement d'un pour cinq. Cela fonctionne très bien, de façon artisanale, mais comment faire pour passer à l'industrialisation ?

Une classe d'âge aujourd'hui, c'est 700 000 jeunes par an, soit dix fois la force opérationnelle terrestre. Il ne s'agit pas d'être négatif mais conscients que si nous devons être percutés par un objet qui fait dix fois notre masse sur un tempo rapide, les conséquences sur l'armée de Terre seront lourdes !

Des commissions ont été créées pour dresser un inventaire des dispositifs existants. Ce qui existe ne répond pas forcément à l'attente du Président de la République, qui souhaite un vrai brassage. Or l'objectif du SMV n'est pas de brasser les populations, mais de remettre sur pieds les jeunes les plus démunis.

En synthèse j'attends donc de connaître les finalités du projet avant d'évoquer les modalités.

**M. Christian Cambon, président.** – Général, merci de ces précisions. Nous apprécions la clarté de vos propos.

L'élargissement et l'approfondissement du service militaire adapté (SMA) ou du SMV qui vise les jeunes « décrocheurs », est sans doute une piste intéressante. On est loin de l'idée consistant à restaurer d'une manière ou d'une autre le service national ancienne formule. Je ne sais d'ailleurs pas si les jeunes s'y plieraient. Ce que nous vivons dans nos collectivités montre qu'il y a sur ce sujet loin de la coupe aux lèvres. Le Sénat, qui constitue l'assemblée des territoires, a quelque chose à apporter à ce débat.

Je voulais vous assurer de notre soutien, à la veille d'étapes importantes, comme la préparation de la LPM.

Il faut saluer l'effort, mais demeurer vigilant s'agissant du renouvellement des matériels, de la sécurisation des personnels, qui sont très exposés dans le cadre des OPEX, ou de la condition de vies des militaires et de leur famille, qui ont retrouvé un peu de liberté de parole.

Nous ferons tout pour que la contribution du Sénat à cette loi permette à une armée à laquelle nous souhaitons rendre hommage, d'entrer dans une phase de remise à niveau.

*La réunion est close à 11 h 40*

**Mardi 24 octobre 2017**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

**Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de M. Jean-Yves Le Drian,  
ministre de l'Europe et des affaires étrangères**

**M. Christian Cambon, président.** – Mes chers collègues, nous accueillons à nouveau le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, accompagné de son secrétaire d'État, Jean-Baptiste Lemoyne.

Monsieur le ministre, le budget de votre ministère est en hausse de 2 %. Sous ce chiffre se cachent des réalités assez contrastées : d'un côté, une baisse des crédits de la masse salariale d'environ 36 millions d'euros, ce qui traduit l'impact du schéma d'emploi qui se met en place, ainsi que la poursuite d'un certain nombre de transferts vers Expertise France et l'Agence française de développement (AFD), de l'autre, il faut en convenir, une hausse *stricto sensu* de près de 105 millions d'euros, sur un budget qui s'élève à 4,7 milliards d'euros : la marge de manœuvre est donc évidemment assez faible. Vous nous direz votre sentiment par rapport à ces augmentations de crédits.

Comme chaque année, les mêmes logiques sont à l'œuvre : le poids des contributions obligatoires à un certain nombre d'organismes internationaux, le renchérissement du coût de la vie dans les pays émergents, la rétraction du schéma d'emplois et des moyens de fonctionnement du ministère pèsent sur le Quai d'Orsay.

Notre commission a souvent critiqué la politique de ventes immobilières destinée à assurer l'entretien du réseau, mais qui a plus souvent servi à renflouer le budget général. Vous nous direz si cette politique est maintenant close - et s'il reste même encore quelque chose à vendre !

Parallèlement, nous aimerions aussi avoir quelques indications de votre part concernant la reconfiguration du réseau diplomatique, notamment les différents niveaux d'ambassades. Bien sûr, nous approuvons l'accent mis par ce budget sur la sécurité, puisque

nombre de nos diplomates travaillent dans des postes particulièrement exposés. Vous faites face à une équation budgétaire bien complexe que les rapporteurs auront l'occasion de commenter dans un instant.

Enfin, puisque c'est la première fois que nous vous entendons sur ce sujet, pourriez-vous nous préciser, derrière tous ces chiffres, l'orientation de la politique que vous menez avec votre secrétaire d'État à la tête du Quai d'Orsay ?

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères.** – Mesdames, messieurs les sénateurs, je suis venu la semaine dernière vous parler des crises. Je serai plus technique aujourd'hui pour évoquer les priorités du budget. *A priori*, je n'ai pas prévu de revenir la semaine prochaine, sauf événement particulier...

Je vais vous présenter ce budget selon les priorités que j'ai la charge de mettre en œuvre, en précisant chaque fois les crédits associés. Je procéderai ensuite à une description rapide du budget en tant que tel.

La première de nos priorités, c'est la sécurité et la protection des Français en France et dans le monde. Plus largement, il s'agit de notre engagement face aux crises internationales qui affectent nos intérêts, à commencer par la menace terroriste qui pèse sur l'Europe et sur la France. Dans ce domaine, notre action se décline en trois volets : d'abord, assurer la sécurité des communautés françaises à l'étranger ; ensuite, sécuriser les emprises de l'État à travers le monde ; enfin, participer à la sécurité collective.

La protection des communautés françaises à l'étranger est une responsabilité essentielle de mon ministère. Le centre de crise et de soutien (CDCS) est le chef de file en matière d'anticipation et de réaction face aux crises, notamment consulaires. Cette année, le dispositif de crise a été activé à l'occasion des attentats de Londres, de Ouagadougou et de Barcelone, mais aussi en soutien au ministère de l'intérieur, dans le cadre de la gestion des crises dues aux ouragans Irma et Maria. J'ai pu mesurer l'intérêt de cet outil particulièrement efficace en me rendant moi-même à Barcelone pour observer son fonctionnement en élément projeté. Je veux rendre un hommage particulier aux agents mobilisés en cellule de crise, y compris pendant l'été, y compris la nuit, qui sont particulièrement opérationnels. Une visite de parlementaires à ce centre me semblerait une initiative tout à fait positive, notamment à l'égard des agents.

En 2018, le CDCS voit ses moyens confortés dans le cadre du plan de sécurité engagé en 2017. À ce titre, l'augmentation des enveloppes est prévue pour le renouvellement des moyens radio, les biens de première nécessité, les médicaments et les dépenses de crise, ainsi que les subventions aux associations d'aide aux victimes. J'ajoute que le CDCS se transforme en cellule interministérielle d'aide aux victimes en cas d'attentat sur le territoire national.

En matière de sécurité, un deuxième volet concerne la protection de nos emprises. Le plan de sécurité est pérennisé dans ce but : sécuriser nos emprises grâce à des dépenses de gardiennage et de travaux. Plus de 22 millions d'euros seront consacrés à la sécurisation des ambassades, consulats et instituts français, 15 millions d'euros à celle des établissements d'enseignement à l'étranger et un million d'euros à celle des alliances françaises.

Lors de chacune de mes visites, je demande à vérifier la situation sécuritaire, quel que soit l'établissement en cause (siège de l'ambassade, résidence, lycée ou institut), pour

m'assurer d'abord que les engagements sont tenus et vérifier, surtout dans les pays susceptibles d'être victimes d'attentats ou d'interventions violentes, que l'ensemble du dispositif est mis en œuvre ou sera mis en œuvre.

Troisième volet de notre sécurité, la sécurité collective. Nous participons à la gestion des crises qui affectent le plus directement notre sécurité, y compris en mobilisant nos partenaires étrangers. Je présiderai le 30 octobre, à New York, en ma qualité de président du Conseil de sécurité, une réunion ministérielle consacrée au soutien opérationnel à la Force conjointe du G5 Sahel, dans la continuité de la résolution 2359. Dans cette instance majeure, je vais essayer de mettre en avant notre vision d'une action nationale, articulée avec la montée en puissance des forces locales et le soutien des partenaires de la France.

J'ajoute que notre statut de membre permanent du Conseil de sécurité nous confère des devoirs particuliers au titre du maintien de la paix. Le ministère consacrera l'an prochain 384 millions d'euros aux opérations de maintien de la paix (OMP). Certaines sont renforcées – au Mali ou au Soudan du Sud –, d'autres sont en réduction ou en phase d'extinction – à Haïti ou au Libéria. La quote-part française pour les OMP est en légère baisse, autour de 6,3 %.

Au-delà, d'autres organisations internationales, au sein desquelles les délégations françaises sont particulièrement actives, concourent à la sécurité internationale, comme l'OTAN ou l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Pour mémoire, la quote-part française pour l'OTAN s'élève à environ 10 %, soit un financement de 28 millions d'euros annuels. Les contributions obligatoires à ces organisations s'élèvent au total à 372 millions d'euros en 2018, contre 385 millions d'euros en 2017, soit une diminution de 7,7 millions d'euros.

En appui des efforts diplomatiques que nous déployons, nous devons aussi aider les pays en crise à faire face aux tensions, à se stabiliser, puis à se reconstruire. Pour cela, mon ministère doit détenir les moyens de répondre directement aux crises et aux urgences humanitaires. Ainsi, les crédits de gestion et de sortie de crise augmentent de 14 millions d'euros, soit une augmentation de 20 % pour atteindre 86,3 millions d'euros en 2018, dont 30 millions d'euros pour le Fonds d'urgence humanitaire, géré directement par le CDCS, et 35 millions d'euros pour l'aide alimentaire versée par la direction générale de la mondialisation, notamment au Programme alimentaire mondial. C'est un effort que j'entends poursuivre tout au long du quinquennat : je ne peux en effet me résoudre au fait que la France soit le 16<sup>e</sup> contributeur mondial en matière d'action humanitaire, derrière la Belgique ou le Danemark. Il y va de la crédibilité de notre action dans la gestion des crises : la stabilisation humanitaire et l'aide au développement doivent être au rendez-vous.

Un autre levier à notre disposition est l'aide financière aux organisations internationales compétentes qui agissent dans le domaine de l'action humanitaire, c'est-à-dire en faveur des réfugiés et pour la protection des droits de l'homme. Il s'agit notamment du HCR, de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ou de l'Unicef.

Parallèlement à nos moyens de réaction aux crises, nous détenons des outils de prévention qui soutiennent directement nos objectifs de sécurité intérieure. Je pense au budget consacré à la coopération de sécurité et de défense, qui s'élève à 36,3 millions d'euros hors dépenses de personnel ; 2 millions d'euros, soit une hausse de 6 % viennent compléter l'augmentation de 2017 dans les domaines de la lutte antiterroriste et de la sécurité

aéroportuaire et maritime. En outre, les 25 postes de coopérants créés en 2017 sont pérennisés.

Deuxième priorité pour le ministère après la sécurité, l'engagement pour la refondation de l'Europe. Cette priorité est au cœur du mandat que les Français ont confié au Président de la République. Les enjeux financiers européens ne sont pas supportés par le budget de mon ministère. Vous trouverez seulement dans ce budget une ligne intitulée « Action européenne » dans le programme 105 : elle est essentiellement composée des contributions aux organisations européennes, qui connaissent une légère augmentation par rapport à 2017 et passent de 40,3 millions d'euros à 41,1 millions d'euros, dont 36,5 millions d'euros pour le Conseil de l'Europe.

La troisième priorité confiée à mon ministère concerne la protection de ce que le Président de la République a caractérisé comme des « biens communs ». Cet objectif ne peut être atteint que par une action collective. L'investissement de la France pour les biens communs correspond à l'engagement du Président de la République de porter l'ensemble de l'aide publique au développement (APD) à 0,55 % du PIB d'ici à 2022, contre 0,38 % en 2016, ce qui suppose de passer de 8,5 milliards d'euros en 2016 à presque 15 milliards en 2022, en tenant compte des hypothèses de croissance actuelles.

Ces biens communs, vous les connaissez, je n'en mentionnerai que trois.

Tout d'abord, le climat : notre appareil diplomatique est pleinement mobilisé pour soutenir la mise en œuvre de l'accord de Paris. Ce sera l'objectif de la COP 23 qui se tiendra, sous présidence fidjienne, à Bonn au début du mois de novembre. De manière complémentaire, nous traiterons également de la mise en œuvre de l'accord de Paris, et notamment de ses financements, lors du sommet de Paris, le 12 décembre 2017. Ce sommet permettra d'assurer un suivi, une relance et une vigilance sur la mise en œuvre de la COP 21.

Ensuite, la santé. Nos engagements sont anciens dans ce domaine, mais les défis restent immenses, qu'il s'agisse de la lutte contre les pandémies, contre les maladies plus rares, mais aussi, plus fondamentalement, de la mise en place des politiques sanitaires nécessaires pour assurer un tournant dans le développement de nombreux de nos partenaires.

Un mot sur le financement de nos actions en faveur de ces deux biens communs : en complément des crédits budgétaires mis en place dans le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », il existe des financements innovants dits « extrabudgétaires » : la taxe sur les billets d'avion et la taxe sur les transactions financières alimentent le Fonds de solidarité pour le développement, le FSD, qui pèse un milliard d'euros. Ce fonds permet nos engagements multilatéraux en santé et pour le climat, ainsi qu'une partie de l'aide bilatérale en dons de l'Agence française de développement au bénéfice des pays les plus fragiles. Je pense également à la création de la facilité « vulnérabilités » centrée sur quatre zones de crise, décidée lors du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) de novembre 2016, et financée, elle aussi, par des fonds extrabudgétaires. C'est le cas des 35 millions d'euros annuels que nous allons octroyer à l'Alliance pour le Sahel pour initier ce fonds que nous voulons partager avec d'autres acteurs qui se mobiliseront lors de la réunion que nous organisons à Bruxelles au mois de décembre.

Troisième « bien commun », l'éducation. Notre aide cible les pays prioritaires de notre politique d'aide au développement et soutient les initiatives qui améliorent l'accès à la qualité et l'équité de l'action, notamment en Afrique subsaharienne et au Sahel. Notre aide est

bilatérale, en passant par l'AFD, mais également multilatérale. À ce titre, la France participera, comme vous le savez, à la conférence de reconstitution du programme mondial pour l'éducation, organisée en février prochain à Dakar et coprésidée par le Président de la République et le président Macky Sall.

L'AFD agit aussi pour ces biens communs. Les ressources budgétaires et extrabudgétaires qui relèvent de la compétence de mon ministère sont de l'ordre de 480 millions d'euros. Elles lui permettent notamment d'intervenir dans une cinquantaine de pays, en particulier dans les 17 pays pauvres prioritaires définis par le Cicid, ainsi que dans les pays en crise ou en sortie de crise. L'AFD finance des projets variés, en utilisant divers instruments allant des dons aux prêts, en passant par les participations en capital ou encore les garanties, sans oublier l'assistance technique, les programmes de renforcement des capacités, l'objectif étant de répondre aux besoins particuliers des pays bénéficiaires. Afin d'enclencher la hausse de l'aide publique au développement, nous procédons en 2018 à une hausse d'environ 80 millions d'euros d'autorisations d'engagement, ceci devant évidemment se traduire par des accroissements de crédits de paiement dès 2019 et dans les années suivantes.

La quatrième grande priorité de mon ministère est le renforcement du rayonnement et de l'attractivité de notre pays. En ce qui concerne la diplomatie économique, nous devons en faire davantage. Le Premier ministre nous a fixé l'objectif de 200 000 entreprises exportatrices en 2022 contre 120 000 aujourd'hui, et de 2 000 nouveaux projets d'investissements en France d'ici à 2020. Comme vous le savez, les dépenses de fonctionnement des services économiques, ainsi que la subvention à Business France, dépendent d'un programme budgétaire qui n'est pas placé sous ma responsabilité, mais le soutien à l'exportation étant de ma compétence et de celle de Jean-Baptiste Lemoyne, je voulais y faire référence.

Par ailleurs, le réseau diplomatique a joué tout son rôle pour la promotion du tourisme en France : le nombre de visiteurs en 2017 marque une nette progression et devrait atteindre 88 millions, ce qui marque un réel retour en force de la France, après la difficile année 2016. L'implication des plus hautes autorités a permis de mobiliser largement autour de la destination France et de contenir l'impact négatif des attentats terroristes sur notre sol. Ma volonté est de parvenir à l'accueil de 100 millions de visiteurs étrangers en 2020, avec une dépense touristique étrangère de 50 milliards d'euros.

En 2018, les crédits versés à Atout France s'élèveront à 32,632 millions, montant stable par rapport à 2017. Je compte, pour l'an prochain, sur le maintien du mécanisme d'attribution d'une partie des droits additionnels sur les visas à cet opérateur, qui avait permis de dégager 4,5 millions d'euros en 2016. Enfin, à l'occasion du récent conseil de pilotage du tourisme, que j'ai présidé avec Jean-Baptiste Lemoyne, j'ai constitué une mission d'information sur le financement de la promotion du tourisme. L'objectif est d'impulser une nouvelle dynamique entre Atout France et les opérateurs privés et de réfléchir à des mécanismes pérennes de financement. Je serai amené à vous en parler dès que cette mission d'information aura rendu son rapport, soit très prochainement.

Je voudrais évoquer maintenant l'action culturelle. Pour œuvrer au rayonnement culturel et à l'influence de notre pays, nous disposons d'un réseau que beaucoup de nos partenaires nous envient, composé de 124 instituts français, dont 98 pluridisciplinaires et 26 de recherche. Nous pouvons aussi compter sur plus de 800 alliances françaises, associations de droit local, dont 363 conventionnées et subventionnées par nos ambassades. La dotation de fonctionnement des instituts s'élève à plus de 41 millions d'euros, elle est stable ; les

subventions aux alliances passent de 8,8 millions d'euros à 7,8 millions d'euros en 2018. L'Institut français porte une ambition renouvelée pour notre diplomatie d'influence : sa subvention est stable à 28,7 millions d'euros. Nous sommes en train d'étudier la pertinence d'un rapprochement entre l'Institut français et la Fondation Alliance française, afin de favoriser les synergies et de décupler notre action dans le domaine culturel.

L'audiovisuel extérieur est une dimension primordiale de notre rayonnement. L'impact du rapprochement de France Médias Monde, qui comprend France24 et RFI, et de Canal France International (CFI), agence de coopération technique pour la production et la diffusion de programmes en français, ne sera mesurable que l'an prochain, notamment en Europe et en Afrique. Nous avons l'espoir que, malgré les contraintes financières, cette réforme porte ses fruits. Comme vous le savez, les crédits de l'action audiovisuelle extérieure de la France ne figurent plus sur les programmes budgétaires du ministère, ils relèvent du budget du ministère de la culture, même si nous sommes partie prenante au conseil d'administration de France Médias Monde. Néanmoins, le ministère conserve le financement de CFI dans le programme 209, car la mission de coopération pour les médias de cette entité est préservée et la subvention allouée à CFI sera maintenue à hauteur de 7,2 millions d'euros en 2018.

Je ne peux parler d'influence sans aborder la francophonie. Il s'agit d'un atout majeur pour notre pays et le Président de la République a décidé de réinvestir ce champ, en demandant un plan d'ensemble pour la promotion de la langue française et du plurilinguisme dans le monde qui sera placé sous notre responsabilité. En plus des actions que nous menons pour l'enseignement de la langue française, grâce à nos instituts, aux alliances françaises, aux écoles du réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), nous contribuons à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF). Toutes ces lignes confondues représentent 53,4 millions d'euros, équivalant au montant prévu dans la précédente loi de finances. Nous sommes le premier financeur de l'OIF, juste devant le Canada, et vous savez que la francophonie est un enjeu d'influence majeur.

Attirer des étudiants étrangers dans nos universités est fondamental. En 2018, cette action représente en tout 86 millions d'euros de crédits pour des bourses et des échanges d'expertise et une subvention pour charges de service public à Campus France de 3,85 millions d'euros.

Le rayonnement, c'est aussi celui de notre expertise technique : notre opérateur Expertise France est encore jeune, mais il grandit vite. Son chiffre d'affaires est en pleine croissance et atteint une taille européenne, en particulier en souscrivant des contrats et des engagements auprès de l'Union européenne : cette dynamique confirme la demande d'expertise à travers le monde. Sa subvention est maintenue à 26,3 millions d'euros.

Enfin, je ne serais pas exhaustif si je ne mentionnais pas l'action du ministère en faveur des Français à l'étranger. Les communautés françaises sont en expansion constante et constituent un des enjeux de notre rayonnement. La modernisation des services offerts par nos consulats, en particulier à travers la simplification, la numérisation et la promesse d'un service public de qualité, consolide l'attachement de nos concitoyens à la France. Nous déployons de réels efforts pour satisfaire nos concitoyens à l'étranger, grâce à de nombreuses innovations, concernant notamment les démarches en ligne, qui évitent à nos compatriotes de se rendre systématiquement au consulat. Par ailleurs, notre réseau d'enseignement est unique au monde : il comprend 495 établissements français à l'étranger, scolarisant 342 000 élèves, dont 211 000 élèves étrangers qui grandissent et se construisent ainsi avec la France dans 137 pays.

Ces établissements sont rattachés sous différents statuts à l'AEFE, opérateur du ministère, et, pour 84 d'entre eux, à la Mission laïque française, association reconnue d'utilité publique et partenaire historique du ministère. La subvention à l'AEFE se maintient entre 2017 et 2018 à 398 millions d'euros, conformément à l'engagement de stabilité pris par le Président de la République pour 2018 et 2019. En contrepoint, je dois aussi évoquer l'enveloppe de bourses scolaires pour les parents d'élèves de ce réseau : elle s'élève à 110 millions d'euros cette année, comme l'an passé ; ce budget stable nous permettra de financer l'ensemble des bourses scolaires cette année.

Si je reprends maintenant le projet de loi de finances pour 2018, en dehors des missions majeures dont j'ai détaillé le financement, je voudrais reprendre techniquement les éléments que les rapporteurs connaissent déjà.

Le budget global s'élève, après transferts, à 4,7 milliards d'euros en crédit de paiement. Il affiche donc une hausse de 95 millions d'euros par rapport la loi de finances pour 2017, soit une hausse de plus de 2 %.

La mission « Action extérieure de l'État », qui regroupe à elle seule 3 milliards d'euros de crédits, toutes dépenses confondues, comporte trois programmes. Hors dépenses de personnel, le programme 105 « Actions en Europe et dans le monde » s'élève à 1,28 milliard d'euros, soit une quasi-stabilité. Ce programme est le socle de l'action diplomatique de la France, puisqu'il finance les contributions obligatoires au système multilatéral, l'action européenne, la coopération de sécurité et de défense. Le programme 105 finance aussi le fonctionnement du ministère en France à l'étranger : ces crédits sont stables, ils s'élèvent respectivement à 137 millions d'euros et 283,2 millions d'euros – seul le poste « sécurité », dont je vous ai parlé, augmente encore cette année, ainsi que les crédits d'entretien immobilier. Vous remarquerez que le fonctionnement du ministère à l'étranger se limite à 283 millions d'euros : ce budget est extrêmement modeste pour un réseau diplomatique et consulaire universel de 180 postes à l'étranger. Notre présence à l'étranger fait donc l'objet d'une gestion rigoureuse, vous en avez déjà fait la remarque et je le souligne.

Deuxièmement, le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » qui est le programme de service public pour les Français à l'étranger, qu'ils soient résidents ou de passage, est doté de 140 millions d'euros, soit une diminution de 15 millions d'euros qui s'explique par la libération de l'enveloppe consacrée en 2017 à l'organisation des élections à l'étranger. Comme vous le savez, 75 % des crédits de ce programme portent sur les bourses scolaires que j'ai évoquées tout à l'heure.

Troisièmement, enfin, le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » regroupe les moyens directs du ministère, c'est-à-dire son réseau culturel et de coopération, et des moyens alloués aux grands opérateurs. Son financement s'élève à 644 millions d'euros, en très légère hausse par rapport à 2017. Les moyens des opérateurs qui concourent à la mise en œuvre de cette politique sont préservés, qu'il s'agisse de l'Institut français, de Campus France, d'Atout France et de l'AEFE.

En plus de la mission « Action extérieure de l'État », je suis aussi responsable, au sens de la LOLF, au sein de l'autre mission « Aide publique au développement », du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ». Ce programme est doté de 1,57 milliard d'euros de crédits de paiement, en progression de 119 millions d'euros par rapport à 2017, soit une progression de 8,21 %. La ligne la plus importante de ce programme correspond à notre contribution obligatoire au Fonds européen de développement (FED) qui

atteint, en 2018, un peu moins de 850 millions d'euros, soit une hausse de 107 millions d'une année sur l'autre. Vous savez que le FED est l'instrument principal de l'action extérieure de l'Union européenne ; la France est partie prenante à la gestion de ce fonds européen. Nous faisons en sorte que les projets qu'il finance correspondent aux grandes priorités sectorielles et géographiques dont je vous ai parlé. Dans le programme 209, la coopération bilatérale augmente elle aussi de 17 millions d'euros, soit de 3 % : elle regroupe l'aide-projet, les contrats de désendettement et de développement, les partenariats en matière d'objectifs et de développement durable. Cette hausse du programme 209 est en cohérence avec l'engagement du Président de la République sur l'aide publique au développement que j'ai évoqué. Les contraintes qui pèseront encore sur nos finances publiques l'an prochain nous obligent à être modestes sur l'évolution de ces crédits entre 2017 et 2018, mais, afin d'honorer l'engagement présidentiel, l'enjeu sera pour nous de définir une trajectoire d'évolution de l'aide publique au développement à partir de 2019.

Enfin, nous avons créé un nouveau programme, le programme 347, destiné à couvrir les besoins de préparation du prochain sommet du G7, présidé par la France, qui se tiendra en 2019.

Je termine avec les dépenses de personnel. Tous programmes confondus, elles diminuent de 36 millions d'euros par rapport à 2017, soit une baisse de 3,2 %, pour s'établir à un milliard d'euros. Ces dépenses se répartissent entre la mission « Action extérieure de l'État » pour 923 millions d'euros et la mission « Aide publique au développement » pour 164 millions d'euros. Cette diminution s'explique par deux phénomènes : la réduction des effectifs du ministère de 100 ETP et de ceux de ses opérateurs de 82 ETP et la bascule d'experts techniques internationaux vers Expertise France pour 15 millions de crédits de masse salariale. Je note ainsi que le Quai d'Orsay, qui représente 0,7 % des emplois de l'État prend à son compte 6 % des réductions des effectifs en 2018, après de très nombreuses années de baisse.

Le budget que je vous présente est adapté aux missions que mon ministère doit assumer. Il a été calibré avec attention pour répondre à un équilibre délicat entre l'ensemble de ses composantes ; les postes de dépenses ont été évalués au plus juste, dans le respect du principe de la sincérité budgétaire. Vous l'avez compris au fil de mon exposé, le budget supporte des dépenses obligatoires auxquelles nous ne pouvons nous soustraire et pour lesquelles nous n'avons aucune marge de manœuvre. Les dépenses « pilotables » hors masse salariale représentent finalement un volume peu important, rapporté au budget de l'État.

Je suis donc à la tête d'un ministère dont les moyens sont modestes au regard de l'importance des tâches qu'il doit accomplir dans un monde dangereux et concurrentiel. Je dois vous dire que j'ai été frappé, en arrivant au Quai d'Orsay, par la faiblesse de certains moyens et par une certaine forme d'appauvrissement. Or ce ministère régalien est essentiel au maintien du rang de la France et à la défense de ses intérêts, comme à la protection des Français. Je souhaite donc que les engagements qui ont été annoncés, en particulier pour l'aide au développement, mais pas uniquement, puissent être tenus. Vous m'interrogiez tout à l'heure sur la pérennité de notre réseau universel de présence diplomatique et l'opportunité de son maintien : le simple constat des crises et le simple fait que la France soit membre permanent du Conseil de sécurité suffisent à justifier la nécessité de conserver un outil diplomatique fort et universel. En tout cas, c'est la logique que je défends et j'espère pouvoir obtenir que ce ministère puisse être « redoté » pour faire face de manière encore plus substantielle aux missions que lui confie la République.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci, monsieur le ministre, de ce panorama complet. Sans perdre de temps, je vais donner d’abord la parole aux rapporteurs pour avis.

**M. Ladislas Poniatoski, rapporteur pour avis au titre du programme 105, « Action de la France en Europe et dans le monde ».** – Monsieur le ministre, j’ai le sentiment que, dans votre tête et dans votre cœur, vous êtes toujours le ministre de la défense et pas encore complètement le ministre des affaires étrangères. N’y voyez pas une critique, car j’ai soutenu les actions que vous avez entreprises ces dernières années bien que n’appartenant pas à votre formation politique.

Quelle place souhaitez-vous donner à la France dans le monde ? Pour évaluer cette place, quelques critères sont importants. Vous avez évoqué le premier : notre réseau diplomatique, le nombre d’ambassades et de consulats. Or nous reculons : il y a quatre ans, nous sommes passés du 2<sup>e</sup> au 3<sup>e</sup> rang, les Chinois nous ont dépassés. Les efforts financiers de l’Allemagne – heureusement que l’Angleterre a des problèmes ! – ne la placent plus très loin derrière nous. Vous n’avez pas le droit de baisser les bras, le président de notre commission vous l’a rappelé. Je pense que ce serait un mauvais service à rendre à la France de continuer à vendre son patrimoine diplomatique – nous ne vous soutiendrons jamais si vous envisagez de vendre la résidence de Londres, car ce serait un très mauvais signal donné à la communauté internationale.

Vous avez évoqué un second critère, monsieur le ministre : toutes les contributions de la France aux différents organismes et agences. Certaines sont obligatoires (ONU, OTAN, OMS, OIT, Unesco), les autres sont volontaires, en fonction de nos moyens. Sur ce point, notre situation n’est franchement pas très glorieuse : nous perdons des places. Trois exemples concrets : pour le programme du haut-commissariat aux réfugiés, nous sommes le 14<sup>e</sup> contributeur, pour l’Unicef, nous sommes le 16<sup>e</sup> contributeur, pour le Programme alimentaire mondial, nous sommes le 19<sup>e</sup> contributeur.

Je termine sur un point qui devrait vous toucher : les dons aux pays pauvres, versés notamment à ces pays de la zone du Sahel qui vous tiennent à cœur. À quoi sert-il de dépenser plusieurs centaines de millions d’euros dans le domaine militaire dans cette zone très tendue, si l’on abandonne tout le reste, les écoles, les routes, les hôpitaux ? Ce ne sont pas seulement les Allemands qui prennent la relève avec leur programme GIZ – quand on ne donne plus que 200 millions d’euros, ils en donnent un milliard –, mais ce sont aussi les djihadistes qui installent des écoles musulmanes.

Monsieur le ministre, qu’allez-vous faire pour que nous puissions continuer à rayonner d’une manière forte ?

**M. Bernard Cazeau, rapporteur pour avis au titre du programme 105, « Action de la France en Europe et dans le monde ».** – Monsieur le ministre, je vais aborder un sujet qui va vous ramener à vos fonctions précédentes, à savoir les enjeux de sécurité à l’étranger, dont vous nous avez dit qu’ils constituaient votre première priorité. Vous en avez détaillé les trois volets. Le « plan de renforcement des moyens de lutte antiterroriste et de protection des communautés et intérêts français à l’étranger » est maintenu en 2018.

Ces crédits de coopération de sécurité et de défense ont trop souvent servi de variable d’ajustement du budget du ministère dans le passé, puisqu’ils sont passés de 106 millions d’euros en 2007 à 87 millions d’euros en 2016. L’effort entamé en 2017,

permettant une progression de 9,46 millions d'euros, est maintenu en 2018 et 2 millions d'euros supplémentaires sont alloués, nous ne pouvons d'ailleurs que nous en féliciter.

Pouvez-vous nous dire, monsieur le ministre, si nous sommes remontés, d'après vous, à un niveau de crédits suffisant, puisque nous ne sommes toujours pas revenus au montant de 2007 ? Peut-on en même temps dire que l'on renforce les moyens de protection des intérêts français et se satisfaire du niveau actuel des crédits de coopération de sécurité et de défense ?

**M. André Vallini, rapporteur pour avis du programme 185, « Diplomatie culturelle et d'influence ».** – Monsieur le ministre, je souhaiterais revenir sur un point déjà évoqué, la vente de bâtiments symboliques de l'influence française à l'étranger, notamment la maison Descartes, à Amsterdam, ou le palais Clam-Gallas, à Vienne, qui a été vendu au Qatar. Au moment où l'on voit des pays adosser leur politique d'influence sur des implantations de prestige – je pense au centre orthodoxe russe récemment installé à Paris –, avons-nous raison d'abandonner ce patrimoine qui n'est pas seulement immobilier, mais aussi immatériel ? C'est un capital en termes d'image, d'influence et de rayonnement. Des alternatives qui permettraient un autofinancement de ces structures peuvent-elles être envisagées, comme l'ouverture de librairies, de cafés, la location d'espaces à des partenaires culturels, comme c'est déjà le cas à la Villa Médicis, ou comme le fait la Finlande en France ou le Danemark à Paris ? Que pensez-vous de ce type d'approche ?

Au nom de notre collègue Robert del Picchia, qui est excusé, je me permets de vous interroger sur le contrat d'objectifs et de moyens de Campus France, notre opérateur chargé de la promotion de l'enseignement supérieur français et de la gestion des bourses de mobilité. Vous savez que la France est le quatrième pays d'accueil d'étudiants étrangers au monde, le premier pays non anglophone. C'est un enjeu d'attractivité et d'influence important, dans un contexte de plus en plus concurrentiel, marqué par l'émergence de nouveaux acteurs comme la Russie, la Turquie ou l'Arabie saoudite.

Quelle est la stratégie du Gouvernement dans ce domaine ? Quels sont les aires géographiques, les niveaux d'études et les disciplines que vous voulez privilégier ? Enfin, comment se traduira concrètement l'invitation lancée par le Président de la République, aux chercheurs, notamment en matière d'environnement, à rejoindre la France ?

**M. Christian Cambon, président.** – Les rapporteurs pour avis du programme 151 « Français de l'étranger et affaires consulaires » ne sont pas présents, mais un certain nombre de nos collègues interviendront sûrement dans la discussion sur ce sujet.

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre.** – Monsieur Poniatoski, sans doute avez-vous raison : peut-être n'ai-je pas en effet encore retiré mon casque et mon gilet pare-balles, mais l'état du monde ne le permet pas... Face à la multiplication des crises, des conflits ou des menaces, diplomatie et défense ont partie liée. Ainsi je viens de rencontrer le président égyptien Abdel Fattah al-Sissi et nous avons évoqué les crises syrienne et libyenne.

J'ai affiché ma volonté de maintenir notre réseau diplomatique dans l'ensemble du monde. Celui-ci est toujours le deuxième au monde, derrière celui des États-Unis, avec 160 ambassades, 19 représentations permanentes, 28 consulats. La Chine a désormais plus d'ambassades que nous mais possède moins de consulats. Je tiens à ce que la France conserve sa présence et ses implantations, même si un poste diplomatique n'a pas le rang d'ambassade et n'accueille que cinq ou six personnes. Cette présence constitue un élément important de

rayonnement et d'attractivité, au même titre que, parfois, l'implantation de nos ambassades dans des lieux historiques ou à forte dimension symbolique. Je vous rassure à ce sujet : le projet à Londres est suspendu. Cela ne signifie pas qu'il n'y aura plus de cessions foncières. Si des opportunités financières se présentent nous les examinerons, mais alors les recettes devront revenir au ministère.

Je suis comme vous parfois embarrassé face à la faiblesse de nos contributions volontaires dans certains domaines. Après des années de baisse, le Président de la République a pris l'engagement, qu'il a réaffirmé devant l'Assemblée générale des Nations-Unies, de porter la part de l'APD à 0,55% du PIB, passant de 8,5 milliards à 15 milliards d'euros. C'est un effort conséquent.

**M. Ladislas Poniatowski.** – A la fin du quinquennat ?

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre.** – Oui. Le Président de la République m'a demandé de lui transmettre une trajectoire pluriannuelle d'ici à la fin de l'année. L'idéal évidemment serait de faire plus, mais en attendant nous devons rattraper notre retard.

Au Sahel, il faut mener de concert action militaire et aide au développement. L'action au Sahel doit faire l'objet d'une action spécifique. Il faut que les acteurs travaillent ensemble, pour que le pilotage soit plus en phase avec la réalité du terrain et la situation. Ce sera l'objet de la réunion de Bruxelles. La France a déjà annoncé qu'elle contribuerait à hauteur de 35 millions d'euros par an.

La sécurité est un enjeu essentiel. L'effort budgétaire sera maintenu. Une enveloppe supplémentaire de deux millions d'euros a été dégagée au profit de la coopération internationale en matière de lutte antiterroriste. Lors de mes déplacements, je m'assure toujours que les engagements pris en matière de sécurisation de nos implantations sont bien tenus. Je me rendrai, par exemple, à Kaboul où notre ambassade a été endommagée par un attentat, pour vérifier que les travaux de reconstruction et de sécurisation ont bien été réalisés. J'ai aussi pu constater l'ampleur de la tâche à Bagdad où nos diplomates sont encore hébergés dans un bunker. De même, avec Jean-Baptiste Lemoyne, nous veillons à vérifier à chacune de nos visites dans des lycées à l'étranger que les mesures de sécurité ont bien été mises en œuvre. Ainsi, samedi, j'ai visité le lycée de Madrid, très vaste, avec dix entrées : un système de vidéo-surveillance sera déployé. N'hésitez pas à m'informer si vous constatez des manques ou des problèmes à certains endroits.

L'accueil d'étudiants étrangers est aussi une priorité car il s'agit d'un facteur d'influence. Tous nos accords bilatéraux avec les autres pays comportent un volet sur l'accueil d'étudiants. C'est un sujet que j'évoque régulièrement lorsque je rencontre mes homologues. Ainsi hier avec la ministre sud-coréenne nous avons décidé de faire passer le nombre d'étudiants sud-coréens en France de 6500 à 10 000 et de porter le nombre d'étudiants français en Corée du Sud à 3000. Lors de la réunion annuelle franco-sénégalaise nous avons aussi fixé des objectifs chiffrés en la matière. Après l'annonce du retrait des États-Unis de l'accord de Paris, le Président de la République avait invité les chercheurs en sciences de l'environnement à venir travailler en France : 5000 dossiers de candidature ont été déposés et une centaine d'ores et déjà retenus pour cette année.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – La part de nos contributions volontaires à certaines organisations internationales peut paraître faible à première vue, mais la France a fait le choix d'une diplomatie universelle, avec des moyens d'actions diversifiés et

de nombreuses obligations alors que beaucoup de pays concentrent leur action diplomatique sur ces contributions. Cela explique souvent les décalages observés. Toutefois, le Président de la République a décidé de mettre l'accent sur l'éducation car celle-ci est la condition fondamentale de réussite de tous les projets de développement. C'est le sens de la contribution franco-sénégalaise pour relancer le Partenariat mondial pour l'éducation, dont la Conférence de financement aura lieu à Dakar en février prochain.

Enfin, en matière d'influence, une étude américaine place la France sur la première marche du podium !

**M. Christian Cambon, président.** – Nous contribuons à hauteur de 850 millions au Fonds européen de développement (FED), ce n'est pas rien. Lors d'un déplacement à Bruxelles, nous avons constaté que sa gestion était particulièrement lourde. Certains crédits mettent six ans avant d'arriver sur le terrain ! Je souhaite que notre rapporteur Jean-Pierre Vial puisse conduire une mission d'étude sur ce sujet. Il était aussi question d'en conduire une ensemble avec les Britanniques.

**M. René Danesi.** – Sous l'impulsion des États-Unis et des pays d'Europe centrale, l'Union européenne a pris des sanctions contre la Russie après l'annexion de la Crimée. À son tour, la Russie a pris des mesures de rétorsion qui pénalisent durement nos agriculteurs et nos exportations. Ces sanctions étant régulièrement prolongées, la Russie développe son industrie agro-alimentaire et il n'est pas sûr qu'en cas de levée des sanctions nos agriculteurs puissent récupérer leur part de marché. Ma question est simple : pensez-vous que ces sanctions entraîneront un jour la fin du conflit en Ukraine ? Si les sanctions n'ont pas d'effets positifs, sauf pour l'économie américaine qui en profite, pourquoi les prolonger ?

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Je salue votre engagement pour la sécurité de nos établissements. C'est un enjeu important pour les Français de l'étranger. Vous dites que le Gouvernement a fait de l'éducation une priorité en matière d'aide au développement. Les personnels de notre réseau aimeraient croire qu'il en va de même pour eux. Vous avez parlé de stabilité budgétaire à propos des opérateurs. L'AEFE a subi une annulation de 33 millions d'euros de crédits en autorisations d'engagement cette année. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une suppression de 30 postes d'expatriés, 25 postes de résidents. La participation financière complémentaire des EGD et des établissements conventionnés est portée à 9% soit trois points de plus. La stabilité budgétaire ne vaudra donc pas pour les familles qui seront mises à contribution. Je crains, sinon un ras-le-bol fiscal, du moins un ras-le-bol pour les frais d'écolage ! Que dites-vous aux familles des enfants qui scolarisent leurs enfants dans notre réseau ?

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteur pour avis des programmes 110 « Aide économique et financière au développement » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ».** – Les termes de « développement » et de « coopération internationale » ont disparu des libellés des ministères. Il n'y a plus de secrétariat d'État à l'aide au développement. Cela s'est rarement vu sous la V<sup>e</sup> république ! Parallèlement l'aide publique au développement (APD) a été réduite de 150 millions d'euros en juillet dernier. Vous avez évoqué les transferts de postes vers les opérateurs extérieurs mais le compte n'y est pas tout à fait... Comment dès lors comptez-vous atteindre l'objectif de 0,55% du PIB pour l'APD ? Quel degré de priorité le Gouvernement accorde-t-il à l'APD alors que, lors du débat sur la revue stratégique en matière de défense au Sénat, la ministre de la défense a rappelé que pour faire face aux menaces il fallait agir à la source... c'est-à-dire l'aide au développement ?

**M. Richard Yung.** – Mes questions porteront sur l’AEFE. Que répondez-vous aux critiques de la Cour des comptes sur la gouvernance de l’AEFE, notamment le fait qu’un directeur du ministère des affaires étrangères soit aussi président du Conseil d’administration de l’agence ? Le montant des bourses inscrit dans le projet de loi de finances reste constant à 110 millions d’euros. Dans les faits pourtant, la dépense est plus élevée et le solde est prélevé sur les réserves d’exploitation de l’agence, ce qui est fort discutable car celles-ci sont constituées en partie des frais d’écologie versés par les familles. Quel est le montant disponible des réserves d’exploitation ? Sera-t-il suffisant pour faire face aux dépenses ?

**M. Ronan Le Gleut.** – L’emploi en France dépend pour une grande part de nos capacités à exporter. Si nos grandes entreprises sont mondialisées, les PME rencontrent souvent des difficultés. Les acteurs pour aider nos entreprises à se développer à l’international sont pourtant très nombreux : Business France, les conseillers du commerce extérieur, les chambres de commerce à l’étranger, le *French Tech Hub*, la Sopexa, etc. Mais il n’y a pas de synergies entre ces organismes, quand il n’y a pas de concurrence entre eux... Comment dans ces conditions créer une équipe de France de l’export ? L’emploi en France en dépend.

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre.** – Il n’y a pas de lien entre les sanctions européennes à l’égard de la Russie et les sanctions russes dans le domaine agro-alimentaire. Celles-ci ont été prises à la suite d’une épizootie. Il n’est pas exclu que la Russie face preuve de mauvaise foi car l’Union européenne a prouvé que cette affaire était en voie de règlement, mais ce n’est pas sûr : l’Encéphalopathie spongiforme bovine est encore un sujet brûlant en Extrême-Orient et une visite récente en Russie m’a montré que le pays était très sensible aux questions de sécurité sanitaire.

Quoi qu’il en soit, l’annexion de la Crimée est une violation de l’accord international signé par la Russie en 1993, qui garantissait l’intégrité territoriale de l’Ukraine. L’Ukraine est donc fondée à s’interroger sur sa sécurité. Les sanctions européennes s’inscrivent dans le cadre du processus de Minsk : l’Union européenne a toujours affirmé que si l’accord de Minsk était respecté les sanctions seraient levées. Ce n’est pas le cas aujourd’hui, en dépit d’un cessez-le-feu. Le Président de la République a renoué le contact avec la Russie et a accueilli le Président Poutine. Depuis juin, j’ai rencontré à trois reprises M. Lavrov. Il y a des points de discussion et de désaccord. Disons que nous sommes entrés dans une phase de dialogue tonique avec la Russie. C’est un grand pays qui doit être respecté, tout comme nos intérêts.

Monsieur Ronan Le Gleut, je partage tout à fait votre analyse, et je veux inverser la tendance. Je l’ai constaté comme président de région. Il y a beaucoup d’acteurs, tant en France que dans les pays cibles, dont la fonction est d’aider les entreprises à exporter. Pourtant notre solde commercial se dégrade et nos PME n’exportent pas. Il faut aussi développer la culture de l’exportation. J’ai demandé au président de Business France, M. Lecourtier, de me faire des propositions. Il rendra son rapport à la mi-novembre. Une simplification s’impose. J’ai réuni les présidents de régions pour leur demander d’être les référents sur ce sujet afin de créer un guichet unique. Ils sont tous d’accord, même si les modalités varieront selon les régions. À l’étranger, c’est l’ambassadeur qui doit être le référent et qui doit désigner l’acteur le plus à même d’accompagner les entreprises. C’est ainsi que nous aiderons les PME à remporter des marchés. Les présidents de régions sont enthousiastes, tout comme les ambassadeurs qui font de la diplomatie économique une priorité...

**M. Christian Cambon, président.** – Particulièrement M. Lecourtier qui était ambassadeur en Australie lors de la vente des sous-marins !

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – Avec la régulation budgétaire de juillet, il s'agissait de s'assurer que la France respecterait l'objectif de 3% de déficit, afin de notre crédibilité sur la scène européenne. Tous les ministères ont été mis à contribution. Depuis, lors de l'assemblée des Français de l'étranger en octobre, le Président de la République a annoncé qu'il souhaitait que la subvention de l'État à l'AEFE reste stable en 2018 et 2019. Il n'en demeure pas moins que 33 millions d'euros ont été annulés en juillet. Le président de l'AEFE a écrit aux directeurs d'établissement à l'étranger pour mettre en place une hausse temporaire de la participation financière complémentaire des EGD et des établissements conventionnés qui passera de 6% à 9% en 2018, puis retombera à 7,5% en 2019, avant de diminuer par la suite en cas de retour à meilleure fortune. Ce prélèvement temporaire ne s'accompagnera pas nécessairement d'une hausse des frais de scolarité. Tout dépendra du dialogue local entre le proviseur, les familles et tous les acteurs. Certains décideront de prélever les réserves d'exploitation, d'autres d'augmenter les frais de scolarité.

Les critiques de la Cour des comptes sur la gouvernance visent sur une situation qui a cessé, lorsque l'AEFE était contrôlé par le directeur de la direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM) alors que celui-ci avait été précédemment directeur à l'AEFE. Le système de gouvernance en vigueur me semble justifié dans la mesure où le ministère des affaires étrangères participe au budget de l'AEFE.

En ce qui concerne l'APD, le budget pour 2018 réenclenche une logique vertueuse et d'augmentation. Une nouvelle trajectoire pluriannuelle permettra d'atteindre l'objectif de 0,55% du PIB en 2022. Dès 2018, les crédits augmenteront de 119 millions d'euros. La réflexion sera affinée lors de la réunion du 20 décembre du comité national de la solidarité internationale, puis en février avec la réunion du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID).

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteure pour avis des programmes 844 « France Médias Monde » et 847 « TV5 Monde ».** – Ma question ne portera pas sur l'AEFE, même si le budget proposé ne me satisfait guère, mais sur l'audiovisuel extérieur de la France et sur la situation de TV5 Monde. Le budget de TV5 Monde sera amputé d'un million d'euros l'an prochain, alors qu'il a déjà perdu 500 000 euros cette année à cause du déménagement de CFI. C'est un mauvais signal. C'est la première fois qu'un État baisse sa contribution à cette chaîne depuis qu'elle existe. Est-il possible de revenir sur cette décision dommageable ? Ne serait-il pas possible, par exemple, dans la mesure où les programmes de TV5 Monde comportent des programmes d'enseignement à destination de l'Afrique, de rediriger vers la chaîne certains crédits de l'APD consacrés au soutien à l'enseignement ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Notre influence économique dans le monde s'est affaiblie ces dernières années mais notre influence politique n'a pas faibli, en raison de notre histoire, mais aussi à cause de notre indépendance d'expression, comme l'a illustrée le discours du Président de la République sur l'avenir de l'Europe, de positionnement, comme lors du refus d'intervenir dans la guerre en Irak, ou d'engagement, à travers l'intervention au Mali. Pourtant, notre outil diplomatique s'affaiblit. Or l'influence sur la scène internationale réclame un outil diplomatique fort, car elle procède non seulement de l'affirmation de positions politiques fortes mais aussi par petites touches.

Ma question concerne plus précisément les 17 écoles nationales à vocation régionales qui forment des cadres militaires des pays africains au maintien de l'ordre et à la sécurité globale, dont le rôle a été reconnu par la revue stratégique. Leurs moyens augmenteront-ils ? Peut-on envisager une extension de ce réseau, voire une association des États européens ?

**M. Olivier Cadic.** – Quand une entreprise cherche un client en France, elle se débrouille seule. Pourquoi faudrait-il qu'elle soit obligée de passer par un guichet ou un service de l'État pour en trouver à l'étranger ? Comme entrepreneur, je ne comprends pas...

Représentant les Français de l'étranger, je voyage beaucoup. J'ai visité 63 pays en trois ans. À chaque fois je demande le pourcentage de jeunes Français, nés sur place, qui ne parlent pas le français : ils sont 15% en Europe du Nord, 50% en Australie, les deux-tiers en Amérique du Sud, 80% dans certaines régions d'Algérie... C'est un défi. À Dakar, certains jeunes qui ne parlent que le wolof se présentent à 18 ans pour obtenir leur passeport et partir en France... Parfois le consul est aussi directeur de l'Institut français. Pourquoi ne pas fusionner les programmes budgétaires 151 et 185 et ne pas mettre en place une stratégie pour développer l'enseignement du français à l'intention de nos jeunes compatriotes à l'étranger qui ne sont pas scolarisés dans le réseau ? C'est le cas des trois-quarts d'entre eux.

**M. Michel Boutant.** – Vous avez fixé un double objectif en matière de diplomatie économique : porter le nombre d'entreprises exportatrices de 120 000 à 200 000 et accueillir 100 millions de touristes en France contre 80 millions environ aujourd'hui. Quel échéancier prévoyez-vous ? Quelles seront les mesures concrètes en 2018 ? Le gouvernement précédent avait déjà fixé l'objectif d'accueillir 100 millions de touristes avec le plan France développement tourisme doté d'un milliard d'euros.

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre.** – Madame Garriaud-Maylam, la baisse de la participation de la France au budget de TV5 Monde d'un million d'euros, justifiée par la contrainte budgétaire, ne représente qu'une baisse de son budget de 1,3%. Nous nous efforcerons de trouver d'autres partenaires, au-delà de la France, de la Belgique, de la Suisse et du Québec, pour assurer le financement multilatéral de la chaîne.

Monsieur Vaugrenard, les écoles nationales à vocation régionales fonctionnent très bien. Associer d'autres partenaires est en effet une excellente idée. Notre outil diplomatique ne s'affaiblit pas, en tout cas ce budget ne l'affaiblit pas. Vous pouvez compter sur ma détermination pour le protéger.

Monsieur Boutant, j'attends deux rapports. J'ai fixé des objectifs précis. Nous dépasserons l'objectif de 100 millions de touristes étrangers. Ils sont déjà 88 millions cette année, contre 85 millions en 2016. C'était inespéré ! Monsieur Cadic, je ne partage pas votre analyse. Je suis breton comme vous et je connais des dizaines de PME bretonnes qui ne savent pas comment faire pour exporter ni qui contacter pour être aidées ! Sur ces deux sujets nous fixerons un calendrier avec des objectifs précis. Un comité interministériel du tourisme a déjà été créé pour mettre en œuvre les préconisations d'Atout France. Il se réunira deux fois par an sous l'égide du Premier ministre. Des décisions seront prises. Parallèlement avec Jean-Baptiste Lemoyne, nous réunissons un comité de pilotage pour veiller à l'application des décisions. Il y a déjà eu deux réunions et le dispositif fonctionne bien. Nous avons aussi associé les collectivités territoriales. En ce qui concerne le commerce extérieur, la barre est haute. Le déficit de notre balance commerciale s'est creusé à 62 milliards contre 45 l'an

dernier. C'est préoccupant, même s'il est normal, quoique paradoxal, que le déficit se creuse lorsque la croissance repart...

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – Selon certaines études, le monde comptera, en 2050, 750 millions de locuteurs francophones. Je me méfie de ces chiffres qui représentent en réalité la somme des populations des États membres de l'Organisation internationale de la Francophonie. Mais dans la réalité le français sera parlé par une élite, sans être nécessairement parlé par la majeure partie de la population. C'est pour cela que nous devons mener une action volontariste pour veiller à la diffusion du français, défendre son usage dans les affaires, la culture, ou dans la vie quotidienne. Le Président de la République a demandé de préparer pour le premier semestre un grand plan pour la langue française et le plurilinguisme. Vous évoquez le cas du Sénégal : vous avez raison, dans la région du fleuve, beaucoup de jeunes Français n'ont pas eu accès à l'enseignement du français. Pour y remédier, outre le réseau des Alliances françaises et de la mission laïque française qui font un travail remarquable, nous développerons l'école numérique et entendons multiplier les canaux d'accès. On constate par exemple que des institutions privées jouent un rôle important pour l'enseignement du français, à l'image de certains établissements bilingues. Les initiatives foisonnent en matière d'enseignement. Il faut les soutenir. La modification de notre architecture budgétaire et la fusion des programmes 151 et 185 ne constituent pas la réponse. Le programme 151 est un programme dédié aux Français de l'étranger, bien identifié, auquel cette communauté tient. Il faut peut-être mieux articuler les actions culturelles et les actions de ce programme, mais une fusion des programmes nécessiterait une modification de la loi organique qui ne semble pas nécessaire.

**M. Christian Cambon, président.** – Je vous remercie pour ces réponses détaillées.

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

**Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'agence française de développement (AFD) (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

*La réunion est close à 19 heures.*

**Mercredi 25 octobre 2017**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Projet de loi de finances pour 2018 - Audition du Général André Lanata, chef d'état-major de l'armée de l'air (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de l'Amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la marine (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Projet de loi de finances pour 2018 - Audition du Général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale**

**M. Christian Cambon, président** – Mon Général, c'est la seconde fois depuis votre désignation comme Directeur général de la gendarmerie nationale, le 1<sup>er</sup> septembre 2016, que nous avons le plaisir de vous recevoir.

Avant de commencer, je voulais vous faire part de notre sympathie dans la regrettable polémique qui vient d'éclater au sujet d'une enquête en cours. Nous voulons nous redire notre confiance et notre amitié.

Vous savez à quel point notre commission reste attachée à la Gendarmerie nationale, même depuis qu'elle relève pour son emploi du ministère de l'intérieur et non plus de celui chargé de la défense. En effet, ses personnels restent en majorité des militaires et c'est ce qui constitue, malgré des velléités de rapprochement qui tendent parfois à omettre cette spécificité indispensable, sa principale différence avec l'autre force de sécurité intérieure, la police nationale. En outre, la Gendarmerie remplit également des missions militaires, il est vrai minoritaires dans son activité globale, mais qui nous intéressent tout particulièrement.

Cette audition nous permettra de faire le point sur la menace terroriste et sur le rôle joué par la gendarmerie nationale dans l'analyse de cette menace présente sur la plus grande partie du territoire national. La gendarmerie a perfectionné au cours des dernières années l'organisation de sa fonction « renseignement » pour mieux capter les « signaux faibles » de la radicalisation. Outre le rôle de renseignement assumé par toutes les unités, il existe désormais 73 « antennes du renseignement territorial » (ART) qui regroupent 150 gendarmes. Cette organisation a-t-elle permis de mieux déceler les phénomènes de radicalisation ? Existe-t-il un véritable continuum entre gendarmerie et police, entre le renseignement capté sur le terrain et le travail des services spécialisés, permettant de faire

circuler l'information de manière fluide jusqu'au service le mieux à même d'y donner les suites les plus adaptées ? Nous savons que cela n'a pas toujours été le cas par le passé.

En ce qui concerne l'activité de la gendarmerie, nous sommes naturellement préoccupés par l'application de la directive européenne « Temps de travail ». Pourriez-vous faire le point sur les quelque 6 000 ETP qu'a déjà coûté cette mise en œuvre, et sur la suite ?

La gendarmerie travaille également sur une modernisation permanente de la gendarmerie et de ses outils informatiques. Celle-ci permet d'abord d'accroître la productivité des personnels, mais aussi de les décharger en partie des tâches les plus répétitives au profit de celles qui ont du sens. Quelles sont les principales évolutions en cours dans ce domaine ? Les crédits prévus au programme gendarmerie nationale pour 2018 permettront-ils de poursuivre cet effort ?

Enfin, nous avons été très attentifs l'année dernière à l'annonce de l'expérimentation des Brigades territoriales de contact (BTC) qui doivent permettre de revitaliser le lien entre les gendarmes et les citoyens et à associer davantage les élus à l'action de la gendarmerie dans les territoires. Où en est cette expérimentation et se poursuivra-t-elle en 2018 ?

Je vous laisse à présent la parole pour nous présenter les principaux axes du budget de la gendarmerie pour 2018, avant de la passer à nos rapporteurs, Philippe Paul et Yannick Vaugrenard, puis à l'ensemble des membres de la commission.

**Général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie.** – Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'inviter à échanger avec vous sur le budget de la gendarmerie nationale, ainsi que sur les priorités qui sont les siennes. Je souhaitais également vous remercier pour le soutien de l'ensemble de la commission à l'égard des enquêteurs mis en cause dans une affaire récente. Dans cette dernière, je pense d'abord à l'enfant : nous travaillons et nous nous mobilisons pour elle. C'est un travail d'importance, associant de nombreux enquêteurs, mais aussi une communauté locale et des citoyens qui ont participé aux recherches. Je souhaite remettre au centre du débat le plus important : cette enfant et la manifestation de la vérité.

Les priorités de la gendarmerie nationale sont influencées par la menace terroriste. Cette dernière a impacté nos modes de fonctionnement et d'action. Toutefois, elle n'efface pas le reste de l'activité, notamment celle concernant la délinquance quotidienne, comme la lutte contre les cambriolages, ou encore l'insécurité routière. Il nous faut intégrer dans un spectre plus large l'ensemble des menaces de manière à pouvoir y faire face. Afin d'assurer la sécurité des citoyens, notre action s'articule autour de trois points : la sécurité des personnes, celle des biens, et enfin la sécurité numérique et des données.

La sécurité des personnes est la mission la plus classique : elle renvoie à la fois à la menace de la délinquance, mais aussi à la menace terroriste. Or, nous sommes confrontés aujourd'hui à un terrorisme qualifié de « *low-cost* » : parfois il se sert d'armes sophistiqués, ou d'explosifs, mais aussi d'armes du quotidien. Ce terrorisme est présent sur la totalité de notre territoire et doit être pris en compte. Nous avons évolué à la fois au plan ministériel et dans l'organisation de la gendarmerie nationale.

Au plan ministériel, tout d'abord, une capacité d'intervention partagée a été mise en place et un schéma national d'intervention a été élaboré, dans lequel s'inscrivent les

grandes forces d'intervention : le RAID pour la police nationale, la BRI pour la préfecture de police, le GIGN pour la gendarmerie nationale.

Les antennes régionales de ces différentes forces ont également évolué. On a remplacé le principe de la compétence territoriale par le principe de proximité. Il y a quelques années, le GIGN intervenait dans les zones de gendarmerie, le RAID dans celle de la police. Aujourd'hui, la synectique rapide des attentats et des crises nous obligent à remettre en cause cette dichotomie. Désormais, l'unité la plus proche, quel que soit sa zone de compétence, intervient sur l'évènement qui a lieu. Cela représente un changement majeur dans le fonctionnement des forces d'intervention.

Nous avons également durci la capacité d'intervention et de protection de nos unités territoriales. Aujourd'hui, n'importe quelle patrouille, comme nos camarades des armées, peut se retrouver confronter à une action terroriste. Nous devons mettre en place des dispositifs de protection individuelle, mais aussi collective, notamment grâce à des véhicules davantage renforcés. Dans les unités, la capacité de riposte a été augmentée. Je pense notamment à l'instauration de PSIG (peloton d'intervention et de surveillance de la gendarmerie) durcis dits « PSIG-Sabre » dans chaque compagnie territoriale – nous en avons 450 en tout. Nous avons transformé un tiers des PSIG en PSIG-Sabre, comportant un plus grand nombre de professionnels, des moyens offensifs et défensifs plus importants, et une plus grande mobilité. Ce plan, qui doit s'achever en 2018, doit permettre, via l'existence de 150 PSIG-Sabre de répondre sur tout le territoire à une menace terroriste, dans un délai de 20 minutes – délai fixé par le Ministre de l'Intérieur.

Nous avons également travaillé en matière de renseignement, qui est un point central dans la lutte contre le terrorisme. Les unités territoriales effectuent un travail de recherche d'informations. Elles se nourrissent des contacts avec les personnels actifs, mais aussi avec les réservistes mobilisés ou non. Cette information est ensuite remontée au niveau de la gendarmerie départementale, mais aussi du service départemental de renseignement territorial. Celui-ci est un service partagé regroupant militaires de gendarmerie et fonctionnaires de police. Les informations sont ensuite travaillées, analysées, et transformées en renseignement. Aujourd'hui, la gendarmerie représente 10 % des effectifs du renseignement territorial.

Les signaux faibles collectés sur le terrain par les gendarmes et la sécurité publique et traduits en renseignement sont transmis au niveau central – à la direction générale de la sécurité intérieure si la menace est précise, laquelle procède aux actions nécessaires afin de la neutraliser. Le domaine du renseignement a fait l'objet depuis quelques années d'une évolution majeure. En effet, il y a encore peu, étaient juxtaposées la chaîne de renseignement de la police nationale et celle de la gendarmerie. Aujourd'hui, nous avons une chaîne partagée, jusqu'au plus haut niveau des structures et institutions, permettant la production de renseignements communs.

La menace terroriste n'est pas la seule, s'agissant des menaces contre les personnes et les biens. Nous avons également la délinquance quotidienne, dite de masse. Les cambriolages sont ainsi en augmentation régulière due à un double effet : la délinquance de proximité, d'opportunité, qui est aujourd'hui minoritaire ; et une délinquance organisée, majoritaire, avec souvent une structure pyramidale et commandée de l'étranger. Elle investit une région ou un département et progresse ensuite de manière quasi-militaire. Nous avons démantelé un certain nombre d'organisations, avec des donneurs d'ordre se situant à l'étranger, des structures d'encadrement sur le terrain national et régional, puis des cadres de

contact et enfin, des hommes et des femmes de main. Ce sont d'ailleurs souvent des mineurs, ce qui pose des problèmes juridiques, par exemple pour la mise sous écrou. Ces mineurs sont aujourd'hui formés pour commettre des actes de délinquance, avec des objectifs journaliers de résultat. Sur ces phénomènes délinquants, nous travaillons en lien avec l'office central de lutte contre la délinquance itinérante qui est un organe conjoint police/gendarmerie nationale. Nous faisons également appel au service central du renseignement criminel, qui agrège la totalité des données et des modes opératoires, ainsi que toutes les procédures établies pour détecter l'existence d'un tel phénomène dans une zone. Ces outils permettent une analyse de situation extrêmement importante que nous souhaitons développer. Ils nous permettent en effet d'avoir une connaissance sur les phénomènes d'aujourd'hui, mais surtout de prévoir ceux de demain. Ce qui est en jeu, c'est la prédictibilité des lieux de délinquance. Ainsi, en Aquitaine, nous sommes actuellement en train de travailler sur la capacité à prévoir l'occurrence de tels phénomènes. La totalité des données en matière de délinquance et de criminalité ont été intégrée à une application, tout comme celles relatives à la météo, ou encore les données socio-économiques, et économiques. Pour l'instant, nous nous concentrons sur les cambriolages, afin d'affiner la méthodologie. Bien évidemment, ce n'est pas une science exacte, mais cet instrument doit nous permettre de nous aider et d'orienter les patrouilles.

Ainsi, à partir d'un phénomène existant, celui de l'atteinte aux biens, nous modernisons la gendarmerie nationale. La modernisation est désormais inscrite dans nos réflexions et nos modes d'actions.

La sécurité des biens est aussi celle de la sécurité des échanges sur notre territoire. Il y a une importante circulation de valeurs, notamment à l'approche des fêtes, avec des chargements importants. Il était essentiel pour nous de réfléchir à sécuriser ces mobilités. C'est un axe stratégique important pour assurer la sécurité des citoyens qui circulent, dans les transports publics notamment dans et en dehors des métropoles, ainsi que celles des frets sensibles. Nous nous sommes rapprochés des opérateurs qui procédaient déjà à une géolocalisation de leurs cargaisons, par exemple les cargaisons de tabac. Il est important pour nous d'agréger ces données et de se faire communiquer le plus rapidement possible les alertes lorsqu'il y a un incident. A partir de celle-ci, nous pouvons alors alerter la patrouille la plus proche.

Nous développons en ce moment le dispositif NÉOGEND : d'ici la fin de l'année 2017, nous allons attribuer à chaque gendarme départemental une tablette ou un smartphone, qui comprend la totalité des outils métiers existants. Pour ainsi dire, le gendarme amènera son bureau avec lui sur le terrain. Il aura accès à sa messagerie opérationnelle, à sa documentation, à l'ensemble des fichiers existants auxquels il est habilité à accéder. Cet outil est déjà en place à titre expérimental dans le département du Nord et dans la région Bourgogne. Le gendarme peut, en prenant une pièce d'identité, interroger immédiatement la totalité des fichiers existants et avoir la réponse en quelques secondes. Auparavant, il fallait à chaque fois interroger un à un les fichiers. Cela permet un important gain de temps. Ainsi, un bus de 45 personnes pourra désormais être contrôlé en une vingtaine de minutes, contre deux heures aujourd'hui. D'autres facilités ou applications pourront être intégrées dans ce dispositif, comme le dispositif « tranquillité vacances ». Grâce à la cartographie et sa géolocalisation, le gendarme saura où se trouvent les maisons vides pendant les vacances et à quel endroit il n'a pas été depuis plus de 48 heures. Lorsque la zone est affichée en vert, cela signifie qu'un gendarme y est passé il y a moins de 24 heures ; en rouge, le délai de la dernière visite est de 48 heures ; et en noir, il doit impérativement y aller. NÉOGEND propose une aide au fonctionnement pour rendre un meilleur service public au citoyen.

Nous travaillons sur d'autres applications, notamment sur les procès-verbaux d'accident. Aujourd'hui, ce travail prend une demi-journée, pour faire les photos, les croquis d'accidents. Demain, avec cet outil, les photos seront géolocalisées, intégrées dans une annexe et permettront de faire automatiquement le croquis. Le procès-verbal est donc déjà avancé lorsque le gendarme rentre à la brigade. Une application semblable, GENDNOTE, est déjà utilisée : le gendarme, à l'occasion de ces patrouilles et en contact avec la population, est amené à prendre des déclarations. Jusqu'à présent, il le faisait sur un carnet de notes, qu'il devait ensuite recopier. Aujourd'hui, il peut prendre des notes directement sur son smartphone ou sa tablette, qui sont intégrées dans un logiciel de rédaction de procédure, ainsi que dans les bases. Son procès-verbal est donc prérempli, en intégrant ce qu'il a noté sur le terrain. En outre, cette application permettra d'alimenter les données statistiques. Les évolutions des technologies permettent ainsi de faire évoluer le métier du gendarme.

Cela doit notamment lui permettre d'aller au contact de la population. C'est pour moi un axe majeur. Il faut que la population et les élus voient davantage les gendarmes. Une certaine distance a pu se créer, pour diverses raisons : la volonté de développer les nouvelles technologies, ou encore la création des communautés de brigades, qui a entraîné la dissolution d'un certain nombre d'unités. Ainsi, dans les dix dernières années, près de 600 brigades territoriales ont été dissoutes. De ce fait, on a abandonné certaines parties du territoire, dans lesquelles la gendarmerie continue certes à être présente, mais pas de la même façon. Le moment est venu – et le Ministre de l'Intérieur a validé cette approche – de renforcer le contact avec la population, qui est, à mon sens, l'ADN de notre métier. Le gendarme doit prendre le temps pour aller vers les autres, contacter les élus, les informer de ce qui se passe, échanger avec eux, et surtout recueillir le renseignement. C'est pourquoi, nous avons mis en place depuis le début de l'année une trentaine de brigades de contact, dont la seule mission est d'aller au contact de la population. Elles ont été déchargées de toutes les autres missions, sauf urgence : la police de la route est faite par la brigade motorisée, l'intervention est faite par le PSIG, les accidents sont traités par quelqu'un d'autre,.... Nous avons fait un premier retour d'expérience, à la fois en interne, mais également et surtout sur la façon dont ces nouvelles brigades sont perçues par les élus et la population locale. En effet, la gendarmerie n'existe pas pour elle-même, mais pour la population qu'elle est chargée de protéger. Les retours des élus sont, dans leur quasi-totalité, très positifs. Bien évidemment, il y a des points sur lesquels nous devons travailler. Les gendarmes concernés ont, pour leur part, l'impression de retrouver leur métier. L'objectif pour moi est de poursuivre sur cette lancée, pas forcément en multipliant les brigades de contact, mais en laissant la main à mes commandants de groupement au niveau départemental, afin qu'ils trouvent la solution la plus adaptée au territoire. Ce qui est important est de garder cette idée de contact, mais c'est au niveau local, en liaison avec les commandants d'unités subordonnées que la meilleure solution doit être trouvée. Elle s'intégrera naturellement dans la sécurité du quotidien telle que le Président de la République l'a annoncée récemment. Il y a la même logique de proximité et de retour vers la population.

Enfin, en ce qui concerne la sécurité numérique, nous travaillons avec le service central de surveillance criminelle et le service de lutte contre la cybercriminalité sur le Dark net afin d'identifier et de traquer les infractions. Nous sommes également en relation avec l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication, qui est plus spécialement chargé de suivre tous ces phénomènes. Chaque jour, 1,9 million d'atteintes, d'escroqueries de toute nature ont lieu sur internet. C'est une nouvelle criminalité qui se développe à la faveur de ces territoires numériques. Aujourd'hui, il ne viendrait à l'idée de personne de laisser traîner son code de carte bleue sur son bureau. Or, sur internet, on le donne à beaucoup de monde, sans savoir réellement qui est de l'autre côté.

Ces nouveaux territoires sont à la fois des opportunités magnifiques, mais aussi des vulnérabilités importantes sur lesquelles nous devons travailler. Les objets connectés représentent également un enjeu important. On peut s'intégrer, pirater un véhicule, qui n'est pour certains aspects qu'un simple ordinateur. Des interférences avec l'ensemble des objets connectés, pour des raisons malveillantes sont également possibles. Nous avons vu récemment, à travers des virus comme WANNA CRY, qu'ils peuvent mettre en jeu la sécurité de nos concitoyens ou bloquer des entreprises. Il nous faut ainsi lutter en permanence contre une criminalité imaginative. C'est la raison pour laquelle j'ai mis en place depuis le 1<sup>er</sup> mai 2017 une mission numérique, ainsi qu'un conseil scientifique chargé de suivre les évolutions technologiques. Un observatoire central chargé de suivre toutes les nouvelles technologies concernant la sécurité et la délinquance a également été créé.

Enfin, je finirai mon intervention par l'outre-mer. Il y a plusieurs sujets de préoccupations. À Mayotte, nous avons une situation sociale qui conduit à des tensions régulières. Je pense également à la Guyane et aux Antilles où la situation est difficile. En Calédonie, doit être organisé l'année prochaine le référendum d'autodétermination, et nous avons déjà un certain nombre de fermentation, d'agressions, de tirs contre les gendarmes. C'est d'ailleurs l'endroit en France où il y a le plus de tirs directs contre les gendarmes. Aujourd'hui, 25 escadrons sur 109 sont présents en permanence dans les outre-mer. Vous voyez l'importance que j'y attache.

**M. Philippe Paul.** – Combien de forces mobiles sont employées comme gardes statiques, au lieu de missions de maintien de l'ordre ? Quel est le dispositif actuel mis en place à Calais ? En outre, compte-tenu des évolutions dans les collectivités, comme la création de communes nouvelles ou le développement des métropoles, comment se passe l'articulation entre la gendarmerie nationale et la police ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Je tiens tout d'abord à exprimer mon soutien fort à la gendarmerie dans la période que nous traversons depuis les attentats. C'est un métier en constante évolution. Sachez que dans cette période, la gendarmerie fait partie intégrante, essentielle et déterminante de notre vie démocratique et de la protection de notre sécurité.

Ma première question concerne les réservistes, qui sont actuellement au nombre de 28 500. Dans un contexte sécuritaire de plus en plus important, la réserve opérationnelle de la gendarmerie s'affirme. Comment s'effectue cette montée en puissance, qui doit conduire la gendarmerie nationale à disposer de 40 000 réservistes en 2019, avec une emprise quotidienne de 4 000 réservistes l'année prochaine ?

Par ailleurs, le Premier ministre a annoncé une simplification des procédures l'année prochaine. Où en est la réflexion à ce sujet au sein de la gendarmerie nationale ? Avez-vous déjà élaboré une liste de simplifications ou des domaines de simplification qui vous apparaissent souhaitables ?

La loi d'actualisation de la programmation militaire du 28 juillet 2015 a créé le régime juridique des associations professionnelles nationales de militaires (APNM), afin de conformer la législation française à une directive européenne. Pouvez-vous faire le point sur les APNM constituées au sein de la gendarmerie nationale et la manière dont elles peuvent concevoir leurs activités ?

L'état se resserre en Syrie, la défaite de Daech est proche. Un prochain retour de potentiellement 5 600 djihadistes sur notre territoire est possible. Y-a-t-il au sein de la

gendarmerie nationale et au niveau interministériel une réflexion sur le déroulement des prochains mois et années ?

Enfin, pour faire suite à l'intervention de notre président de commission, je vous remercie pour votre hauteur de vue, laquelle considère que le plus important est de retrouver cette enfant. Aujourd'hui, le procureur de Grenoble lance une enquête. Ce n'est pas notre rôle, nous parlementaires, de prendre position. Je soutiens complètement la gendarmerie et je souhaite que, la lumière étant faite, la gendarmerie soit écartée de ce questionnement et de cette accusation. Pour que cela puisse se faire, avez-vous l'intention de diligenter une enquête interne ?

**M. Christian Cambon, président.** – Mes observations rejoignent les vôtres, mon cher collègue ; nous sommes tous attachés au respect du secret de l'instruction, et je pense que la médiatisation de ce genre d'interpellation n'est souhaitable, ni pour le parquet, ni pour la gendarmerie. Je vois le danger d'une mise en cause d'un corps qui ne mérite pas de l'être par les médias, les réseaux sociaux, des gens peu informés. Mon intervention s'arrêtait là. Tout comme vous, je suis attaché au secret de l'instruction, et au respect des familles qui apprennent ces choses par voie de presse, et doivent se poser des questions. Il ne s'agit en aucun cas pour le Parlement de se mêler de cette enquête, mais simplement de rappeler la nécessité de laisser la justice travailler dans la sérénité et d'éviter des interpellations par voie de presse. Les résultats ne sont en général jamais très bons.

**Général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie.** – Les gardes statiques mobilisent environ 1 600 personnels militaires, gendarmes et gardes républicains. Ces derniers ne rentrent pas dans une logique de remise en cause, car leurs missions consistent à garder les palais institutionnels. Nous gardons aujourd'hui encore des emprises diplomatiques, ce qui répond à une protection habituelle de ces bâtiments. Pour Calais, il y a actuellement un escadron et demi qui garde le tunnel sous la Manche. Ce dernier avait été bloqué par un certain nombre de migrants il y a trois ans. 7 escadrons avaient été engagés pour rétablir l'ordre et empêcher l'arrêt des trains. Entretemps, la société Eurotunnel a procédé à d'importants de sécurisation du site. On peut peut-être aujourd'hui s'interroger sur l'évolution du dispositif, qui pourrait peut-être ressortir d'une société de sécurité privée.

Le Président de la République et le ministre de l'Intérieur ont souhaité que nous réfléchissions ensemble à la meilleure manière d'assurer la sécurité du quotidien, à la fois sur des zones bien définies, mais aussi sur l'ensemble du territoire. Pour ce qui relève des zones de gendarmerie nationale, les propositions que j'ai faites visent à intégrer cette sécurité du quotidien à une logique de proximité rapprochée et de présence auprès de notre population. On retrouve ici la fonction contact qui est, pour moi, la déclinaison du dispositif gendarmerie en matière de sécurité du quotidien. Une augmentation ou un report d'effectifs dédiés sont également prévus, et seront possible grâce à l'annonce d'un recrutement de 2 500 gendarmes supplémentaires sur une période de 5 ans. Ceux-ci ont vocation principalement, voire exclusivement, à être consacrés aux unités territoriales. Vous connaissez tous des brigades qui subissent aujourd'hui un déficit d'effectifs. Mon objectif est de renforcer ces dernières en hommes et moyens afin qu'elles puissent remplir leurs missions.

Parallèlement, je vais également proposer la mise en place de deux systèmes. Le premier doit permettre à chaque élu et chaque parlementaire d'avoir un point de contact au sein de sa gendarmerie de proximité. Ce n'est pas forcément le commandant de brigade. Mais je souhaite que chacune et chacun d'entre vous ait un contact privilégié avec un militaire de la gendarmerie. Il en est de même pour les maires, afin qu'ils puissent nous faire part d'un

certain nombre d'observations, de questions, et de pouvoir être tenus informés de ce qui se passe dans le département ou la circonscription. Je considère qu'il est légitime que les maires soient informés.

En outre, je souhaite mettre en place l'année prochaine une réunion semestrielle d'une demi-journée, au niveau de l'arrondissement entre les compagnies départementales, les préfets, pour échanger avec les élus et faire le point sur l'action passée de la gendarmerie, mais aussi pour imaginer ensemble les évolutions et adaptations possibles.

La mise en place des communes nouvelles et des métropoles nous concerne. En effet, 20 % des effectifs des métropoles sont des effectifs de gendarmerie. On a ainsi 3 600 militaires de la gendarmerie nationale dans le périmètre des métropoles actuelles ou à venir, hors métropole parisienne. Ces effectifs sont de 14 000 si on y inclut les structures d'état-major et de gendarmerie mobile. Nous devons davantage travailler la coopération opérationnelle avec la police nationale, municipale et la sécurité privée. La métropole représente un état d'esprit, un partenariat élargi qui regroupe l'ensemble des forces en charge de la sécurité. Nous sommes très présents dans certaines métropoles : nos unités représentent 38 % des effectifs de sécurité dans la métropole rennaise. En revanche, nous sommes complètement absent de celle de Nancy. La question des communes nouvelles est plus délicate car elles peuvent regrouper des territoires qui étaient dans des zones de compétences différentes. Dès lors, par texte réglementaire, la commune nouvelle relève de la compétence de la police nationale. Ainsi, si 4 anciennes communes – dont l'une était en zone de police nationale – se regroupent, alors la totalité de la commune nouvelle passe en zone de police nationale. Annecy est une commune nouvelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et regroupe la ville centre et la totalité des communes périphériques. Cela représente 54 000 habitants qui étaient jusqu'à présent en zone de gendarmerie nationale et qui se retrouvent en zone de police nationale. Aucun texte n'a prévu la manière dont la gendarmerie nationale devait se retirer de cette zone.

L'une des difficultés de l'outre-mer est de renforcer la présence sur place avec des moyens adaptés. Nous avons 7 escadrons en Guyane, 6 en Calédonie. Depuis deux ans la présence de la gendarmerie a été renforcée à hauteur de 160 ETP et continuera sur cette voie, d'autant plus que la démographie y est dynamique. Toute une logistique est également mise en place en cas de catastrophe majeure. Au côté des autres forces armées, nous avons engagé 5 escadrons à Saint Martin. En outre, les réservistes ont également été mis à contribution. J'ai envoyé il y a une dizaine de jours une compagnie de réservistes volontaires à Saint-Martin, une autre doit partir demain ; Un appel à volontaires pour un séjour de trois mois dans des conditions dégradées a été lancé, et plus de 700 personnes y ont répondu. Les réservistes sont aujourd'hui une composante majeure de la gendarmerie nationale. D'ailleurs, je les compte dans les effectifs. Les premiers retours pour cette mission sont très positifs. Les réservistes font preuve d'un engagement exceptionnel. Cette mission permet également de valoriser le concept de réserve, qui est à inscrire dans la durée.

La cible affichée de disposer de 40 000 réservistes reste en vigueur. Toutefois, elle ne sera pas atteinte en 2019 pour des raisons budgétaires. Je souhaite consolider le dispositif à 30 000 personnes pour l'année prochaine, puis je verrai quelles seront les possibilités militaires pour 2019 et 2020. Le chiffre de 40 000 est un horizon chronologique légèrement différé. Cela dit, disposer de 30 000 réservistes permet d'avoir une empreinte au sol de 3 000 par jour, ce qui est déjà important et mérite d'être maintenu.

Sur la simplification des procédures, le Ministre de l'Intérieur et le Garde des Sceaux mènent un travail conjoint, en liaison avec l'ensemble des juridictions. Une consultation nationale entre les ministères a lieu, tout comme au niveau local, à travers les juridictions départementales et les différents services. Nous avons plusieurs pistes de réflexion. Par exemple, il s'agirait de donner une compétence nationale à l'OPJ, afin d'éviter un certain nombre de complexités, lorsqu'il sort de sa circonscription. Le recours à la visio-conférence pourrait être simplifié. On pourrait également réfléchir à l'extension de la forfaitisation pour un certain nombre de délits, routier, mais aussi en matière de consommation de stupéfiants, ou encore à la suppression de l'accord préalable du Procureur de la République pour un certain nombre d'opérations, notamment les réquisitions adressées aux organismes étatiques. Le contrôle pourrait se faire a posteriori. Nous travaillons sur l'ensemble de ces sujets avec la chancellerie.

Il existe aujourd'hui deux APNM se réclamant de la gendarmerie, même si, par nature, ces associations sont interarmées : « Gendarmes et citoyens » et Gend21. Gend21 est historiquement la première à avoir été créée. On estime à 600-700 le nombre d'adhérents à celles-ci. Il me paraît important de les intégrer dans le dialogue social, qui est structuré autour de la concertation. Le conseil de la fonction militaire de la gendarmerie est d'ailleurs un organisme élu et chaque membre a déjà un mandat local. Ils peuvent ainsi prendre le pouls sur le terrain et échanger avec moi sur la meilleure manière d'avancer. Certes nous n'avons pas encore avec les APNM les relations ouvertes, constructives et franches que l'on peut espérer, mais il y a des progrès.

La directive temps de travail suscite un certain nombre de réactions et de réflexions. Nous nous inscrivons dans une logique statutaire pour sa mise en place. Elle a vocation à être analysée sous l'angle du statut militaire qui précise que ce dernier doit être disponible en tout temps et en toute heure. Il appartient ensuite à chaque responsable d'organiser le temps de repos. C'est ce qui a été fait il y a des années, avec la mise en place des permissions, des repos hebdomadaires, ou des 10 heures de récupération de service après un service nocturne. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2016, chaque gendarme dispose de 11 heures de repos physiologique par tranche de 24 heures. Cela conduit à une perte de la capacité opérationnelle, représentant 5 % pour les unités territoriales pour les services de jour, 3 % pour les services de nuit, et 12 % pour la gendarmerie mobile. Nous essayons de contrebalancer cet impact par une évolution technologique qui doit nous permettre de gagner du temps par ailleurs. Ainsi, la perte des 6 000 ETP affichée est absorbée par l'institution, afin d'organiser la continuité du service de la gendarmerie nationale qui doit être assuré 24h/24, 365 jours par an. Toutefois, cela ne veut pas dire que nous ne souffrons pas de manque d'effectifs. Quant à la suite à donner aux travaux de la Commission européenne, je m'inscris dans ce que fera la ministre des Armées, car s'agissant d'une logique statutaire, c'est à elle de donner le la.

Un travail est actuellement en cours au sujet des Français revenant des théâtres de conflits d'Irak et de Syrie – ce que l'on appelle « les returnees » – sous l'égide du Procureur de la République de Paris, chargé de l'action antiterroriste, et en associant l'ensemble des ministères. Les mineurs nés dans ces territoires est une population extrêmement vulnérable et problématique. Outre les problèmes d'état civil, il s'agit de savoir comment les suivre et les accompagner. Des discussions sont en cours. Pour l'instant, la gendarmerie nationale n'a pas de mission précise en termes de suivi, à l'exception des cas des personnes signalées comme radicalisées.

**M. Olivier Cigolotti.** – Le Président de la République a rappelé la semaine dernière lors de son intervention en matière de sécurité que les Français ne supportent plus l'impuissance publique, et a souligné la nécessité de donner aux forces de gendarmerie et de police les moyens de leurs actions et de leur efficacité.

Les communautés de brigade ont certes permis d'assurer une présence minimale sur le territoire, notamment dans les zones rurales, mais n'ont pas réussi à maintenir le lien entre les élus les populations et les forces de gendarmerie. Les brigades territoriales de contact constituent-elles une nouvelle forme de gestion de la pénurie d'effectifs ? En outre, la vague de fermeture de brigades est-elle définitivement derrière nous ?

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** – Je note votre souhait louable de modernisation de la gendarmerie via le plan NÉOGEND.

La menace terroriste est partout, et nos gendarmes peuvent être des cibles. Sont-ils physiquement assez protégés ? Les gilets pare-balles sont-ils suffisants face à des armes de gros calibre ? Que pouvez-vous nous dire sur leurs entraînements dans ce contexte, notamment l'entraînement au tir ? Quel est la fréquence ? Est-ce suffisant ?

**M. Cédric Perrin.** – Le contact avec la population, que vous aviez érigé l'an dernier comme une priorité, est encore trop difficile à voir sur le terrain pour les élus. Nous ne voyons pas suffisamment les gendarmes, en dehors de quelques passages dans des véhicules. En outre, les maires sont régulièrement informés des interventions réalisées par les SDIS dans leurs communes. Or un système similaire n'a jamais pu être mis en place avec la gendarmerie, alors que nous le réclamons depuis des années. Le travail entre les gendarmes et les maires nécessite une bonne information réciproque de ce qui se passe sur leurs territoires.

Par ailleurs, l'évolution des menaces a pour conséquence des interventions dans un nombre très important de secteurs. Disposez-vous des moyens suffisants pour intervenir dans tous ces domaines ?

**M. Olivier Cadic.** – En tant que sénateur de l'étranger, je me permets de vous mentionner deux expériences étrangères intéressantes. Au Maroc, la gestion des signaux faibles est d'une grande efficacité. Ainsi à Essaouira, c'est le boulanger qui a prévenu les forces de sécurité lorsqu'il a constaté qu'un client se mettait à commander d'un coup un grand nombre de pains. Les autorités ont découvert un commando prêt à passer à l'action. Avez-vous des contacts avec les autorités marocaines sur ce sujet ?

Par ailleurs, lorsque l'on arrive aux Émirats Arabes Unis, votre visage est scanné et une reconnaissance faciale permet de savoir qui vous êtes grâce à une interconnexion avec les fichiers d'information. Où en sont les réflexions sur le recours à l'intelligence artificielle ?

**M. Hugues Saury.** – La vague d'attentats a-t-elle amené la gendarmerie nationale à modifier sa doctrine dans le domaine du renseignement ? De quelle manière ?

**M. Ladislav Poniatowski.** – Comment faites-vous face à une délinquance particulière présente sur deux sites en France, à savoir à Notre-Dame-des-Landes et sur le site de Bure, à cheval entre la Meuse et la Haute-Marne ? En effet, ce sont des ZADistes, occupant illégalement le terrain, certains pendant une période de quelques heures, d'autres s'installent pour plusieurs semaines ou mois. Quelles consignes avez-vous reçues, et comme agissez-vous ?

**M. André Vallini.** – Le site de Roybon en Isère est également concerné. Des gens occupent illégalement un terrain appartenant à l'ONF depuis 4 ans.

**M. Christian Cambon, président.** – Enfin, que pensez-vous du transfert des contrôles radars à des sociétés privées ?

**Général Richard Lizurey.** – Les brigades territoriales de contact sont un signe donné en interne témoignant de la volonté de revenir à notre vrai métier. Toutefois, à un moment donné il faut faire un choix. En effet, nous ne sommes pas capables de tout faire, la polyvalence a ses limites. Certes des directives nationales existent et doivent être appliquées, en ce qui concerne les missions à réaliser. Mais je fais également confiance à l'intelligence locale du commandant d'unité, de compagnie ou de groupement par rapport aux problématiques et menaces locales. J'ai récemment publié une tribune, qui peut laisser perplexe, intitulée « le devoir de désobéir ». En effet, de temps en temps, il faut être capable de remettre en perspective les orientations données par la direction générale de la gendarmerie nationale avec la réalité de son territoire. Les orientations nationales définissent un point moyen, lequel dans les faits n'existe pas.

C'est dans cette idée que s'inscrivent les brigades de contact. Il n'y a pas de plan de poursuite des dissolutions. Toutefois, nous ne nous interdisons pas non plus de procéder à certaines d'entre elles, par exemple lorsque les problèmes immobiliers sont importants. S'il n'y a pas d'autres solutions, et en concertation avec les élus locaux, on procédera alors à des dissolutions. L'idée est de conserver le maillage du territoire tel qu'il est aujourd'hui – soit 3 100 brigades territoriales – pour ne pas créer de désert de sécurité, et pour assurer la présence de la gendarmerie nationale sur la totalité du territoire français.

Nous avons réalisé un investissement important en gilets pare-balles car ils constituent le premier élément de protection de l'individu. Aujourd'hui, chaque gendarme sur le terrain à un gilet pare-balles. En 2017, nous en avons acheté 40 000, autant seront achetés l'année prochaine, notamment pour permettre un remplacement de certains. Certes, nous avons bénéficié depuis deux ans de plusieurs plans de renforcement de matériels et de moyens. Toutefois, je souhaite que l'ensemble des mes réservistes soient également équipés d'un gilet pare-balles individuel.

L'entraînement au tir a également été renforcé. Il y a quelques années, il était de 30 cartouches par an. Nous sommes passés à 60 l'année dernière et je souhaite atteindre 90 cartouches d'instruction. Ce qui est important, ce n'est pas forcément le nombre de cartouches, mais la fréquence d'entraînement. Aussi seront mis en place des dispositifs de simulation de tirs, permettant de développer une habitude de manipulation des armes. Nous travaillons également avec la fédération française de tir et les clubs de tirs locaux afin de permettre aux gendarmes, de s'y entraîner, à titre individuel avec leur arme de service. Mon objectif est de donner à chacun les moyens, mais aussi le temps et l'opportunité de tirer. En effet, le tir fait partie des éléments essentiels de notre métier. Nous sommes sur la voie publique avec une arme, et il est important que les gendarmes sachent s'en servir et à bon escient.

Je remercie M. Perrin pour son retour sur les dysfonctionnements et l'insatisfaction de la population et des élus dans son territoire. Cela nous incite à travailler davantage. J'ai d'ailleurs instauré, dans le cadre de la mission de contact, une formation des personnels. En effet, dans l'esprit de beaucoup, lorsqu'ils sont en patrouille dans leur véhicule, ils sont au contact de la population. Pour moi, une patrouille doit progresser de

points en points et à chaque fois descendre de voiture pour aller à la rencontre des gens. 90 heures de formation sur ce point ont été réintégrées dans la formation initiale des gendarmes et officiers.

Nous avons d'excellents contacts avec notre homologue marocain dans de nombreux domaines. Je me rapprocherai de lui pour savoir s'il existe des pratiques intéressantes en matière de recueil des signaux faibles. Dans tous les cas, c'est à nous de former nos personnels au domaine du renseignement pour qu'ils soient attentifs à ces derniers, et sachent quoi faire quand une telle information leur est transmise.

La mise en place des SPIG-Sabre, l'élaboration d'un schéma national d'intervention établissant la capacité du primo-arrivant à agir font partie des modifications apportées pour répondre au terrorisme. En outre, depuis l'année dernière, un dispositif de renseignement instantané du gendarme de base au directeur général a été mis en place. En cas d'attentat, ou de suspicion terroriste, tout gendarme, quel que soit son grade, doit me contacter directement. Je souhaite avoir l'information dans les dix minutes, concernant tout évènement de nature terroriste. Cela me permet d'avoir des informations directement de la patrouille sur le terrain, de pouvoir en rendre compte au Ministre, et de pouvoir organiser les renforts.

Les consignes reçues face aux ZAD sont simples. Il faut appliquer la loi de la République. Toutefois, cela doit être mis en accord avec le principe de droit administratif selon lequel l'intervention ne doit pas créer un problème plus important que le problème initial. A Notre-Dame-des-Landes, dès lors que l'on constate des actes de délinquance ou de criminalité, nous conduisons des enquêtes et procédons à une mise en cause. Par contre, à ce stade, nous n'entrons pas dans la ZAD, afin de ne pas créer une logique de confrontation. A Bure, la situation est différente, car les personnes contestataires sont chez elles. La capacité juridique est donc plus limitée. Mais nous conduisons également des enquêtes en cas de délinquance et délit, comme le récent incendie d'un hôtel-restaurant. Nous faisons ainsi notre travail qui est de réprimer les infractions et d'interpeller leurs auteurs.

Enfin, je souhaite préciser que lorsqu'une infraction routière est constatée, ceci est le résultat d'un processus. Ce n'est pas le gendarme dans la voiture équipée d'un radar qui constate l'infraction, mais l'OPJ situé au CACIR à Rennes, qui valide l'infraction – ou non. Le radar est ainsi un simple outil de photographie. Les informations numérisées sur le terrain sont envoyées par flux informatique au CASIR où des OPJ doivent valider le message d'infraction qui se transforme alors en avis de contravention. A titre personnel, le remplacement des gendarmes et policiers dans ces missions de surveillance routière me permettrait de dégager des forces pour remplir d'autres missions relevant de la sécurité au quotidien.

Après vérification, le nombre de gilets pare-balles est de 4 000 et non pas de 40 000 comme annoncé précédemment.

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

**Projet de loi autorisant la ratification de l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, premièrement, l'Union européenne et ses États membres, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Jacques Le Nay, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant la ratification de l'accord de transport aérien, signé en juin 2011, qui a pour objet d'étendre, à l'Islande et à la Norvège, l'accord de transport aérien transatlantique signé en avril 2007 entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les États-Unis, d'autre part, ainsi que le protocole, signé en juin 2010, qui l'amende.

À titre liminaire, je vous indique que l'accord de 2007 est appliqué à titre provisoire depuis mars 2008 et qu'il devrait entrer en vigueur formellement dans les prochains mois. La France, quant à elle, l'a ratifié en 2008. Le protocole de 2010 n'est pas non plus en vigueur car il manque encore la ratification de 3 États membres (Autriche, Italie et Lituanie). La France l'applique à titre provisoire depuis novembre 2014, date à laquelle le Parlement a autorisé sa ratification.

Tout d'abord, un petit rappel sur l'accord de transport aérien transatlantique de 2007 qui sera étendu à l'Islande et la Norvège par le présent accord : il fait suite aux arrêts dits de « Ciel ouvert » de la Cour de justice de l'Union européenne de 2002, relatifs à des accords aériens bilatéraux concernant 8 États membres (Royaume-Uni, Danemark, Suède, Finlande, Belgique, Luxembourg, Autriche, Allemagne) et les États-Unis. En 2003, prenant acte de ces arrêts, la Commission a reçu mandat pour négocier un accord avec les États-Unis visant à établir « *un espace aérien sans frontière* » avec l'Union européenne, qui remplacerait les accords bilatéraux des États membres. En avril 2007, les parties concernées ont signé l'accord aérien transatlantique qui contenait une clause prévoyant des « *Négociations en vue d'une seconde étape* ». Le protocole signé en juin 2010, est le fruit de ces nouvelles négociations.

L'accord aérien transatlantique de 2007 libéralise les services aériens transatlantiques en prévoyant une ouverture totale des liaisons transatlantiques aux compagnies aériennes européennes et américaines. Il permet principalement aux transporteurs aériens européens et américains de déterminer librement leurs tarifs et d'exploiter les routes internationales entre l'Union européenne et les États-Unis (droits dits de 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> libertés, selon la nomenclature de l'Organisation de l'aviation civile internationale, OACI) et les routes au-delà de l'Union européenne et des États-Unis (droits de 5<sup>ème</sup> liberté), sans aucune limitation sur le nombre de routes, sur la fréquence de services, sur la capacité des appareils. S'agissant du transport de fret, il les autorise à exploiter des routes déconnectées de leur territoire d'origine (droits dits de 7<sup>ème</sup> liberté).

Le bilan de la mise en œuvre de cet accord de 2007 montre qu'il n'a pas révolutionné un marché déjà ouvert et fortement concurrentiel. On peut donc raisonnablement penser que son extension à l'Islande et la Norvège ne le fera pas davantage. Ainsi entre 2007 et 2016, le trafic passager entre l'Union européenne à 27 et les États-Unis est passé de 52 millions de passagers à 56 millions, soit une progression de moins de 9 %, tandis que le trafic entre la France et les États-Unis est passé de 6 millions de passagers à 7 millions. Il faut ajouter que l'opportunité offerte par l'accord de 2007 à n'importe quelle compagnie européenne de desservir les États-Unis au départ de n'importe quel aéroport européen n'a été

que très peu utilisée et s'est généralement soldée par des échecs économiques, comme les tentatives de la compagnie Air France au départ de Londres.

Compte tenu de leurs liens avec l'Union européenne, l'Islande et la Norvège apparaissent comme des candidats naturels à cette extension, prévue dès l'origine, en vue de « *maximiser les avantages pour les consommateurs, les transporteurs aériens, les travailleurs et les populations des deux côtés de l'Atlantique* ». En effet, il s'agit de deux membres de l'Espace économique européen (EEE), qui appliquent déjà, à ce titre, l'ensemble de la réglementation européenne afférente au secteur du transport aérien. En contrepartie, les transporteurs aériens islandais et norvégiens sont considérés, à l'égard du marché intérieur, comme des transporteurs européens et bénéficient des mêmes droits. Ces deux pays ont demandé à adhérer à l'accord de 2007 dès sa signature et le comité mixte composé des représentants des parties a formulé, en novembre 2010, une proposition comprenant le présent accord d'extension.

Composé de 6 articles, d'une annexe contenant les adaptations nécessaires à l'application de de l'accord de 2007 à l'Islande et à la Norvège et de trois échanges de lettres authentifiant la version française, le présent accord d'extension prévoit, à titre principal que, sous réserve des adaptations nécessaires, l'accord de 2007 s'applique à ces deux pays « *comme si ces pays étaient des États membres de l'Union européenne* » avec les mêmes droits et obligations. En conséquence, les transporteurs aériens européens, islandais, norvégiens et américains pourront proposer des vols entre tout aéroport situé sur le territoire de l'Union européenne, de l'Islande et de la Norvège, d'une part, et tout aéroport du territoire des États-Unis d'Amérique, d'autre part, et ces vols seront traités de manière uniforme dans un cadre réglementaire harmonisé.

Le présent accord d'extension ouvre de nouveaux marchés, dont l'intérêt est cependant limité pour les compagnies aériennes régulières de l'Union européenne. En effet, ces deux pays n'offrent pas de véritables opportunités en raison, d'une part, de leur faible population – l'Islande ne compte que 330 000 habitants et la Norvège un peu plus de 5 millions – et d'autre part, de l'existence de transporteurs aériens solides dans ces deux pays. Pour l'Islande, il s'agit de la compagnie régulière *Icelandair* et la compagnie à bas coût *Wow air* qui relie, via leur *hub* de Reykjavik, l'Europe au Canada et aux États-Unis. Pour la Norvège, il s'agit du transporteur aérien régulier, *Scandinavian Airline System* (SAS) et de la compagnie à bas coût *Norwegian*, la troisième en Europe en termes de passagers transportés. En revanche, les transporteurs aériens de ces deux pays auront accès au marché européen de 500 millions de consommateurs potentiels mais cela devrait avoir un impact économique relativement limité. En effet, la compagnie *Norwegian* n'a pas attendu pour développer un réseau de liaisons transatlantiques au départ de plusieurs États membres, notamment l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni. Elle a ainsi créé deux filiales dans l'Union européenne, *Norwegian Air International* (NAI) en Irlande, et *Norwegian Air UK* (NUK) au Royaume-Uni, qui sont considérées comme des transporteurs européens car titulaires d'une licence de transporteur aérien délivrée par un État membre. En France, *Norwegian* a implanté, en 2016, une base à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle avec deux avions desservant Fort-Lauderdale (Miami), Los Angeles, New-York et Orlando et exploite, depuis l'hiver 2015-2016, avec sa filiale *NAI*, ses liaisons saisonnières entre les Antilles françaises et les États-Unis avec un succès considérable. Ajoutons qu'en matière d'investissements, le présent accord présente l'avantage de permettre à des intérêts européens d'investir dans des compagnies aériennes islandaises et norvégiennes, sans perdre pour autant les droits de trafic sur les marchés transatlantiques.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi, d'autant que le présent accord d'extension ne requiert aucune modification du droit interne français. Au 1<sup>er</sup> septembre 2017, 14 États membres avaient notifié l'accomplissement de leurs procédures internes de ratification.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 9 novembre 2017, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

**M. Christian Cambon, président.** – Je précise à nos nouveaux collègues qu'ils sont appelés à rencontrer souvent cette procédure d'examen en forme simplifiée pour les conventions internationales. D'ailleurs, c'est une formule qui va se généraliser dans les autres commissions pour les textes de nature technique, afin d'alléger l'ordre du jour de la séance publique. Bientôt les textes techniques seront examinés en commission et le vote de la commission vaudra approbation du Sénat. Il sera toutefois toujours possible d'examiner les textes ou les conventions les plus importants selon la procédure normale dans l'hémicycle, comme le protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Monténégro. Par ailleurs, le volume des conventions internationales à examiner chaque année est très important et il faudrait pouvoir accélérer le rythme. C'est un problème sur lequel je réfléchis avec la présidente de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Je souhaiterais savoir si le présent accord aura des incidences sur notre compagnie aérienne nationale.

**M. Jacques Le Nay, rapporteur.** – C'est un marché de libre concurrence et il y a toujours des incidences possibles. Pour l'instant, c'est difficile à dire.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.*

- Présidence de M. Cédric Perrin, vice-président -

**Projet de loi autorisant la ratification du protocole relatif à la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et du protocole relatif au protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Bruno Sido, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons ce matin le projet de loi autorisant la ratification de deux protocoles relatifs à la sécurité maritime.

À la suite des attentats du 11 septembre 2001, l'assemblée générale de l'Organisation maritime internationale a souhaité réviser les textes relevant de sa compétence et visant à prévenir et réprimer le terrorisme en mer ainsi que la prolifération. À ce titre, deux instruments ont été actualisés :

- d'une part la convention SUA – S.U.A. pour *Suppression of Unlawful Acts*, qui signifie en français « Répression d'actes illicites » – signée en 1988 et relative à la sécurité de la navigation maritime ;

- et d'autre part le « protocole » SUA, signé la même année et qui concerne la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental.

Les deux traités qui nous sont soumis aujourd'hui ont été adoptés en octobre 2005 et signés par la France en février 2006. Ils sont entrés en vigueur quelques années plus tard, en juillet 2010, lorsqu'un nombre suffisant d'États les a ratifiés. À ce jour, quarante et un États sont parties à la convention SUA et trente-cinq sont parties au protocole SUA, mais toujours pas la France, qui possède pourtant le deuxième domaine maritime au monde avec environ 11 millions de kilomètres carrés.

Le contexte international et la menace terroriste qui pèse depuis plusieurs années sur notre pays et ses intérêts, plaident en faveur d'une ratification plus rapide de ces traités.

Je commencerai tout d'abord par vous présenter les principaux apports de la convention SUA de 2005 par rapport à sa version antérieure.

Tout d'abord, le champ des infractions a été étendu aux actes à caractère terroriste, c'est-à-dire des actes qui, – je cite – « *par [leur] nature ou [leur] contexte, vise[nt] à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque* ». L'incrimination terroriste vise aussi bien l'utilisation d'explosifs que les atteintes à l'environnement par déversement de substances dangereuses, ou encore l'usage d'un navire de manière à provoquer la mort ou des dommages corporels et matériels. La menace de réaliser de tels actes constitue également une infraction.

S'agissant de la lutte contre la prolifération en mer, le transport d'armes bactériologiques, chimiques ou nucléaires (BCN) est incriminé, de même que le transport d'équipements ou de matières nécessaires à la conception ou à l'utilisation de ces armes. Une clause de sauvegarde a toutefois été inscrite, notamment à l'initiative de la France, pour ne pas entraver les transferts entre États dotés de l'arme atomique, comme les y autorise le traité de 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires.

La convention SUA de 2005 crée par ailleurs une infraction de transport par mer d'un fugitif impliqué dans une infraction – ce que le droit français qualifie de « recel de malfaiteur ».

De nouvelles dispositions améliorent la coopération entre les États ainsi que l'entraide judiciaire. Elles prévoient notamment que toutes les infractions définies dans la convention de 2005 puissent faire l'objet d'une extradition. À cet égard, une clause de dépolitisation a été insérée afin d'éviter que les infractions incriminées soient considérées comme des infractions politiques, de nature à faire obstacle à une demande d'extradition. Dans un souci d'équilibre, une clause de non-discrimination a été ajoutée ; elle rend l'extradition non obligatoire si l'État requis considère que la demande a été présentée pour des raisons tenant à la race, à la religion, à la nationalité, aux opinions politiques ou au sexe de la personne concernée.

Une procédure d'arraisonnement, très encadrée, est également introduite. Elle permet à chaque État de contrôler le navire d'un État tiers ainsi que sa cargaison et son équipage, s'il « *a des raisons sérieuses de soupçonner que le navire ou une personne à bord du navire a été, est ou est sur le point d'être impliqué dans la commission d'une infraction* ». Pour ce faire, l'accord préalable de l'État du pavillon est bien entendu requis.

Enfin, le droit interne de chaque État partie à la convention doit désormais permettre d'engager la responsabilité pénale, civile ou administrative de toute personne

morale située sur son territoire ou constituée sous sa législation, pour les infractions et les actes illicites commis à l'encontre de la sécurité maritime.

Le droit français devra quant à lui s'adapter sur deux points, à savoir :

- la prise en compte dans le code de procédure pénale des nouvelles incriminations entrant dans le champ de la compétence des juridictions pénales françaises ;
- et la modification de la loi de 1994 sur les modalités d'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer, pour y apporter quelques précisions.

Deux autres points feront en revanche l'objet d'une déclaration et d'une réserve lors de la ratification des protocoles pour préserver les principes du droit français en matière de menace de violences et de recel de malfaiteur.

J'en viens à présent aux dispositions du protocole SUA. Ce protocole s'applique aux plates-formes ancrées en mer jusqu'à 300 mètres de profondeur, c'est-à-dire sur le plateau continental, et qui permettent d'extraire, de produire ou de stocker du pétrole et du gaz. Je précise toutefois qu'à ce jour, aucune plate-forme de ce type n'est sous juridiction française.

En résumé, les nouvelles dispositions prévues pour la sécurité de ces plates-formes sont, *mutatis mutandis*, similaires à celles prévues pour les navires, à l'exception de la procédure d'arraisonnement. En effet, en application de l'article 80 de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer, l'État côtier a juridiction exclusive sur les installations situées sur le plateau continental.

Pour conclure, ces nouveaux instruments répondent aux intérêts de la France dans sa volonté d'une meilleure coopération entre les pays dans la lutte contre le terrorisme. Ils permettront en outre de protéger aussi bien notre domaine maritime que les bateaux battant pavillon français, dont plusieurs ont été attaqués ces dernières années, soit par un groupe terroriste – à l'image du pétrolier *Limburg* en 2002 au large du Yémen – soit du fait de pirates, comme ce fut le cas en 2008 et 2009 au large de la Somalie pour les voiliers *Tanit* et *Le Ponant*.

En conséquence, pour l'ensemble de ces raisons, je ne peux que recommander l'adoption de ce projet de loi, qui a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale en août dernier.

À cette occasion a été déploré le délai de ratification particulièrement long de certaines conventions internationales, dont celle que je viens de vous présenter et qui concerne un sujet particulièrement important. Pour pallier ce problème, le gouvernement souhaite se fixer l'objectif ambitieux d'un délai de un an entre la signature d'un accord et son examen par le Parlement ; nous ne pouvons, à cet égard, que l'encourager dans cette voie.

Pour ce qui nous concerne, l'examen en séance publique est prévu le jeudi 9 novembre prochain, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité et sans modification, le rapport et le projet de loi précité.*

*La réunion est close à 13 h 05.*

**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mercredi 25 octobre 2017**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 – Audition de M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale**

**M. Alain Milon, président.** – Nous accueillons ce matin le directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acosse), qui constitue la branche « recouvrement » de la sécurité sociale. Elle collecte également des contributions pour des organismes extérieurs au champ du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), comme l'Unédic, mais cette frontière n'est désormais plus aussi étanche avec la réforme du financement de l'assurance chômage entamée dans le PLFSS pour 2018.

L'Acosse mesure en temps réel les rentrées de cotisations. Où en sommes-nous et quelles sont les perspectives pour 2018 ? Peut-on escompter une dynamique des recettes de nature à rééquilibrer les comptes sociaux ?

Qu'en est-il également de la dette des différentes branches inscrite dans les comptes de l'Acosse, faute de pouvoir effectuer de nouveaux transferts à la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) ? C'est une question récurrente qui préoccupe notre commission, mais aussi la Cour des comptes.

Enfin, le PLFSS prévoit deux mesures majeures qui vous concernent directement. La suppression des cotisations salariales d'assurance chômage, qu'il faudra compenser auprès de l'Unédic ; la suppression du régime social des indépendants (RSI), dont les difficultés résultaient essentiellement des modalités de recouvrement des cotisations. Comment voyez-vous la mise en œuvre de ces deux mesures en 2018 ?

**M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale.** – L'évolution récente de la conjoncture économique ouvre des perspectives favorables pour les finances sociales. La remontée dynamique de la masse salariale des entreprises du secteur privé, qui devrait être légèrement meilleure que prévue pour 2017, devrait se poursuivre en 2018. Les différents indicateurs dont nous disposons, notamment les encaissements, les déclarations préalables à l'embauche ou encore ceux portant sur la situation de trésorerie des entreprises, témoignent de cette évolution positive, qui se traduit mécaniquement par une amélioration du solde du régime général.

L'an prochain, l'évolution de notre plafond d'emprunt sera modérée, passant de 33 à 38 milliards d'euros. Il s'agit certes de montants importants pour une dette qui, dans la pureté des principes, devrait se limiter à des avances de trésorerie. Toutefois, sur le plan technique, elle ne soulève pas de difficultés de financement. La question du partage de cette dette et de la séparation entre ce qui relève du structurel et du conjoncturel est de nature

éminemment politique. En tant qu'opérateur, sur un plan purement technique, nous constatons que le financement de cette dette ne présente pas de difficulté en raison de la très bonne notation de la France et de l'Acoss et des conditions de marché très avantageuses. Nous empruntons à des taux négatifs, ce qui nous rapporte 100 millions d'euros de revenus financiers. Toujours en termes strictement techniques, si cette dette avait été transférée à la Cades, l'impact aurait finalement été moins favorable pour les finances publiques, du fait du contexte très particulier que nous avons connu ces dernières années. La Cades emprunte à long terme, ce qui la rend moins à même de tirer profit de cette situation tout à fait exceptionnelle.

Je n'en tire pas de conclusion générale. Je suis tout à fait conscient, je le répète, que cela est lié à un contexte de taux tout à fait particulier. En cas de renversement de contexte de taux, je ne pourrais plus vous dire la même chose.

Les perspectives de moyen et long termes, telles que décrites dans l'annexe B du PLFSS, font état d'un retour à l'équilibre à partir de 2018 puis d'une situation excédentaire. Si ces hypothèses se réalisent, l'Acoss devrait donc s'engager dans une trajectoire durable de désendettement.

Alors que nous avons historiquement deux missions, la perception des cotisations sociales et la gestion des flux financiers pour le compte des régimes, les réformes proposées par le Gouvernement viennent élargir ce champ. Ainsi, l'article 7 du PLFSS, qui modifie le financement de l'assurance chômage, fait en quelque sorte de l'Acoss une chambre de compensation entre l'Etat et l'Unédic.

Pour l'instant, nous percevons les cotisations chômage et les versons à l'organisme bénéficiaire. Aux termes de cet article, les salariés seront exonérés de cotisation, conduisant à une perte de recettes pour l'assurance chômage. Nous continuerons toutefois à verser à l'Unédic des ressources intégrant le montant de ces exonérations, la compensation étant effectuée par l'affectation à l'Acoss d'une recette fiscale, en l'espèce d'une part de TVA. L'écart potentiel entre cette dernière et les ressources qui auraient été obtenues par les cotisations salariales, qu'il soit positif ou négatif, sera réparti entre les différentes branches du régime général par arrêté interministériel. Cela répond à un double objectif : préserver les recettes de l'assurance chômage sans pour autant créer de relations financières directes entre l'Etat et cette dernière.

La suppression du RSI, prévue par l'article 11 du PLFSS, nous mobilise en tant que réseau de recouvrement et aura un impact très fort sur notre activité. Depuis 2008, les Urssaf assurent conjointement avec le RSI la collecte des cotisations des travailleurs indépendants, des artisans et des commerçants. Les très grandes difficultés rencontrées jusqu'à ce jour étaient notamment liées à la mauvaise articulation entre les compétences des Urssaf et celles du RSI. Ainsi, historiquement, le RSI recevait les déclarations de revenus, et l'Urssaf, après avoir calculé leur montant, envoyait les appels de cotisation et était chargée du recouvrement amiable, tandis que le recouvrement forcé relevait du RSI.

La LFSS pour 2017 a permis de simplifier cette organisation en instituant une responsabilité partagée des deux réseaux dans le recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants. Au niveau national, ainsi que dans chaque région, des directeurs sont chargés de cette mission et s'appuient sur des agents des Urssaf et du RSI. Ils ont une autorité fonctionnelle sur l'ensemble des équipes intervenant dans ce domaine et relevant de chacune des deux caisses. D'importants progrès ont ainsi été réalisés en matière de construction

commune des politiques de recouvrement. A mes yeux, cette mesure a posé le premier jalon de la réforme à venir car les réseaux travaillent déjà ensemble et un pilotage unique a été mis en place.

Cette réforme, en transférant à terme la responsabilité de l'intégralité du recouvrement au régime général, permet d'aller plus loin en confiant aux équipes de direction, outre l'autorité fonctionnelle qu'elles ont actuellement sur les agents de chaque réseau, un pouvoir hiérarchique sur eux une fois qu'ils auront tous intégré les Urssaf. D'importants progrès devraient également être réalisés en matière de service rendu aux travailleurs indépendants, en rapprochant davantage l'accueil des assurés, au guichet ou par téléphone, de la gestion des dossiers. A l'heure actuelle, l'accent est mis sur le *back office*, les directeurs régionaux n'étant pas responsables de l'accueil. Pour faire progresser la qualité du service, ces deux aspects doivent être mieux intégrés.

Une réforme d'une telle ampleur doit être mise en œuvre progressivement et faire l'objet d'ajustements dans le temps. Le PLFSS prévoit une période de transition de deux ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Le transfert du personnel du RSI vers le régime général n'est pas possible à cette date, en raison notamment de la nécessité d'identifier les possibilités de reclassement et de consulter les instances le représentant. Dans un premier temps, le fonctionnement restera proche du système actuel : les directeurs régionaux seront secondés par des équipes de l'Urssaf et des caisses locales déléguées pour la protection sociale des travailleurs indépendants, qui succèdent au RSI. A terme, l'intégration des personnels sera complète et nous permettra, en faisant évoluer les organisations, de faire progresser la qualité du service rendu.

Par ailleurs, pour répondre aux attentes des travailleurs indépendants, la modulation des échéanciers de cotisations en temps réel va être mise en place. Le décalage dans le temps entre la perception des revenus et le paiement des cotisations est source d'importantes difficultés pour certains indépendants, alors que les possibilités actuelles de révision des échéanciers ne sont pas suffisamment utilisées. Des possibilités de modulation des échéanciers vont donc être expérimentées en 2018, avant une généralisation en 2019. Le Gouvernement s'est également engagé à améliorer l'offre de service aux autoentrepreneurs, notamment sur le plan numérique.

Cette réforme va conduire la branche « recouvrement » à engager la transformation des outils mis à disposition des travailleurs indépendants, ce qui suppose des travaux informatiques très importants. Toutefois, contrairement à 2008 et à la création du RSI, il ne s'agit pas ici de construire un système nouveau au lendemain d'un « big bang », mais bien d'améliorer l'existant.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Vous n'avez pas montré d'inquiétude quant aux délais prévus par l'article 11 du PLFSS pour adosser la protection sociale des indépendants au régime général. Certes, la situation est différente de celle observée en 2008 lors de la création du RSI, où l'on parlait pour ainsi dire de zéro : il ne s'agira donc pas cette fois-ci d'un *big bang* pour reprendre vos propos. Mais les travailleurs indépendants, qui occupent une place à mi-chemin entre les salariés et les entreprises classiques, se posent beaucoup de questions sur les modalités de cette réforme. Le guichet unique, compétent pour le recouvrement des cotisations et des prestations, sera-t-il maintenu ? Les indépendants auront-ils tous un interlocuteur proche de leurs lieux de travail ? L'Urssaf mesure-t-elle tous les enjeux liés à cette réforme ?

Par ailleurs, ce même article 11 du PLFSS prévoit une expérimentation, dans des termes très vagues, qui permettrait de tester notamment le procédé de l'auto-liquidation. Pensez-vous que des progrès significatifs pourront être réalisés prochainement ? La durée de cette expérimentation, prévue pour deux ans, est-elle suffisante ? L'intégration de la protection sociale des indépendants au sein du régime général va-t-elle freiner la mise en œuvre de l'expérimentation, dont j'approuve la philosophie ?

Nous avons entendu parler du lancement d'une « start d'up d'Etat » sur le prélèvement à la source des indépendants. Qu'en pensez-vous ?

Enfin, quel sera l'effet à long terme de l'article 7 du PLFSS pour 2018, qui supprime les cotisations salariales d'assurance maladie et d'assurance chômage ? Cette mesure renforcera-t-elle véritablement le pouvoir d'achat des salariés à terme, ou fera-t-elle baisser le coût du travail ?

**M. Yann-Gaël Amghar.** – La suppression du RSI aura évidemment des conséquences importantes sur le fonctionnement du régime général. Au sein des Urssaf, la moitié environ des agents seront dédiés aux travailleurs indépendants. Il ne s'agit pas toutefois d'une transformation radicale, puisque nous nous occupons déjà de populations spécifiques, comme les particuliers employeurs, et des dispositifs tels que le chèque emploi service universel (Cesu). Si nous ne devons réussir qu'une réforme, c'est celle du RSI, qui est notre priorité pour les années à venir. Nous voulons améliorer l'ergonomie de notre site internet ainsi que l'accessibilité, la proximité et l'efficacité de nos services à l'attention des travailleurs indépendants. La culture acquise par les agents du RSI nous permettra de nous enrichir et de faire évoluer nos pratiques. Le personnel du RSI sera intégré notamment au sein de notre branche recouvrement ; les compétences de ces agents sont précieuses, nous ferons du sur-mesure. Je pense qu'il faut conserver le guichet unique, ce qui suppose que les autres branches de la sécurité sociale travaillent avec nous pour maintenir les compétences des agents du RSI.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Les guichets uniques pourront-ils continuer à accompagner les travailleurs indépendants en matière d'action sociale ? Environ 130 millions d'euros leur sont consacrés chaque année, avec des résultats satisfaisants.

**M. Yann-Gaël Amghar.** – Il existe actuellement trois types d'action sociale : pour la maladie, en cas de reste à charge important ; pour les retraités, notamment pour assurer le maintien à domicile des personnes âgées ; et pour les actifs, lorsqu'il s'agit de supporter une partie de leurs cotisations. Les deux premiers seront-ils intégrés au régime général ? La question sera tranchée dans les semaines qui viennent par un schéma stratégique, qui répartira entre les différents régimes la prise en charge des indépendants. Même si une approche plus ou moins universelle est retenue, il serait bon que l'on prenne en charge cette demande d'un accueil unique et polyvalent et que l'on donne au minimum un premier niveau d'information aux travailleurs indépendants.

L'expérimentation de la modulation des ajustements de cotisations vise à permettre aux indépendants volontaires de faire varier au mois le mois, ou au trimestre pour ceux qui le préfèrent, le niveau de leurs acomptes de cotisation en fonction de leur activité. J'entends certaines personnes qui proposent une retenue à la source pour les indépendants. J'avoue ne pas bien comprendre l'idée, car la source ici, ce sont les clients ! En revanche, il me paraît possible de travailler sur la notion de contemporanéité, afin de limiter le décalage

dans le temps entre le calcul des cotisations et leur paiement : nous devons être plus réactifs. Nous pourrions approfondir cette piste de réflexion, peut-être avec des start-up, tout en gardant à l'esprit qu'il faudra alors que leurs projets soient compatibles avec notre système informatique central.

Un amendement du rapporteur général, M. Olivier Véran, a été adopté par l'Assemblée nationale et vise à prolonger de six mois la période de cette expérimentation, qui se terminera donc le 30 juin 2019. C'est un délai sécurisant à mes yeux car les travaux d'adaptation informatique sont par nature incertains.

Toutes les branches se sont engagées à accueillir les agents du RSI, mais il existe un risque d'évaporation de certaines compétences lors de l'adossement au régime général de la protection sociale des indépendants. Ce risque est plus sérieux que celui des dysfonctionnements informatiques. De nombreux agents s'interrogeant sur leurs avenir professionnels, je crois que personne n'a intérêt à utiliser jusqu'à son terme le délai de deux ans prévu par le PLFSS pour réaliser leurs transferts vers les caisses des Urssaf. Les agents concernés ne le souhaitent pas, c'est compréhensible : ils réclament de la visibilité.

Enfin, s'agissant de l'impact à long terme des exonérations de cotisations salariales, sujet bien documenté dans la littérature économique, tout dépendra du rapport de force entre syndicats et patronat lors des négociations salariales et de l'évolution du Smic.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – En caricaturant vos propos, je dirais que la Cades ne sert pas à grand-chose, compte tenu du rôle que joue l'Acoss et de l'évolution des taux d'intérêt. Mais la situation actuelle, caractérisée par une politique monétaire très accommodante des banques centrales, risque de se retourner brutalement et de pénaliser l'Acoss : nous en avons les avant-signes avec la surchauffe des bourses. A combien s'élève précisément le stock de la dette sociale ? Au lieu de relever de 1,7 point la contribution sociale généralisée (CSG), pourquoi le Gouvernement n'a-t-il pas fait le choix d'une augmentation de 1,45 point, couplée à une hausse de 0,25 point de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) ? Cette solution aurait permis d'apurer une fois pour toutes la dette sociale à l'horizon 2024.

S'agissant du RSI, son intégration au régime général a été décidée contre la volonté des travailleurs indépendants. Ayant travaillé sur ce sujet depuis plusieurs années au sein de notre commission, j'avais cru comprendre que le logiciel de recouvrement du RSI était obsolète et qu'une remise à nouveau n'était pas envisageable. Or, vous venez de nous indiquer qu'il est devenu opérationnel. Pouvez-vous nous préciser ce point ?

**M. Michel Amiel.** – Pourriez-vous mettre en perspective les dettes portées respectivement par l'Acoss et par la Cades et clarifier la distinction entre part structurelle et part conjoncturelle ? Pourriez-vous également préciser les relations entre l'Acoss et l'Unédic ?

**M. Yves Daudigny.** – Nous avons été plusieurs rapporteurs généraux successifs, de droite comme de gauche, à plaider pour une augmentation de la Crds afin qu'elle joue pleinement son rôle de financement de l'amortissement de la dette sociale. Les gouvernements successifs n'ont jamais souhaité augmenter ce prélèvement.

Pour ce qui concerne la compensation des exonérations de contributions salariales d'assurance chômage, l'État utilise l'Acoss comme chambre de compensation. Vous avez

toutefois exposé qu'il ne s'agissait pas d'une compensation à l'euro. Pouvez-vous expliquer ce point ? Vous avez indiqué que l'Etat vous transfèrera une part de TVA et je voudrais souligner à cette occasion que la TVA assure déjà une part de financement de notre protection sociale.

**M. Philippe Mouiller.** – Je voudrais vous interroger sur les incidences de la réforme du RSI en matière de cotisations, de remboursements maladie et de retraite. Au-delà de l'organisation, y aura-t-il une meilleure couverture ? Par ailleurs, quel sera le coût de l'année blanche pour les créateurs d'entreprise ?

**Mme Pascale Gruny.** – Je suis inquiète au sujet de la réforme du RSI. Sur le terrain, artisans et commerçants ont compris qu'ils ne paieraient plus de cotisations et qu'ils seraient pris en charge comme les salariés. On supprime le RSI et les attentes sont celles-là. En fait, il n'y aura pas de changement et l'on risque de déséquilibrer un système qui marche. Aujourd'hui, les indépendants n'ont qu'un interlocuteur, demain, ils en auront trois ou quatre. Avec cette réforme, vous allez mettre le feu et nous en subirons les conséquences. Sur le prélèvement à la source, je pense que c'est une bonne solution, ce serait une véritable aide pour la gestion de la trésorerie des indépendants et cela permettrait d'avoir des régularisations qui seraient plus acceptables. Il faut penser aussi aux personnels qui sont très inquiets. Ils ont besoin de savoir où ils seront et ce qu'ils feront demain.

**Mme Patricia Schillinger.** – Avez-vous mis en place une cellule spécialisée pour le traitement des dossiers des frontaliers suisses ?

**M. Yann-Gaël Amghar.** – Pour ce qui concerne la compensation de l'exonération des contributions d'assurance chômage, l'Acoss versera à l'Unédic les sommes correspondant aux contributions salariales exonérées. L'affectation à l'Acoss de 5,64 points de TVA doit permettre de financer cette compensation. Cette fraction de TVA est fixée par la loi en fonction du coût estimé à la date d'aujourd'hui. À la différence des exonérations compensées par voie budgétaire, la compensation ne s'effectue pas à l'euro près. Il s'agit d'une recette affectée pour 2018 ; en 2019, les modalités de compensation pourront être revues. Un décalage est donc possible, dans les deux sens, entre le coût de l'exonération et le montant de la compensation. Le solde pourrait être positif pour l'Acoss si le niveau de la consommation permet des rentrées de TVA plus dynamiques que la masse salariale.

Deux centres Urssaf travaillent sur le traitement des dossiers des frontaliers suisses, en Franche-Comté et en Haute Savoie. Il existe effectivement un stock de contentieux lié à l'interprétation de l'accord franco-suisse, en attente d'une décision des juridictions.

La suppression du RSI est une réforme d'organisation. Elle ne modifie pas les taux de cotisations, ni le niveau des prestations. Tous les personnels seront repris et il n'y aura pas de mobilité géographique forcée. Les Urssaf ont 80 sites qui gèrent des travailleurs indépendants, tandis que le RSI a 40 sites qui gèrent les cotisations, il devrait donc être possible de trouver des solutions. Si des déménagements doivent avoir lieu, ce sera au sein d'une même agglomération. Je suis attaché à préserver les compétences et à donner aux personnels une visibilité rapide. L'intégration pourrait se faire dans un an si cela est possible. Ce souhait est assez largement partagé.

Pour ce qui concerne l'organisation, les personnels qui gèrent le risque maladie iront dans les caisses primaires et ceux qui gèrent la vieillesse dans les Carsat. Ce qui reste à trancher, ce sont les personnels attachés à des fonctions transversales, comme l'accueil ou

l'action sociale. Aujourd'hui, il existe déjà deux numéros de téléphone distincts selon que l'appel concerne les cotisations ou les prestations et il y a deux interlocuteurs pour les cotisations.

En matière informatique, les choses vont mieux. Les schémas de remplacement complet des systèmes d'information, trop risqués, ont été abandonnés au profit d'un scénario de rénovation « par appartement ».

Mes propos ne visaient pas à nier le rôle de la Cades. La Cades gère des montants qui ne pourraient l'être par l'Acoss en trésorerie. Je ne me prononce pas en opportunité. Le législateur a voulu limiter l'endettement de l'Acoss mais dans le contexte très particulier actuel, le financement de ce niveau de dette ne crée pas de difficulté. Pour 2018, le plafond d'avance de trésorerie est de 38 milliards d'euros. Ce plafond est toujours plus élevé que la dette effective. À fin 2017, la dette du régime général et du FSV sera de 19,9 milliards d'euros ; elle sera de 21,3 milliards d'euros en 2018 et ne serait plus que de 5,8 milliards d'euros en 2021 si les hypothèses figurant à l'annexe B du PLFSS se vérifient.

**M. Alain Gubian, directeur financier de l'Acoss.** – L'Acoss assume la fonction de trésorerie des organismes de sécurité sociale et doit à ce titre couvrir leurs besoins de financement. Cela nécessite tout d'abord un pilotage infra-annuel de la trésorerie en fonction du calendrier d'encaissement des cotisations et des contributions sociales et de décaissements des prestations. Chaque mois, l'Acoss emprunte pour près de 9 milliards d'euros pour faire face au besoin de trésorerie de quelques jours lié à ce décalage entre décaissements en encaissements. Nous avons ensuite un second enjeu qui tient au portage d'un déficit conjoncturel lié au ralentissement dans le cycle économique qui comporte des années « hautes » et des années « basses ». Le constat de la persistance d'un déficit depuis plus de 25 ans, indépendant de tout cycle conjoncturel, a conduit à la création de la Cades dont la mission consiste à financer la dette sociale, c'est-à-dire l'accumulation d'un déficit structurel. L'Acoss finance aujourd'hui un déficit cumulé qui, au regard des prévisions d'excédents des branches du régime général, en particulier celui de 6,6 milliards d'euros de la Cnam en 2021, a vocation à disparaître à cet horizon. Garder à l'Acoss ce déficit cumulé n'a de sens que si ce retour prévu aux excédents se réalise effectivement.

J'ajoute que certaines mesures, comme par exemple la diminution de la cotisation AT-MP, finançant cette branche excédentaire depuis plusieurs années, pour augmenter à due concurrence les recettes de la branche maladie, permettent de financer indirectement le déficit porté par l'Acoss. Il convient également de distinguer au sein du plafond d'emprunt de 38 milliards d'euros autorisé pour 2018, plus de 5 milliards d'euros destinés à couvrir les besoins de trésorerie de la mutualité sociale agricole et de la caisse des mines. Le législateur, en 2016, a en effet souhaité que ces caisses n'aient plus à se financer directement auprès des banques pour qu'elles puissent bénéficier des taux faibles et mêmes négatifs actuellement de l'Acoss. Nous leur servons donc 100 % de leur financement.

**Mme Corinne Imbert.** – Je reviens sur la suppression du RSI. Pouvez-vous préciser qu'il s'agit bien d'une réforme uniquement organisationnelle qui n'aura pas d'impact sur les cotisations ou les prestations ? Est-il prévu de les modifier ? Par ailleurs, l'intégration du RSI au sein du régime général aura-t-elle un coût, je pense en particulier au transfert des personnels, et si oui sera-t-il supporté par les travailleurs indépendants ?

**M. Yann-Gaël Amghar.** – La réforme proposée est bien une réforme organisationnelle qui n'engendrera pas de coûts supplémentaires : le personnel du RSI sera

intégré dans les différentes branches selon une clé de répartition qui est actuellement en discussion et qui s'attachera à tenir compte de la spécificité des métiers de la sécurité sociale des travailleurs indépendants et de l'action sanitaire et sociale au profit des indépendants. Sur l'évolution des cotisations et des prestations, c'est une question qui relève de la décision politique et non d'un opérateur.

Enfin, en réponse à la question du sénateur Mouiller sur « l'année blanche », je précise qu'il s'agit d'une extension du dispositif de l'aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise (Accre). Les conditions qui limitent l'attribution de cette aide seront supprimées en 2019. Je vous communiquerai le coût précis de la mesure.

### **Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 – Audition de M. Nicolas Revel, directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés**

**M. Alain Milon, président.** – Je souhaite la bienvenue à M. Nicolas Revel, directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie. Il est accompagné de Mme Véronika Levendof, responsable du département juridique.

La branche maladie représente plus de 40 % des dépenses de sécurité sociale et plus de 50 % des dépenses du régime général depuis la mise en place de la protection maladie universelle. Chaque année, depuis longtemps déjà, notre discussion, lors du PLFSS, porte sur les moyens de réduire un déficit qui atteignait environ 10 milliards par an après la crise de 2008, et qui s'est maintenu autour de 5 à 7 milliards par an depuis 2012.

Le Gouvernement a prévu en 2018 une marche importante en vue du retour à l'équilibre, avec un déficit limité à 800 millions, grâce à diverses actions sur les dépenses et sur les recettes.

Monsieur le directeur général, je souhaiterais que, dans un propos introductif, vous puissiez nous donner votre sentiment général sur les perspectives de l'assurance maladie et sur les moyens de concilier la soutenabilité financière et l'accès à des soins de qualité auquel nous sommes tous attachés. Peut-être pourrez-vous également évoquer les principales mesures du PLFSS qui concernent l'assurance maladie.

Notre rapporteur, Catherine Deroche, et les membres de la commission vous poseront ensuite leurs questions.

**M. Nicolas Revel, directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie.** – Pour laisser le temps aux échanges, je ciblerai mon propos introductif sur quelques chiffres clés et sur les articles à la portée la plus importante pour l'assurance maladie.

Le montant de 4 milliards d'euros, tout d'abord, représente à la fois la progression de la dépense et le quantum d'économies à réaliser, ce qui peut apparaître paradoxal.

Le tendanciel de la dépense d'assurance maladie, c'est-à-dire son évolution naturelle, est d'environ 8 milliards d'euros par an.

Pour 2018, le taux de progression de l'Ondam, fixé à 2,3 %, représente 4,4 milliards de dépenses supplémentaires, ce qui permet de répondre aux besoins de santé.

Un système de santé dont les dépenses progresseraient de 4 % par an serait condamné au déficit. Un taux situé aux alentours de 2 % met en capacité de trouver un équilibre et c'est le choix que font la plupart des pays. Depuis 5 ans, la maîtrise de la progression de l'Ondam à ce niveau a permis une réduction du déficit de la branche maladie.

L'année 2016 a constitué une année particulièrement difficile, compte tenu d'une configuration en jours ouverts défavorable et d'une évolution de l'Ondam à 1,75 %. La trajectoire pluriannuelle à 2,3 % pour 2018-2020 constitue un bon point d'équilibre.

Les efforts d'économies se répartissent entre les différents acteurs :

- 1,4 milliard d'euros concernent les établissements de santé, notamment par des économies sur les achats ou encore un travail sur les parcours de soins et les hospitalisations évitables sur lesquelles beaucoup de progrès restent à faire ;

- 1 milliard d'euros sur le médicament, à travers l'intervention sur les prix mais aussi sur la pertinence des prescriptions ;

- 1,1 milliard d'euros portent sur d'autres actions de pertinence des actes et de bon usage des prescriptions ;

- environ 550 millions d'euros relèvent de diverses mesures, telles que le relèvement du forfait hospitalier ou de la contribution des organismes complémentaires au financement du forfait patientèle médecin traitant.

Le montant est plus élevé que les années précédentes : l'objectif est exigeant mais atteignable. En 2016, les objectifs de maîtrise médicalisée n'ont pas été complètement atteints. Mais ce devrait être le cas en 2017.

Le PLFSS pour 2018 comporte des mesures impactant les ressources de la branche maladie. En outre, trois dispositions impliquent particulièrement l'assurance maladie : l'intégration du RSI ainsi que les articles 35 et 36.

L'article 35 crée un dispositif d'innovation technologique et organisationnelle : il s'agit d'un élément structurel important. Cette disposition reprend une proposition forte de l'assurance maladie dans son dernier rapport sur les charges et produits.

L'article 36 permet, pour deux actes de télémédecine, à savoir la téléconsultation et la téléexpertise, le passage d'une expérimentation qui n'a jamais vraiment décollé à une tarification de droit commun dès 2018. Cela apportera notamment une réponse à la question de l'accès aux soins dans les territoires.

**Mme Catherine Deroche, rapporteur pour la branche assurance maladie.** – Vous avez indiqué que les objectifs en matière de maîtrise médicalisée avaient été difficiles à atteindre en 2016. Quels ont été les principaux obstacles rencontrés ?

Le PLFSS crée, suivant une proposition formulée par la Cnam, un « cadre d'expérimentation pour l'innovation dans le système de santé » ainsi qu'un fonds dédié géré par la Cnam. Jugez-vous réaliste la perspective d'un autofinancement de ces dispositifs innovants dès 2019 ?

Comment envisagez-vous d'aborder les discussions conventionnelles sur la télémédecine ? Un cadre interprofessionnel est-il privilégié ?

Quel bilan tirez-vous de la contractualisation en cours entre les établissements de santé, les ARS et les Cnam sur la qualité, l'efficacité et la pertinence des soins ? Peut-elle constituer une base solide au cadre d'intéressement créé par le PLFSS pour 2018 ?

Quel regard portez-vous sur les difficultés rencontrées au stade des commissions de hiérarchisation des actes et prestations (CHAP) dans la procédure d'inscription des actes à la nomenclature ? La solution proposée par l'article 38 du PLFSS vous paraît-elle pertinente ?

Quelles sont les perspectives et conditions de généralisation du dossier médical partagé (DMP) au terme de la phase de test menée par la Cnam ?

**M. Nicolas Revel.** – La mesure du taux de réalisation des objectifs de maîtrise médicalisée s'apprécie en ramenant l'évolution naturelle des dépenses à une progression compatible avec le cadrage de l'Ondam. En 2016, les dépenses ont augmenté à un rythme trop rapide sur quasiment tous les postes de consommation de soins, notamment les actes techniques. En 2017, la tendance est plus favorable. Il nous faut toutefois réfléchir à la manière dont nous construisons nos actions. De nombreux chantiers sont ouverts pour agir plus efficacement.

L'article 35 constitue un dispositif important. Alors même que notre système de santé n'est pas sous-financé si on le compare aux autres pays de l'OCDE, il vit la régulation comme une source de tension. Cela tient à ses rigidités, au déséquilibre entre la ville et l'hôpital, au caractère atomisé des soins de ville. La construction de notre système de santé sur le tarif à l'acte et à l'activité entretient une recherche des volumes et cloisonne les acteurs.

Il serait très compliqué de réformer en profondeur le mode de rémunération. Il faudrait, comme tous les pays autour de nous l'ont fait, pouvoir tester des modes de rémunération « intelligents », basés sur les notions de parcours, de prise en charge globale, de rémunération d'un collectif de professionnels ou encore de coordination. Nous devons expérimenter de nouveaux modes de rémunération au lieu de croire que nous pourrions réussir par le biais d'une loi ou d'un décret.

Or, je fais le constat d'un engourdissement au sujet des expérimentations : déroger aux règles en vigueur dans le cadre d'une expérimentation nécessite l'adoption d'une disposition législative, puis d'un décret, suivie de celle d'un cahier des charges. Je citerai l'exemple de l'expérimentation de la télémédecine, prévue par l'article 36 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, et pour laquelle le cahier des charges est sorti en 2016. C'est très long et très peu souple.

Par ailleurs, il manque un cadre qui permettrait aux expérimentations territoriales d'être prises en compte au niveau national. De nombreux acteurs sur le terrain souhaiteraient en effet pouvoir s'organiser différemment, avec des modes de rémunération adaptés, des délégations de compétences qu'il faudrait pouvoir tester. Le législateur devrait nous habiliter dans un cadre plus souple, qui serait précisé par un décret en Conseil d'État, à autoriser, au fil de l'eau, la réalisation de telles expérimentations. Cela permettrait de décider beaucoup plus vite puis de faire un travail d'évaluation qui fait encore trop souvent défaut aujourd'hui. C'est la raison d'être de l'article 35 du PLFSS pour 2018. Ce dispositif n'est pas qu'un fonds, même s'il faudra évidemment le financer. Ce fonds devra également financer un peu

d'ingénierie de projet et l'évaluation. Même si le fonds est géré par l'assurance maladie, celle-ci ne sera pas le propriétaire du dispositif. La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a proposé d'introduire dans le texte une mention d'un comité stratégique qui serait ouvert à tous les acteurs qui ont vocation à accompagner les acteurs publics et d'un comité technique, décisionnaire, qui rassemblerait les différents partenaires (DGOS, DSS, Cnam). Les mutuelles ne demandent pas à être au comité technique mais au comité stratégique. Le fonds est financé par l'assurance maladie obligatoire.

S'agissant de la télémédecine, nous allons ouvrir les négociations début 2018. Elles vont porter sur la téléconsultation et la télé-expertise. Elles partiront d'une page blanche car nous ne sommes pas liés par le cadrage des expérimentations qui concernait tout un ensemble de pathologies en ALD. On peut tout à fait considérer qu'il est possible d'aller au-delà de celles-ci. A priori, les modes de rémunération respectifs de la consultation et de la téléconsultation se fondent sur le même prix. Pour la télé-expertise, les choses sont plus compliquées. Il en va de même pour la rémunération du requérant. Je ne vois pas pourquoi on le rémunérerait systématiquement. Il faudra voir comment caractériser les choses.

Le sujet du choix entre chambre professionnelle et chambre pluri-professionnelle concerne principalement les médecins. D'autres professions de santé seront concernées, notamment les infirmières. Je vais commencer par une négociation mono-professionnelle avec les médecins libéraux avant de l'élargir, sur la notion de requérant, à d'autres professions selon une approche soit mono-professionnelle, soit pluri-professionnelle. Je commencerais par définir la rémunération des médecins, qui me paraît être l'élément socle du dispositif.

Les contrats conclus entre les agences régionales de santé (ARS), l'assurance maladie et les établissements pour intéresser ces derniers à toute mesure permettant de favoriser une plus grande pertinence et qualité des soins ainsi que des mesures d'économies sur les actes, produits et transports sanitaires sont un dispositif créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016. Je suis convaincu qu'ils jouent un rôle majeur car on ira chercher des économies que lorsqu'on aura réussi à concilier sens médical et rationalité économique. Cette notion d'intéressement des acteurs et des professionnels est indispensable, comme le montrent les dispositifs de rémunération sur objectifs de santé publique (ROSP) des médecins généralistes. Mais tout est dans l'exécution : la loi impose à tous les établissements une conclusion de ces contrats pour la fin 2017, la mobilisation est encore en cours et, dans ces conditions, je pense que les contrats que nous sommes amenés à signer ne sont pas suffisamment travaillés. Nous allons respecter la loi mais il faudra assez vite revenir vers les établissements, début 2018, pour prévoir des avenants aux contrats afin de personnaliser davantage les objectifs. Nous allons faire en sorte, comme le veut le PLFSS pour 2018, que l'intéressement s'applique à tous les volets des contrats. Peut-être pourrions-nous monter l'intéressement jusqu'à 30 % s'il s'avère que c'est un bon chiffre.

En ce qui concerne la commission de hiérarchisation des actes et des prestations (CHAP), il s'agit d'une instance que l'assurance maladie accueille en son sein et qui permet aux professionnels de santé d'intervenir sur la valorisation médicale de la difficulté d'un acte. Ceci est l'un des éléments d'inscription à la nomenclature. L'article 37 du PLFSS pour 2018 prévoit que si la CHAP ne s'est pas prononcée sur un nouvel acte un an après que la Haute Autorité de santé (HAS) a rendu son avis, le directeur général de la Cnam prend la main. Je n'ai pas demandé cette disposition ; je n'ai pas vu d'acte innovant sur lequel la CHAP ait tardé à répondre. La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a proposé de supprimer l'article afférent avec, je crois, un avis favorable du Gouvernement et sans que j'y

voie d'inconvénient. Cet article relève d'un malentendu comme on peut en voir lors de la fabrication d'un projet de loi.

Enfin, en ce qui concerne le dossier médical partagé (DMP), dont la loi de 2016 nous a confié la responsabilité, nous y travaillons intensément afin de définir les conditions de sa réussite. Il faut permettre une ouverture massive des DMP. Lorsque nous avons été investis de la responsabilité du DMP, il en existait 500 000 pour la France entière, dont la moitié étaient vides. Le but serait d'avoir en quelques années quelques dizaines de millions de DMP ouverts, qu'il y figure de l'information, qu'ils puissent être consultés facilement par les professionnels afin que ceux-ci aient envie de l'alimenter et, enfin, que les patients eux-mêmes se l'approprient.

Nous avons élargi les possibilités d'ouvrir un DMP, avec une expérimentation dans neuf départements pilotes. Il ne me paraît pas raisonnable de penser que les médecins ont du temps à consacrer à cela. Les assurés peuvent désormais ouvrir directement leur DMP en ligne. Cette possibilité a un certain succès mais ce ne sera pas le vecteur principal. La possibilité est également ouverte dans les accueils des caisses primaires. Ces deux dispositifs ont déjà permis d'ouvrir 250 000 DMP en l'espace d'un an. Cela ne suffira pas ; c'est pourquoi je souhaite que les pharmaciens aient la possibilité d'ouvrir un DMP. J'ai conclu cet été un accord avec eux en ce sens. Nous leur proposons une rémunération de un euro par DMP ouvert. Quant aux syndicats médicaux, ils étaient, il y a encore deux ans, divisés sur le DMP. Mais la réflexion progresse. Je pense que les infirmières libérales vont elles aussi pouvoir ouvrir des DMP au domicile des patients.

Dès qu'un DMP est ouvert, nous y versons l'historique des remboursements sur deux ans, présenté à partir de données médicales. On sait quel médicament a été remboursé, quel médecin a été consulté. En revanche, le DMP ne permet pas encore d'avoir le contenu d'un acte dont on sait qu'il a été réalisé, par exemple un acte d'imagerie. Il va falloir compléter les DMP à partir de l'information hospitalière ; le DMP sera un instrument du lien entre la ville et l'hôpital. Nous réalisons à ce sujet un travail de terrain très minutieux, hôpital par hôpital, clinique par clinique, pour étudier leurs systèmes d'information. La même chose devra être faite avec les Ehpad. Nous menons par ailleurs un travail avec les laboratoires d'analyses, le but étant là aussi d'avoir une alimentation directe de tous les DMP. Il restera ensuite le secteur de l'imagerie sur lequel le travail doit se poursuivre.

Nous mettrons par ailleurs en place, dans deux départements pilotes, une application permettant aux assurés relevant du régime général de consulter leur DMP sur leur smartphone. Enfin, s'agissant du calendrier, la généralisation du dispositif est prévue pour le second semestre 2018. Il s'agit certes là d'un nouveau report ; des développements informatiques importants sont cependant encore nécessaires, et je considère que nous ne perdons pas de temps lorsque nous nous efforçons de bien faire les choses.

**M. Gérard Dériot.** – Je m'interroge quant à la méthode qui a permis de fixer le montant du prélèvement opéré sur la branche AT-MP au profit de la Cnam. Il s'élèvera cette année à un milliard d'euros – payé par les entreprises- à l'heure où l'on parle de faire baisser le coût du travail... Il s'agit en définitive ni plus ni moins que d'une cotisation indirecte permettant de renflouer les comptes de l'assurance maladie et je ne doute pas que la décision sur ce point ait été plus politique que strictement comptable et technique.

**M. Michel Amiel.** – La ministre de la santé a indiqué que 25 à 30 % des actes pratiqués ne seraient pas pertinents. Ces chiffres vous paraissent-ils justes ? Quelles mesures

avez-vous mises en place pour faire diminuer l'impertinence des actes ? J'observe par ailleurs que la superposition des cartes retraçant respectivement le nombre d'actes pratiqués dans chaque région et la répartition des professionnels médicaux sur notre territoire est, pour le moins, troublante. Pour le dire de manière raccourcie, plus il y a d'urologues et plus il y a de chirurgies de la prostate... Ne pourrait-on pas envisager un dispositif similaire à celui des ROSP pour améliorer la pertinence des soins ? L'enjeu est d'importance car les montants en jeu sont considérables.

**M. Yves Daudigny.** – A propos des comptes de la branche maladie, une revue sociale spécialisée dont la réputation est plutôt sérieuse, a publié hier un article indiquant que l'évolution envisagée du déficit pour l'année prochaine constituerait « un coup politique et financier » permis par les décalages de trésorerie liés à la mise en place de la réforme de la CSG, pour un montant de 3 milliards. Il s'agit là d'une accusation grave : pourriez-vous nous fournir des précisions quant à cette lecture des comptes ?

Comme mon collègue Michel Amiel, j'ai lu dans la presse que la ministre évoquait jusqu'à 30 % d'actes inutiles. Ce problème ne s'inscrit-il pas dans une certaine culture française des soins médicaux, autant du côté des patients, qui en sont demandeurs, que des professionnels ? En tout état de cause, la mise en place du DMP ne pourra qu'aller dans le sens d'une amélioration de la situation en ce qu'il permettra par exemple de supprimer les examens redondants.

Enfin, si je regarde avec intérêt et faveur les dispositions des articles 35 et 36, il me semble que la notion de pratiques avancées en est assez absente.

**M. Bernard Jomier.** – L'article 35 du PLFSS me paraît fondamental en ce qu'il porte la possibilité d'une profonde évolution de notre système de soins. Je m'interroge cependant, en tant que parlementaire, sur sa place dans ce texte : une évolution aussi importante peut-elle vraiment être tracée au détour d'un article du PLFSS, qui plus est formulé en termes à la fois très vastes (quant au champ couvert) et très flous ? Je ne suis pas contre les expérimentations qui permettent bien souvent de déverrouiller des situations bloquées et je souscris par ailleurs à la plupart des pistes que vous avez tracées ; mon interrogation porte sur la nature du véhicule utilisé pour les mettre en œuvre.

J'observe par ailleurs que les établissements de l'AP-HP qui se sont le plus engagés dans le virage ambulatoire connaissent une situation financière très dégradée, du fait notamment du mode de tarification de ce type de prise en charge. Comment répondre à ces difficultés ?

Enfin, l'extension des dispositifs d'avance de frais vous semble-t-elle de nature à faire reculer le renoncement aux soins ?

**M. Guillaume Arnell.** – Je suis préoccupé de constater qu'une part non négligeable des économies annoncées sur l'Ondam portera sur les établissements de santé, alors que ceux-ci font déjà face à des contraintes fortes. Comment nous assurer que ces économies ne remettront pas en cause la qualité des soins hospitaliers ? Certains territoires, comme celui de Saint-Martin et les outre-mer voisins, ont besoin de soins de pointe dans certaines spécialités, comme l'endocrinologie ; nous devons pouvoir continuer de les financer demain.

**Mme Pascale Gruny.** – Êtes-vous réellement prêts à accueillir les affiliés au RSI ? Il faut avoir en tête le profil particulier de ces assurés qui sont habitués au guichet unique couvrant un champ très large, y compris l'aide sociale.

**M. Daniel Chasseing.** – Il faut espérer que le DMP, en portant la trace des examens réalisés, permette de limiter les actes impertinents, notamment en matière d'imagerie et de biologie.

De nombreuses difficultés nous ont été rapportées – ce n'est pas nouveau - quant à l'adéquation du financement hospitalier à l'acte jusqu'à la prise en charge des polyopathologies. Pouvez-vous nous préciser si des travaux sont en cours quant au développement d'un financement mixte ? Je rejoins par ailleurs la remarque précédemment formulée sur le financement de l'ambulatoire : il semble que les forfaits proposés soient trop bas pour garantir un développement effectif de ce secteur.

Je me pose enfin la question de la possibilité pour les médecins hospitaliers, salariés par les établissements de santé, d'exercer ponctuellement dans le cadre des maisons de santé. Il me semble que ce pourrait être un moyen de répondre à la demande de soins dans les territoires souffrant de la désertification médicale.

**Mme Laurence Cohen.** – Le projet de financement qui nous est soumis comporte 4,4 milliards d'économies à réaliser sur les soins. Or, il me semble que l'on passe sous silence que l'évolution tendancielle des dépenses est estimée à la même somme. Nous aurions pourtant les moyens de financer cette évolution, avec un peu de volonté : il suffirait pour cela de supprimer la taxe sur les salaires pesant sur les établissements hospitaliers. J'observe au passage que ces montants correspondent au produit de l'ISF... Tout est affaire de choix.

Le développement de l'ambulatoire n'est pas nécessairement la panacée : lors de la mission que nous avons conduite sur les urgences hospitalières, nous avons pu constater qu'il pouvait s'accompagner de retours précipités à l'hôpital. Cette formule de prise en charge n'est pas adaptée à tous les profils et à toutes les pathologies et nécessite une importante coopération avec les médecins de ville et les centres de santé (qui, je le souligne, pratiquent d'ores et déjà le tiers payant – oui, tout est bien affaire de choix). Nous devons en tous cas garder en tête que des sorties trop précoces sont parfois non seulement inadaptées, mais également coûteuses.

J'entends bien les interrogations posées quant à la pertinence des actes ; je souhaiterais cependant que l'on s'intéresse également davantage au coût du renoncement aux soins.

Je rejoins enfin l'interrogation de mon collègue Gérard Dériot quant à l'abondement des comptes de l'assurance maladie par la branche AT-MP.

**M. Michel Forissier.** – Je voudrais aborder le sujet de la prévention. Les médecins scolaires et les médecins du travail étaient très investis, mais on connaît les difficultés de recrutement dans ces secteurs. Dans ce domaine, les inégalités territoriales sont inquiétantes.

Il existe de nombreuses initiatives locales en matière de prévention mais il manque un pilotage national. Or, les perspectives financières ne semblent pas témoigner d'une ambition forte en la matière.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Sur la pertinence des soins le chiffre de 30 % d'actes inutiles ou redondants évoqué par la ministre peut en surprendre certain. Toutefois, il est cohérent avec les conclusions du rapport que j'ai rédigé en juillet dernier. Il est également proche du chiffre évoqué dans un récent rapport de l'OCDE, ce n'est donc pas une problématique propre à la France.

Au cours des derniers exercices, un milliard d'euros d'économies ont déjà été réalisés au titre de la pertinence des soins. Il y a donc une grande marge de progrès.

Il est nécessaire de développer en la matière une stratégie marquant une volonté politique claire et sur plusieurs années. Une telle stratégie devra interroger les modes de tarification, en introduisant un système mixte tempérant le principe de rémunération à l'acte.

Vous nous avez indiqué que le DMP ne pourra pas être mis en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier, j'espère néanmoins que ce sujet, qui est ouvert depuis longtemps, ne sera pas encore retardé d'une année entière. Il s'agit d'un outil indispensable pour mettre en œuvre un réel dialogue entre professionnels de santé, notamment entre la ville et l'hôpital.

Pourriez-vous nous indiquer dans quelle mesure la lettre de sortie est réellement mise en œuvre ?

Le DMP a-t-il fait l'objet de tests, notamment auprès de médecins ?

La ministre a répété l'engagement présidentiel d'assurer la prise en charge totale des soins dentaires et ophtalmologiques. Disposez-vous d'un calendrier de mise en œuvre ? Quelle sera la place des assurances complémentaires ?

**Mme Victoire Jasmin.** – Je voudrais évoquer le sujet de la prévention et notamment auprès des personnes handicapées qui connaissent des difficultés d'accès à la mammographie ou même à des examens gynécologiques.

Les CCAS sont souvent sollicités pour compléter l'action de l'assurance maladie, notamment en faveur des publics fragiles. Comment soutenir l'action des CCAS ?

Sur la vaccination, mais également les questions de résistances aux antibiotiques ou sur l'impact de l'alimentation ou de l'agriculture en termes de santé publique, un travail global doit être mené.

**Mme Véronique Guillotin.** – L'innovation peut provenir de la technologie mais également des modes d'organisation. Les initiatives locales ne manquent pas, mais il est parfois nécessaire de fournir l'ingénierie permettant de développer ces expérimentations.

Par ailleurs, une évolution des modes de tarification est nécessaire pour permettre une meilleure coordination des professionnels de santé.

Le développement de l'hospitalisation en ambulatoire pose aussi la question de l'hospitalisation à domicile, qui connaît un développement plus ou moins facile selon les territoires.

En matière d'accès à la prévention dans les territoires les plus défavorisés, ne serait-il pas pertinent de mettre en place des maisons de la prévention ?

**M. Jean Sol.** – Où en sommes-nous dans la conclusion des contrats d'amélioration de la qualité et de l'efficacité des soins (Caques) ? Quel est l'échéancier de signature de ces contrats ? Quelles modalités d'incitation ou de pénalité pour les établissements de santé sont envisagées ? Ces contrats comportent-ils un volet relatif à l'éducation thérapeutique ? Comment ces contrats concerneront-ils les GHT ?

**M. Nicolas Revel.** – Concernant la branche AT-MP, nous n'avons pas de moyens techniques de connaître la réalité de la sous-déclaration. Elle est évidemment nettement plus importante en matière de maladies professionnelles.

Une commission présidée par Jean-Pierre Bonin estimait cette sous-déclaration aux alentours de 1 milliard d'euros, chiffre qui est repris dans le PLFSS.

Néanmoins la branche est en excédent structurel. On aurait pu proposer une réduction des cotisations mais il a été décidé, en concertation avec les employeurs, de transférer 500 millions d'euros de cotisations vers la branche maladie.

S'agissant des 30 % d'actes inutiles ou redondants, l'estimation avancée par le ministre, qui a une longue expérience professionnelle dans le monde de la santé, est cohérente avec les calculs de l'OCDE, dont je ne doute pas du sérieux.

Ce chiffre donne un ordre de grandeur qu'il n'est certainement pas possible d'affiner mais tous les professionnels s'accordent pour dire qu'il y a des actes inutiles ou redondants qui pourraient être évités. Cela passe par une réflexion sur la tarification, sur la mise en œuvre du DMP. Il faut aussi agir pour éviter d'avoir à ré-hospitaliser des patients pris en charge en ambulatoire ou sur le recours aux SSR alors que des soins de ville seraient suffisants. Une réflexion peut aussi être menée sur la surconsommation des médicaments et des dispositifs médicaux et sur les quantités dispensées. On constate également que des traitements sont parfois délivrés mais que le patient ne les suit pas.

La sous-médicalisation coûte cher également, il faut agir sur la prévention et veiller à prendre en charge à temps.

Enfin, la question de la formation des professionnels de santé et de la diffusion des recommandations formulées notamment par la HAS doit être traitée.

Il existe donc de nombreux leviers d'efficacité médico-économique sur lesquels on peut agir sans nuire à la bonne prise en charge.

Tous les pays sont concernés. Il y a un important travail à faire sur les recommandations de bonne pratique. L'*evidence-based medicine* est très développée dans des pays comme la Belgique ou la Finlande : le sujet est ouvert avec le Collège de médecine générale. La sur-densité en professionnels de santé peut également conduire à la non pertinence : des négociations sont en cours avec les infirmiers et les masseurs-kinésithérapeutes. Un autre levier est d'agir sur l'intéressement des acteurs. Le discours volontariste porté par le ministre aidera à avancer sur ce sujet essentiel.

Sur la répartition entre les branches du produit de CSG, je n'ai pas connaissance d'un effet quelconque de trésorerie. Il faut interroger la direction de la sécurité sociale.

Les pratiques avancées n'entrent pas dans le cadre des expérimentations de l'article 35 du PLFSS. Pour les coopérations portées par l'association Asalee, une pérennisation des financements est par ailleurs prévue.

L'article 35 consiste-t-il à demander au Parlement de signer un chèque en blanc ? Aujourd'hui, des expérimentations ne marchent pas et des initiatives locales sont bloquées. Nous avons proposé ce choix qui repose sur le pari d'une habilitation large. Un enjeu sera ensuite celui du suivi des expérimentations par le comité stratégique et le Parlement, et des suites qui y seront données. Le débat ne sera pas capté par les gestionnaires.

Concernant la chirurgie ambulatoire, la question sur les tarifs susceptibles d'être un frein à son développement me surprend. Ce point doit être approfondi.

L'hospitalisation à domicile bénéficie d'un milliard d'euros. Nous travaillons à lui trouver sa juste place.

Le tiers-payant, obligatoire pour les bénéficiaires de la CMU-C et de l'ACS, est une réponse au problème du renoncement aux soins mais ce n'est pas la seule. Une consultation avec la carte Vitale donne lieu à un remboursement dans le délai de 7 jours. Un rapport de l'assurance maladie et des organismes complémentaires est parvenu à peu près aux mêmes conclusions que celui de l'Igas qui vient d'être remis à la ministre en charge de la santé. Seul le tiers payant intégral présente un réel intérêt en termes d'accès aux soins. Or, les organismes complémentaires n'ont pas encore atteint ce degré d'avancement. Pour la ministre, le tiers payant demeure l'horizon. Il a vocation à se développer dès lors que les outils existent mais il est inutile d'en faire un totem empêchant d'avancer sur le reste. D'ailleurs, dès que cela fonctionne, les médecins s'en saisissent.

S'agissant de l'évolution du RSI, je pense que la formule du guichet unique sera bien trop complexe à transposer ; il me semble trop difficile de gérer un *front office* commun à au moins trois branches de la sécurité sociale. Les ex-affiliés au RSI seront donc traités comme l'ensemble des assurés du régime général. Il me semble en outre que l'on rencontre rarement un problème global de cotisation ou de prestation qui conduise à devoir s'adresser le même jour à plusieurs branches de protection sociale... L'action sanitaire et sociale continuera cependant de faire l'objet d'une gouvernance spécifique.

Sur la question des transports sanitaires inter-établissements, l'enjeu me paraît être celui de la responsabilisation des établissements, alors que les dépenses correspondantes leur sont aujourd'hui totalement exogènes et ne relèvent d'ailleurs même pas de l'Ondam hospitalier. Il me semble indispensable de responsabiliser sur cette question l'ensemble des prescripteurs dont les établissements hospitaliers font partie. L'intégration des dépenses afférentes aux transports inter-établissements me paraît être une manière de le faire -même si je sais les réactions que cette solution suscite.

Il sera demain possible aux praticiens hospitaliers qui le souhaitent d'effectuer des consultations dans des centres ou maisons de santé ; il me semble que c'est là une des réponses à apporter à la pénurie d'installations nouvelles dans les territoires sous-dotés.

S'agissant de l'évolution des dépenses de soins, la solution que vous proposez, Madame Cohen, nécessiterait de trouver 4 milliards supplémentaires chaque année : ce n'est pas si simple. Surtout, une progression annuelle des dépenses de l'ordre de 4 % me paraîtrait assez peu légitime, compte tenu des nombreux leviers d'efficience qui existent toujours dans

notre système de soins. Le plus important me semble être d'équilibrer les comptes afin d'éviter des déremboursements d'ampleur.

Lutter contre le renoncement aux soins est un des leviers de maîtrise des dépenses. La Puma a réduit les cas de rupture des droits. Il existe cependant des assurés qui renoncent aux soins en raison du reste à charge mais également pour des raisons psychologiques. Les caisses primaires travaillent sur ce sujet, notamment au travers du dispositif Pfidass pour assurer l'accès à des soins effectifs.

Sur la prévention, une stratégie nationale de santé sera prochainement annoncée, elle sera déclinée au printemps en un plan national. Le PLFSS prévoit d'ores et déjà des mesures fortes sur la vaccination et le tabac.

L'assurance maladie dispose d'un Fonds national de prévention, d'éducation et d'information sanitaires, qui doit être renégocié dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de gestion et d'un fonds tabac.

Les modes de rémunération doivent tenir compte des objectifs de prévention, à travers la ROSP notamment.

Nous discutons beaucoup avec les syndicats de médecin mais également avec les médecins de terrain au sujet de la mise en place du DMP.

Les négociations relatives à la prise en charge des soins dentaires sont ouvertes depuis septembre, les travaux relatifs aux audioprothèses et à l'optique seront lancés avant la fin de l'année. Ces travaux associent les professionnels mais aussi les organismes d'assurance complémentaire. Ils doivent permettre de définir des paniers de soins pris en charges ainsi que des plafonds de prix.

La signature de Caques avec l'ensemble des établissements est en cours, la loi nous oblige à le faire d'ici la fin de l'année. Une réflexion devra par la suite être menée sur le contenu de ces contrats et notamment sur les indicateurs retenus.

*La réunion est close à 12 h 20.*

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA  
COMMUNICATION****Mercredi 25 octobre 2017**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Médias, livre et industries  
culturelles » - Audition de Mme Françoise Nyssen, ministre de la culture**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Mes chers collègues, d'ici quelques instants, nous allons procéder à l'audition de Mme Françoise Nyssen, ministre de la culture, sur les crédits de la mission « Médias, Livre et Industries culturelles » du projet de loi de finances pour 2018. Je précise, notamment à l'attention de nos nouveaux collègues, que nous ne nous prononçons pas aujourd'hui sur ces crédits : le débat sur les crédits de la mission aura lieu, au sein de notre commission, le mercredi 15 novembre matin, et, en séance publique, le lundi 4 décembre. Nous disposerons alors du rapport de notre commission. Notre audition d'aujourd'hui doit permettre à chacun d'entre nous d'approfondir la connaissance des sujets abordés. L'audition de la ministre est filmée et retransmise en direct sur le site internet du Sénat. J'essaierai de veiller à ce que les temps impartis soient respectés et ce, au mieux pour chacun.

Madame la Ministre, je souhaitais vous accueillir devant notre commission puisque, depuis notre dernière rencontre de juillet dernier, celle-ci a été renouvelée suite aux dernières élections sénatoriales. Vous avez accepté de revenir très vite et je vous remercie de venir, dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2018, deux fois devant nous, une pour la mission « culture », l'autre pour la mission « Médias, livre et industries culturelles ». Je souhaiterais, Madame la Ministre si vous en êtes d'accord, que nous consacrons la première partie de notre audition à l'audiovisuel. Je vous ai adressé, au nom de la Commission, un courrier, le 5 octobre dernier, pour vous réaffirmer tout l'intérêt que nous portons au devenir de l'audiovisuel public. Je rappellerai à nos collègues que l'audiovisuel public rassemble plusieurs entreprises, comme France Télévisions, l'Institut national de l'audiovisuel (INA), France Médias Monde, Arte et Radio France. Notre commission a une longue tradition de travaux sur ce secteur et est connue pour ses prises de position qui font parfois bouger les lignes. J'évoquerai, à cet égard, dans le cadre de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) les propositions que nous avons faites pour actualiser la réglementation sur les parts dépendante et indépendante dans la production individuelle. Je pourrais également évoquer les travaux, que nous avons conduits jusqu'à l'été, sur la chronologie des médias. Cette audition nous permettra de connaître votre avis sur nos propositions sur ce sujet. En 2015, nous avons conduit des travaux conjointement avec la Commission des finances sur l'avenir de l'audiovisuel public, qui ont fait l'objet d'un rapport présenté par nos collègues Leleux et Gattolin, tous deux membres de notre commission. Ce rapport propose un cadre pour une réforme qui nous semble devenir urgente sur bien des

aspects. Nous avons ressenti une certaine frustration après l'annonce des économies demandées aux différentes entreprises de l'audiovisuel public. S'il n'est pas légitime de demander à l'ensemble des entreprises publiques et des institutions de participer à l'effort de maîtrise des dépenses publiques, encore faut-il le faire dans le cadre d'un projet ambitieux et d'une stratégie globale pour l'avenir. Et ce, d'autant plus que les débats qui se sont tenus à l'Assemblée nationale lors de l'examen de la loi de finances nous ont semblé plutôt confus, s'agissant notamment du possible report de la suppression de la publicité lors des émissions destinées à la jeunesse qui nous tient à cœur dans notre commission.

**Mme Françoise Nyssen, ministre de la culture.**- Merci Madame la présidente. Monsieur le rapporteur, cher Jean-Pierre Leleux, Mesdames les sénatrices, Messieurs les sénateurs. Parmi les missions essentielles dont le ministère de la Culture a la charge, la défense du pluralisme et de l'indépendance des médias et de l'audiovisuel public est sans doute la plus étroitement liée à la santé de notre démocratie. Veiller à garantir l'accès à une diversité de contenus et d'expressions, ainsi qu'à une information fiable et de qualité, c'est veiller directement à l'exercice réel de la liberté d'opinion. Cette mission est l'une des six priorités que le Premier ministre m'a confiée dans sa lettre de mission. C'est celle que je vais vous présenter aujourd'hui.

Le Sénat a ouvert des voies sur ce sujet, depuis plusieurs années. Des propositions fortes ont été formulées par deux d'entre vous – Messieurs les Sénateurs Leleux et Gattolin – dès septembre 2015, et réaffirmées par votre commission ces derniers jours. Nombre d'entre elles font écho à nos propres pistes de réflexion. Je voudrais vous exposer à la fois les déterminants et les grandes orientations de la politique que nous souhaitons conduire en matière d'audiovisuel et plus particulièrement en matière d'audiovisuel public.

Le grand déterminant de cette politique, c'est le virage numérique. Il bouleverse en profondeur le paysage audiovisuel depuis plusieurs années déjà et ce à tous les niveaux. Nous assistons à une évolution des usages : le non linéaire se développe à grande vitesse et pourrait dépasser le linéaire dans quelques années ; le piratage ne cesse de croître et d'évoluer. Nous assistons aussi à une évolution des modèles économiques : le marché de la publicité audiovisuelle – régulé de façon stricte depuis les années 80 – est aujourd'hui dépassé en valeur par le marché de la publicité digitale non régulé et maîtrisé par les géants numériques américains : 3,5 milliards d'euros pour le second, contre 3,2 milliards pour le premier. Nous assistons, enfin, à une évolution des contenus : le cinéma demeure en forte position, mais nous assistons en parallèle à l'essor des séries et au développement de formes créatives nouvelles – comme les formats courts proposés par les Youtubeurs. Ce qui pose la question de la responsabilité des plateformes. En matière de financement comme de diffusion des contenus, aujourd'hui, celles-ci ne sont pas soumises aux obligations que connaissent les chaînes de télévisions sur la lutte contre les discriminations, par exemple.

La législation et la réglementation ont vieilli. Elles ne prennent pas suffisamment en compte l'ensemble de ces évolutions. Dans notre modèle actuel, c'est la télévision qui connaît la régulation la plus contraignante – en termes de contenus et de publicité – alors qu'elle n'est plus le média dominant. Nous devons prendre davantage en compte les médias numériques si nous voulons soutenir la création et la protection de la valeur dans cet environnement.

Depuis mai dernier, nous avons commencé à avancer en ce sens. Au niveau national, nous avons lancé en août une consultation sur l'évolution de la réglementation en matière de publicité à la télévision portant notamment sur les secteurs interdits et la publicité

ciblée. Elle vient de se terminer. Les services du ministère sont en train d'en examiner les conclusions. Des avancées importantes ont par ailleurs eu lieu sur la contribution des acteurs numériques au financement de la création. Je pense notamment à l'entrée en vigueur, au mois de septembre, des taxes dites « YouTube » et « Netflix », qui élargissent la taxe vidéo affectée au centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) à toutes les plateformes. Je tiens à saluer le travail réalisé par le Parlement, qui a été moteur dans cette réflexion, à travers ses rapports sur l'économie numérique. Nous nous sommes saisis d'un autre chantier sur lequel le Sénat a fait des propositions : la chronologie des médias. C'est une priorité pour adapter notre modèle aux nouveaux usages et pour sécuriser l'avenir de notre système de préfinancement des œuvres.

J'ai confié une mission de médiation à Monsieur Dominique d'Hinnin, pour faire aboutir les discussions professionnelles, bloquées depuis trop longtemps. Je lui ai donné un maximum de six mois pour trouver un nouvel accord. À défaut, le Gouvernement prendra ses responsabilités et n'exclut pas de proposer une solution législative, en lien étroit avec le Parlement. Pour faire progresser la régulation, je suis par ailleurs mobilisée au niveau européen ; j'ai participé en mai aux négociations sur la directive « services de médias audiovisuels » (SMA), qui est actuellement en discussion entre la Commission et le Parlement européen. La transposition de la directive devrait avoir lieu en 2018 en France. Elle ouvrira la possibilité d'une refonte de la régulation audiovisuelle en France, posée par la loi de 1986 relative à la liberté de communication.

Au niveau européen toujours, je suis engagée pour la protection du droit d'auteur, et pour la reconnaissance d'un droit voisin au profit des organismes de presse – c'est l'une des clés pour assurer un modèle économique viable à la presse en ligne. Un vent de transformation souffle sur l'ensemble du champ des médias – au sens large, de la presse au cinéma : il doit aussi souffler dans le champ plus particulier de l'audiovisuel public. J'en viens ici, après le contexte général, aux grandes orientations de cette transformation.

C'est une réforme de fond que nous souhaitons engager – une réforme qui repose sur une vision de l'audiovisuel public, sur ses missions prioritaires – et sur une méthode de transformation.

Une vision, d'abord. Les médias de service public jouent un rôle absolument indispensable dans le paysage médiatique et dans notre société en général. C'est un repère essentiel pour le citoyen en matière d'information, mais aussi de contenu culturel. Dans un environnement extrêmement mouvant, où la circulation de contenus est abondante et permanente, sans que la source ne soit toujours identifiée, les médias de service public ont plus que jamais une valeur de référence. Notre ambition est de conforter ce rôle dans un environnement qui évolue fortement et constamment.

Cela suppose de réaffirmer les missions prioritaires de l'audiovisuel public. Elles se sont enrichies au fil des années. Au-delà du traditionnel triptyque « informer, cultiver, divertir », l'audiovisuel public est un acteur de premier plan en matière de soutien à la création d'information et de services de proximité ainsi que de rayonnement international pour la France. Il a toujours su démontrer sa singularité et sa pleine légitimité dans ces différents domaines. Dans le contexte de profondes mutations que nous connaissons, l'audiovisuel public a sa carte à jouer : premièrement, en faisant le pari de la création et en proposant des programmes qui se distinguent dans un univers d'offre surabondante ; deuxièmement, en étant à la pointe de l'offre numérique et multicanal pour s'adapter aux nouveaux usages ; enfin, en développant une stratégie ambitieuse à l'international. J'en

profite pour saluer le lancement récent de France 24 en espagnol, qui est une très belle avancée. Ce positionnement stratégique nécessite de profondes transformations, dont certaines sont déjà engagées par les équipes dirigeantes. Le Gouvernement est déterminé à accompagner ces changements.

Je voudrais dire ici un mot de la méthode. Ces défis devront, vous le savez, être relevés dans un contexte contraint pour les finances publiques. Le Gouvernement s'est engagé, en responsabilité, dans une politique de redressement des comptes publics. L'audiovisuel public doit contribuer à l'effort collectif – ce qui suppose d'ajuster les dotations prévues dans les contrats d'objectifs et de moyens, les « COM », conclus par le précédent Gouvernement.

Le budget de l'audiovisuel public sera de 3,9 milliards d'euros l'année prochaine. L'effort d'économies demandé est réel - je ne le conteste pas – et porte sur une baisse de 36 millions d'euros par rapport à 2017 et de « moins » de 80 millions d'euros par rapport aux COM. Mais c'est un effort qui est soutenable : il représente moins de 1% du budget de l'audiovisuel public et ne remet aucunement en cause le soutien de l'Etat. Le budget 2018 reste supérieur à celui de 2016 et de 2015.

J'ai fixé quatre impératifs stratégiques à court terme, dans ce contexte budgétaire : soutien à la création, information de référence, transformation numérique de l'offre, et rayonnement international de la France. Mais pour préparer l'avenir, je souhaite que l'audiovisuel public s'engage dans une dynamique de transformation plus structurelle. Cette dynamique s'appuie sur trois leviers : la réflexion sur le périmètre des missions, le financement et la gouvernance.

La réflexion sur le périmètre des missions et sur l'efficacité de leur mise en œuvre fait actuellement l'objet d'un travail interministériel, associant mon ministère à ceux de l'Économie et des Comptes publics. Les sociétés de l'audiovisuel public sont étroitement associées à ce travail et devraient nous faire part de leurs premières pistes de réforme d'ici la mi-novembre. La réflexion se poursuivra jusqu'au début de l'année 2018. A ce stade, le travail porte notamment sur les coopérations autour de projets concrets entre acteurs du secteur, qui doivent unir davantage leurs moyens, leurs forces, leurs idées – à l'image de ce qui a été engagé avec France Info. Je sais que certains parmi vous considèrent qu'il faut aller plus loin, en regroupant les différentes sociétés de l'audiovisuel public. Nous n'écarterons aucune piste pour l'avenir. Ma position est pragmatique, non dogmatique. Je crois que nous pouvons avoir un débat sur cette question aujourd'hui.

La transformation du secteur devra s'accompagner par ailleurs d'un débat sur son financement. Pour ce qui est de la contribution à l'audiovisuel public, aucun impératif financier ne justifiait une réforme à court terme. La priorité pour le projet de loi de finances pour 2018, vous le savez, est la réforme de la taxe d'habitation. Néanmoins, à moyen terme, l'évolution des usages pose la question du rendement de cette contribution et de l'équité entre contribuables. Ainsi, comme je l'ai déjà dit, je souhaite qu'un débat soit ouvert, autour notamment d'un élargissement de l'assiette

Nous avons lancé les travaux qui aboutiront dans les prochains mois. Je souhaiterais pouvoir m'exprimer lors du débat sur le projet de loi de finances pour 2019 sur ce sujet. Pour ce qui est de la publicité, le Gouvernement n'est pas favorable à son retour après 20 heures sur les antennes de France Télévisions : c'est un élément fort de distinction du service public.

Le dernier chantier de transformation concerne la gouvernance de l'audiovisuel public. C'est un corollaire indispensable aux autres réformes, et nous connaissons les limites du système actuel. Je souhaite que l'on ouvre le sujet, comme le Président de la République s'y est engagé pendant la campagne et comme le Premier ministre me l'a demandé dans sa lettre de mission. Cela concerne, d'une part, les COM, dont les périodes ne sont pas alignées, ni entre elles ni sur les échéances politiques. Je partage le constat que vous avez établi à cet égard. D'autre part, nous engagerons la réflexion sur la nomination des présidents des sociétés de l'audiovisuel public par leur conseil d'administration. Cette réforme – législative – sera bien sûr menée en étroite collaboration avec le Parlement. Sur l'ensemble des dossiers que je viens d'évoquer, plus largement, je serai à l'écoute de vos propositions et je me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions.

Mesdames les sénatrices, Messieurs les sénateurs, vous l'aurez compris : nous portons une très forte ambition pour les médias de service public, qui jouent un rôle irremplaçable pour notre démocratie. Leur avenir passe par des transformations profondes. Elles sont déjà engagées. Les dirigeants des sociétés publiques savent que nous serons à leurs côtés pour les poursuivre et les accélérer. Je vous remercie pour votre attention.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Madame la Ministre, je vous remercie de votre présentation. Notre collègue rapporteur - Jean-Pierre Leleux - a choisi de répartir ses cinq minutes d'intervention en cinq questions successives.

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur des crédits de l'audiovisuel.** – Merci Madame la Ministre pour votre exposé. Le Gouvernement a annoncé la baisse de 50 millions d'euros des crédits de France Télévisions par rapport au montant prévu dans le contrat d'objectifs et de moyens. Le Gouvernement pourrait-il revenir sur cette baisse au cours du débat budgétaire au Sénat et, si oui, comment ? Si ce n'est pas le cas, quelles sont les instructions de l'actionnaire pour répartir cette baisse ?

**Mme Françoise Nyssen.** – Le Gouvernement n'entend pas revenir sur le montant des crédits prévus dans le PLF 2018 pour France Télévisions. Ces crédits sont en baisse de 30,8 millions d'euros par rapport à 2017, soit une diminution d'environ 1%. Cela représente un effort réel mais soutenable. Le niveau de la dotation allouée à France Télévisions reste supérieur à ce qu'il était en 2016. Nous travaillons avec celle-ci sur la traduction concrète de cet effort. Comme je l'ai déjà dit, la création doit demeurer la priorité et ne doit pas servir de variable d'ajustement. C'est sur cette base que les échanges avec France Télévisions se sont engagés, avant la présentation du budget au conseil d'administration. France Télévisions devra donc réaliser des économies sur ses autres postes de dépenses, notamment ses charges de structures, qu'il s'agisse des frais techniques ou de diffusion, ou des frais de fonctionnement généraux.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – La baisse des crédits qui affecte France Télévisions, Radio France, l'INA, TV5 Monde ou leur moindre hausse – dont bénéficient Arte et France medias monde est-elle limitée à 2018 ou bien pensez-vous, dès aujourd'hui, que de nouvelles baisses pourraient être envisagées en 2019 et 2020 ? À partir de quel moment estimeriez-vous nécessaire de réviser les COM, notamment ceux de FTV adopté en 2016 et de Radio France adopté en 2015 ?

**Mme Françoise Nyssen.** – La trajectoire du financement de l'audiovisuel public au-delà de 2018 n'est pas arrêtée à ce jour. Elle le sera dans le cadre d'une réflexion plus globale sur les missions de l'audiovisuel public, l'amélioration de son efficacité et la

modernisation de sa gouvernance. Il n'y a pas lieu de réviser les COM de Radio France, d'Arte, de France Médias Monde et de l'INA. Les ajustements proposés dans le cadre de ce PLF ne remettent pas en cause l'équilibre de leurs trajectoires. En particulier, s'agissant de Radio France, l'ajustement est de nature technique et découle exclusivement du retard pris par le chantier de réhabilitation. La dotation de fonctionnement n'est pas affectée. En revanche, vous avez raison : pour France Télévisions, la question de la révision de son COM est posée et nous y travaillerons avec la société.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – La baisse des crédits de Radio France est imputable à un report du chantier. Quel sera le coût de ce report en termes de locations des locaux occasionnées par le maintien de personnels dans des locaux provisoires ? Ce report entraînera-t-il une nouvelle dérive des coûts du chantier ? Quel sera, au final, le coût du chantier, compte tenu de ce report ? Pourrez-vous nous transmettre le rapport demandé à M. Jean-Pierre Weiss sur le chantier de la maison de la Radio ?

**Mme Françoise Nyssen.** – Le chantier de réhabilitation, engagé pour assurer la mise en sécurité du bâtiment, se caractérise par une grande complexité. Ce chantier connaît en effet un nouveau retard important. Tout doit être fait pour en limiter les répercussions sur les activités, les personnels et les finances de Radio France. A cette fin, l'Etat a confié une mission d'expertise à M. Jean-Pierre Weiss, ingénieur des ponts et chaussées spécialisé dans les grandes infrastructures publiques. L'objectif de cette mission est de définir, avec la société, le scénario le plus adapté pour achever la dernière phase du chantier, que l'Etat continuera de soutenir financièrement et qui débutera en 2018. Nous attendons les conclusions de son rapport que nous vous transmettrons dès leur réception.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Une réforme du financement de l'audiovisuel public apparaît d'autant plus nécessaire que le récent rapport de la Cour des comptes sur la contribution à l'audiovisuel public indique que la fraude à la CAP est importante et qu'une réforme « à l'allemande » mettrait surtout à contribution les CSP+ qui consomment des programmes de service public mais n'ont pas ou plus de télévision. Ma question est donc simple : êtes-vous disposée à mettre en chantier une réforme de cette nature dans le projet de loi de finances 2019 sachant que, sur le plan de la comptabilité publique, la redevance est de toutes les manières appelée à intégrer les prélèvements obligatoires dès 2018 et, par conséquent, le plafond de 3 % de déficit public imposé par les traités européens ?

**Mme Françoise Nyssen.** – Le PLF 2018 ne prévoit pas de réforme de l'assiette de la CAP. Pour autant, vous avez raison : la réflexion sur cette réforme ne peut plus attendre. Le gouvernement a décidé de l'engager. D'une part, parce que la réforme de la taxe d'habitation pose inévitablement, à terme, celle de la réforme de la CAP. D'autre part, et plus fondamentalement, parce qu'il en va de la préservation du financement de l'audiovisuel public sur le long terme. Il en va également de l'équité entre les contribuables, quelle que soit la façon dont ils regardent la télévision. La solution à l'allemande, que vous évoquez, est une piste intéressante, mais il en existe d'autres. Toutes les pistes de réforme seront explorées, sans totem ni tabou. Cette réflexion est indissociable de celle, tout aussi nécessaire, sur les missions, l'organisation et l'efficacité de l'audiovisuel public, que nous avons déjà engagée.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – La gouvernance dispersée de l'audiovisuel public est aujourd'hui un frein à la recherche de mutualisations et à la définition d'une politique ambitieuse commune sur le numérique. Le Président de la République lui-même a appelé de ses vœux des réformes de structure et des rapprochements. Notre commission a fait part de sa préférence pour la création d'une holding commune aux quatre sociétés « nationales » de

l'audiovisuel public – France Télévisions, Radio France, l'INA et France Médias Monde. Cette idée rencontre des résistances de la part des intéressés. Que penseriez-vous, dans ces conditions, de commencer par une mesure simple qui consisterait à prolonger d'un an le mandat du président de Radio France qui arrive à échéance en 2019 et à nommer, dès 2020, un président commun à France Télévisions et Radio France ? Je précise que, dans mon esprit, cette nomination pourrait être faite par une réunion conjointe des conseils d'administration des deux sociétés et non par le conseil supérieur de l'audiovisuel, ce qui nécessiterait, bien entendu, une modification de la loi de 1986.

**Mme Françoise Nyssen.** – Je partage votre diagnostic sur la nécessité de rapprocher les sociétés de l'audiovisuel public et leur gouvernance. C'est l'esprit dans lequel nous avons décidé de travailler. L'exemple de France Info nous montre toutefois que des coopérations et des synergies sont possibles, notamment dans le domaine numérique : le site d'information commun est un succès. Le Gouvernement a invité les dirigeants des sociétés à lui faire des propositions pour intensifier les collaborations et les rapprochements. Je pense, par exemple, à l'offre culturelle, aux réseaux locaux - ceux de France 3 et de France Bleu ou encore aux systèmes d'information. C'est à l'issue de ce travail commun qu'il nous faudra nous prononcer sur la nécessité ou non d'aller plus loin dans le rapprochement des sociétés. Je n'exclus ni ne privilégie aucune solution. Mais avant de songer à prolonger le mandat de tel ou tel dirigeant, je crois nécessaire d'aller au bout de cette expertise.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je me tourne vers Monsieur André Gattolin, premier orateur inscrit.

**M. André Gattolin.** – S'agissant des synergies à l'intérieur de l'espace audiovisuel, il en est une qui est réapparue dans le débat qui a eu lieu à l'Assemblée nationale et qui concerne France 3 et France Bleu. Ces deux entités sont publiques et leur développement numérique est loin de répondre aux attentes, d'autant qu'une offre privée se développe, avec des télévisions privées en association avec la presse quotidienne régionale. Il est assez urgent d'envisager une stratégie dans ce domaine. Quel est votre point de vue ? Le Ministre du budget, qui n'est pas celui de la culture, a évoqué cette possibilité de rapprochement.

Par ailleurs, la radio numérique terrestre semble avoir été oubliée depuis ces dernières années ? A-t-on l'intention de débrancher la FM pour passer au tout numérique, comme nous l'avons fait pour la télévision ? Cette question est sans doute quelque peu prospective en l'état, mais quelle est votre position et celle du Gouvernement sur cette question ?

**M. David Assouline.** – Vous avez rappelé les intentions du Gouvernement et les questions que vous avez abordées, dans cette discussion budgétaire, mériteraient d'être traitées plus au fond. Nous avons tous été très heureux de voir en votre nomination un signe intéressant pour la culture. Même si votre budget a été globalement maintenu, nous sommes sous le choc de la très mauvaise nouvelle pour l'audiovisuel public. Mon groupe a toujours défendu avec force ce secteur. Nous pensons que le service public de l'audiovisuel doit demeurer un pilier et c'est là que l'État peut sanctuariser certains moyens. C'est pourquoi, le financement est primordial. Je suis absolument opposé à ce que les COM coïncident avec les alternances politiques. Une telle pratique me paraît contraire à l'esprit des COM qui doivent dépasser les divisions partisans et politiques et véhiculer la parole de l'Etat, quelles que soient les alternances. C'est la même chose d'ailleurs avec les traités internationaux.

Il faudrait que les présidents de France Télévisions soient plus pérennes, afin de garantir une visibilité qui manque. La pérennité du président de la chaîne M6, lui permet, à l'entendre, d'anticiper les évolutions ! France télévisions, dans ce COM, fait de sérieux efforts : des personnels ne sont pas remplacés, ses structures sont réformées, de nouvelles priorités, comme le numérique qui implique de lourds investissements, sont affirmées. Le groupe a créé une chaîne d'information commune et remplit ses engagements dans un délai très court. Que l'État, du fait de l'alternance, considère manifestement que le COM est caduc et demande de trouver entre cinquante et quatre-vingt millions d'euros induit de rogner sur les programmes.

Je suis très heureux qu'avec Madame Delphine Ernotte, vous ne souhaitiez pas remettre en cause la création. Ces ajustements risquent de porter sur les droits sportifs, c'est-à-dire sur la télévision la plus populaire. Puisque ces événements ont lieu en journée et que leur diffusion peut donner lieu à des publicités, le service public a gardé quelques fleurons, comme Roland Garros, le Tournoi des Six Nations et le Tour de France, tandis que les autres sports sont désormais diffusés par la télévision payante. Le sport est devenu payant dans ce pays, alors qu'il est le programme le plus populaire ! Est-ce aller dans la tendance de ce que j'évoquais dans mon rapport remis au précédent gouvernement sur les relations entre le sport et les médias ? La réforme de la CAP va être conduite, mais je regrette les conséquences de votre décision. Nous continuerons, pour notre part, à croire au débat parlementaire et à vouloir que les moyens soient donnés au service public audiovisuel pour qu'il tienne ses engagements et qu'il honore ses engagements spécifiés par le COM.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous aurons, mon cher collègue, ce débat dans les semaines à venir.

**M. Claude Kern.** – Je serais, pour ma part, synthétique. Le développement du numérique a conduit au développement du piratage des événements sportifs et culturels. Comment comptez-vous enrayer ce phénomène ?

**M. Pierre Laurent.** – Nous sommes très inquiets suite aux dernières annonces qui ont été faites sur le recul du financement de l'audiovisuel public. La remise en cause du COM est manifestement en ligne de mire, ce qui augure d'un débat extrêmement sérieux et périlleux sur l'avenir de l'audiovisuel public. Vous ne souhaitez pas revenir sur cette baisse au cours du débat budgétaire. Le Parlement aura à donner son avis et la décision finale lui incombera. Chacun devra prendre ses responsabilités sur cette question.

On ne pourra également parler de l'avenir de l'audiovisuel public sans s'interroger sur l'évolution globale du secteur. Les missions d'informer, de cultiver et de divertir ne sont pas limitées à l'audiovisuel public, du point de vue de l'intérêt général. Notre responsabilité, au regard de l'intérêt général, implique-t-elle d'augmenter significativement la part de l'audiovisuel public dans le paysage audiovisuel global ? Avons-nous purement et simplement renoncé à poser une telle question ? De nombreux tabous ont émergé ces dernières années. Ainsi, lorsqu'on parle de publicité dans l'audiovisuel public, on n'ose plus aborder la question sous-jacente du financement global. Nous sommes très vigilants sur l'évolution de ce secteur et pensons que son examen doit être conduit dans un cadre plus général pour l'aborder avec sérieux.

**Mme Colette Mélot.** – La question de la numérotation des chaînes a déjà fait débat au Sénat. Je ne pense pas que tous les fournisseurs d'accès aient numéroté les chaînes

de la même façon. Après les sept premières chaînes, il avait été prévu une numérotation commune. Qu'en est-il actuellement ?

**Mme Maryvonne Blondin.** – Je reviendrai sur la baisse des crédits de l'audiovisuel public pour vous faire part, Madame la Ministre, de l'inquiétude des personnels des antennes régionales et locales qui subissent les mutations de structures et les diminutions des créneaux horaires destinés à l'information locale, en langue régionale. En effet, le service de proximité n'est plus assuré dans ces antennes locales en langue régionale. Une telle situation avive l'inquiétude en Bretagne où s'est déjà opéré le rapprochement entre France 3 et France Bleu, qui a suscité bien des inquiétudes.

**Mme Sonia de la Provôté.** – Madame la Ministre, vous avez évoqué le rôle citoyen de l'audiovisuel public, qui participe à la construction de l'esprit critique. Est-il envisagé de décliner cette dimension auprès de la jeunesse ? On a le sentiment que, depuis quelques années, les programmes éducatifs diffusés sont surtout des dessins animés à la qualité plus que relative et que les programmes destinés à favoriser le développement intellectuel et critique de l'enfant tendent à être négligés. Or, il s'agit là, me semble-t-il, de l'une des missions du secteur audiovisuel public.

**Mme Françoise Nyssen.** – Je vous remercie, Monsieur Gattolin, pour votre question sur la synergie entre France Bleu et France 3. Ces réseaux représentent chacun un tiers des effectifs de leurs groupes respectifs et ont naturellement vocation à coopérer pour fournir un meilleur service de proximité à nos concitoyens. Des coopérations existent dans le secteur de l'immobilier ou pour réaliser des interviews communes, comme lors de la dernière élection présidentielle. Ces efforts devraient être poursuivis, s'agissant notamment de la production de programmes communs dans une logique multicanale – radio, télévision et internet. Dans tous les cas, ces coopérations devront être examinées le moment venu avec Radio France et France Télévisions.

Le CSA poursuit le développement de la radio numérique terrestre (RNT), en complément de la bande FM aujourd'hui saturée. Le Gouvernement évalue également les demandes de diffusion RNT de Radio France et de France Médias Monde, en exerçant son droit de préemption au profit de FIP à Lille et Lyon, du Mouv' à Strasbourg et de RFI dans ces trois villes. Toutefois, l'absence de grande radio privée nationale reste préjudiciable au succès de la RNT déjà largement concurrencée par les usages connectés. La consultation lancée cet été par le CSA sur la possibilité d'un appel à candidatures au niveau national viendra nous éclairer sur le futur de la RNT. En attendant, la FM continue d'avoir de beaux jours devant elle, son remplacement n'étant pas à l'ordre du jour.

Monsieur Assouline, la progression des budgets prévus dans les COM, conclus lors de la précédente mandature, n'était pas compatible avec les objectifs de maîtrise des dépenses publiques du Gouvernement. C'est pourquoi les dotations prévues en 2018 sont en baisse de 1% par rapport à la loi de finances initiales pour 2017, soit de l'ordre de 36 millions d'euros et, par rapport au COM en cours, de l'ordre de 79 millions d'euros. Pour autant, cet effort paraît supportable : les moyens prévus pour 2018 restent supérieurs de 25,5 millions d'euros, à ceux de 2016. Ils doivent ainsi assurer le financement des priorités stratégiques que sont le soutien à la création audiovisuelle et cinématographique, l'investissement dans le numérique et le rayonnement international de la France. Pour continuer à soutenir ces priorités stratégiques, dans un contexte budgétaire contraint, l'audiovisuel public doit accélérer sa transformation et développer les coopérations porteuses

d'efficacité et d'un meilleur service à nos concitoyens. Je partage votre souci de préserver les événements sportifs majeurs et nous y veillerons pour l'avenir.

En réponse à Monsieur Claude Kern, la lutte contre le piratage a été confiée, depuis 2009, à la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi). Si la réponse graduée a contribué à faire reculer les échanges de pair à pair, elle n'a pas permis d'apporter de réponse satisfaisante au développement des pratiques illicites, notamment par les sites de *streaming*. A cet effet, j'ai annoncé un plan d'action volontariste destiné à renforcer la lutte contre les sites pirates, à promouvoir l'offre légale et à renforcer les actions pédagogiques. Permettez-moi d'insister sur la notion pédagogique et ce, dès le plus jeune âge. Si les enfants piratent, ils fragilisent leurs chances d'exercer plus tard tous ces métiers à la créativité fantastique. Cette dimension pédagogique est essentielle. Pour y parvenir, le cadre juridique doit être pensé au niveau européen.

En réponse à l'inquiétude de Monsieur Laurent sur le futur des COM, il nous faut lancer un débat sur l'audiovisuel public. J'ai commencé à en vous donner les premiers éléments aujourd'hui, que ce soit la vision et les missions des médias de service public. Pour l'audiovisuel en général, les enjeux majeurs demeurent l'adaptation au numérique et la concurrence avec les géants du secteur. La concurrence doit être équitable et il nous faut commencer à travailler sur la fiscalité.

En réponse à la question de Madame Colette Mélot, les distributeurs de télévision sont tenus de suivre la numérotation des chaînes de la TNT. Ils peuvent seulement proposer un ordre différent, non discriminatoire, à leurs abonnés. Le CSA veille au respect de ces principes, que le Sénat avait renforcés en 2016.

Madame Blondin, il n'y a pas de réduction des antennes locales, mais une réflexion en cours sur la meilleure diffusion possible des programmes. La mission de proximité de l'audiovisuel public est essentielle : elle favorise la cohésion sociale au plus près des territoires, met en valeur les événements culturels régionaux et participe à la démocratie locale. Pour conforter ce rôle essentiel, le réseau de France 3 a été adapté à la nouvelle cartographie régionale, avec treize directions régionales, auxquelles s'ajoutent vingt-quatre antennes locales destinées à maintenir la proximité de l'offre. En revanche, un téléspectateur sur deux ne reçoit pas aujourd'hui les éditions de ces antennes locales, accessibles uniquement sur la TNT, et non sur les offres du câble et du satellite des opérateurs télécoms. Il me semble donc souhaitable que France Télévisions travaille à rendre ses éditions présentes sur les supports numériques et dans les éditions régionales pour leur garantir une meilleure visibilité. La réflexion qui est en cours ne consiste donc pas à supprimer ces antennes locales.

En réponse à Madame de La Provôté et à sa question d'une grande importance sur les programmes destinés à la jeunesse, je suis intervenue dernièrement sur Radio France sur l'éducation aux médias et à l'image. Notre budget en matière d'éducation et de transmission artistique et culturelle va considérablement augmenter l'année prochaine. C'est là une priorité. Je veux, à cet égard, saluer les actions déjà menées par France Télévisions, grand partenaire de l'animation française qui est la principale en Europe. Je m'attacherai vraiment à la qualité des programmes. On peut faire beaucoup de choses dans ce domaine.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – La question qu'a posée notre collègue M. Claude Kern sur le piratage, me paraît tout à fait pertinente. Les personnalités que nous avons auditionnées, le 12 juillet dernier, sur la chronologie des médias, ont fait part de

leur accord pour la faire évoluer, à condition d'obtenir, comme contrepartie, une meilleure lutte contre le piratage.

La question de France 3 nous préoccupe tous, car nous sommes des élus des territoires. Je proposerai d'ailleurs, avec nos rapporteurs, que nous avancions un peu plus sur ce sujet, avec l'assentiment, d'ailleurs, de Madame Delphine Ernotte.

Madame la Ministre, je prends acte que vous êtes favorable à une vraie réflexion sur l'évolution de la contribution à l'audiovisuel public. Il est important que nous vous entendions sur cette question sur laquelle la position de notre commission est constante depuis de nombreuses années.

Enfin, j'avais été particulièrement sensible à votre évocation de l'audiovisuel extérieur qui vient de fêter ses dix ans. Le travail de France Médias Monde et de France 24, en particulier, est remarquable et sa présidente, Madame Marie Christine Saragosse, avait obtenu un satisfecit lors de sa présentation, devant notre commission, de son projet de contrat d'objectifs et de moyens. Le devenir de l'audiovisuel extérieur dans un monde globalisé est un vrai sujet.

Madame la Ministre, je vous laisse, à présent, la parole pour aborder les autres thématiques que sont la presse, le livre et les autres industries culturelles.

**Mme Françoise Nyssen.** – Madame la Présidente, je partage votre préoccupation : il nous faut vraiment débattre de la contribution à l'audiovisuel public. Je vais à présent vous présenter, hors audiovisuel public, les grandes lignes de notre politique en faveur des médias, du livre et des industries culturelles.

À périmètre constant par rapport à 2017, les moyens budgétaires consacrés à ces programmes sont quasiment stables dans le projet de budget pour 2018. Nos priorités sont de pérenniser le soutien à la création, tout en favorisant la transition des modèles économiques et du système de régulation.

S'agissant du programme « Presse et médias », le budget pour 2018 réaffirme le soutien public à la presse, d'abord. Il sanctuarise les deux priorités qui guident notre politique : tout d'abord les aides au pluralisme de la presse, objectif inscrit dans notre Constitution, sont intégralement maintenues, ensuite, et c'est ma seconde priorité, les dispositifs d'aide à l'innovation sont préservés en 2018. Il faut en effet soutenir les efforts d'innovation de la filière, que ce soit l'émergence de nouveaux médias, ou l'investissement numérique de médias plus anciens.

La filière de la distribution de la presse continue par ailleurs à être accompagnée, en tenant compte des évolutions du marché et de la restructuration du secteur. Les moyens de l'aide au portage diminuent en 2018, en cohérence avec l'évolution des volumes, tandis que le soutien à la vente au numéro est maintenu. Pour préparer l'avenir de la filière, avec mes homologues Bruno Le Maire et Gérard Darmanin, nous avons confié une mission de réflexion à M. Gérard Rameix, sur la situation économique des messageries de presse et les perspectives en matière de régulation et de soutien.

Les moyens de l'Agence France Presse (AFP) sont légèrement ajustés par rapport à 2017 mais consolidés à un niveau supérieur à celui prévu au COM. Nous avons par ailleurs engagé une réflexion avec l'Agence sur l'accompagnement de ses projets stratégiques et de

ses investissements technologiques, ainsi que sur le développement de sa marque à l'international. L'AFP est aujourd'hui l'une des trois principales agences au niveau mondial, c'est un véritable actif stratégique pour la France.

Dans le domaine des médias toujours, nous réaffirmons également notre soutien aux radios locales. Les moyens du fonds de soutien à l'expression radiophonique sont confortés à 31 millions d'euros, un niveau historique. Dans l'ensemble du secteur médiatique, et dans le souci notamment de garantir un paysage d'information diversifié et indépendant, nous soutenons le pluralisme et l'innovation.

Le principal enjeu du programme « livre et industries culturelles » est de pérenniser notre modèle de soutien à la création et de diversité culturelle, remis en cause par les grands acteurs numériques. J'aurai l'occasion de m'exprimer sur notre politique en faveur du livre dans le cadre de ma prochaine audition devant vous, le 22 novembre prochain. En effet, une grande partie de notre action dans ce secteur s'inscrit dans notre politique de généralisation de l'éducation artistique et culturelle appartenant budgétairement à la mission « Culture ». D'ailleurs, les crédits en faveur du développement de la lecture, précédemment inscrits au programme 334, sont transférés vers le programme 224, par souci de cohérence. Ils sont à cette occasion renforcés, comme l'ensemble de nos crédits pour l'éducation artistique et culturelle. Ce transfert de crédits explique la diminution, en apparence, des crédits du programme « livre et industries culturelles ».

Pour ce qui concerne les autres industries culturelles, le soutien à la création française sera renforcé, au bénéfice du cinéma d'abord, puisque le budget du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) augmente de 17 millions pour s'établir à 724 millions d'euros. Le CNC continuera de faire évoluer ses aides pour soutenir les nouvelles formes de création, comme il a commencé à le faire avec un fonds de soutien pour les « youtubeurs ». Les crédits d'impôt pour le cinéma, l'audiovisuel et les jeux vidéo sont par ailleurs intégralement préservés, après leur forte revalorisation sur les deux dernières années. Ces crédits d'impôt ont entraîné un puissant mouvement de relocalisation des tournages, d'implantation de nouveaux studios d'animation et d'augmentation du volume de production des séries télévisées, conduisant la France à s'imposer comme l'un des pays les plus compétitifs dans ce domaine.

Pour la musique ensuite, les moyens du Bureau Export de la musique française (Burex) sont fortement renforcés pour accompagner nos artistes à l'international. La contribution ministérielle au Burex progresse de +57% en 2018 ; en trois ans, la dotation aura été multipliée par trois.

Le soutien à la création passe également par la lutte contre le piratage, pour assurer une juste rémunération des artistes et des créateurs. Je souhaite que nous renforçons les outils de lutte contre le piratage. C'est un phénomène massif et évolutif ; il faut donc innover dans la façon dont nous le combattons. La Hadopi a confié à cet effet une mission d'étude juridique sur les évolutions possibles de la riposte graduée. J'engagerai pour ma part un plan pour renforcer la lutte contre les sites pirates, tout particulièrement dans le domaine du *streaming* illégal, qui n'est pas couvert par la riposte graduée et constitue l'essentiel du piratage. Ce plan entendra également promouvoir l'offre légale et développer les actions pédagogiques auprès du jeune public.

Le soutien de la création passe enfin par l'aide à la structuration des filières. C'est le sens de la mission que j'ai confiée à M. Roch-Olivier Maistre sur l'opportunité de créer une « Maison commune de la musique ». Son rapport sera rendu public prochainement.

Mesdames les sénatrices, Messieurs les sénateurs, tels sont les principaux axes de mon projet concernant les médias, le livre et les industries culturelles. Dans chacun de ces secteurs, vous l'aurez compris, l'enjeu est de veiller à l'indépendance et à la diversité du paysage, tout en accompagnant la transformation numérique. C'est dans cet esprit, à la fois d'exigence et d'innovation, que je souhaite avancer. Le budget pour l'année prochaine en est l'incarnation. Je vous remercie de votre attention et suis à disposition pour répondre de nouveau à vos questions.

**Mme Françoise Laborde, rapporteure pour avis du programme 334 « Livre et industries culturelles ».** – La Commission européenne a présenté, le 14 septembre 2016, un projet de réforme du cadre européen applicable au droit d'auteur et aux droits voisins, qui comprend quatre textes à l'ambition inégale. Si plusieurs dispositions semblent judicieuses, notamment en matière de transparence des relations contractuelles entre producteurs et créateurs comme de lutte contre le piratage par des outils de filtrage, le traitement réservé aux exceptions au droit d'auteur pose question pour plusieurs raisons. D'une part, il n'est pas suffisamment porté attention à la préservation des marchés existants par la prise en compte de la disponibilité préalable d'offres commerciales, comme les livres scolaires, les partitions de musique, les ouvrages adaptés aux handicaps visuels, ou encore les publications scientifiques. D'autre part, l'exception de *text and data mining* (TDM) est rendue obligatoire dans une définition plus large que celle adoptée par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique. Enfin, la Commission européenne ne prévoit jamais de rémunération compensatoire au bénéfice des titulaires de droits concernés. Une autre difficulté majeure tient à la proposition relative aux œuvres indisponibles, qui ne garantit pas le maintien de ReLire, qui a reçu un coup d'arrêt brutal avec l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne en date du 16 novembre 2016, alors que le dispositif se mettait en œuvre conformément au souhait du Législateur. Quelle est votre position sur ces différents sujets ? En l'état actuel des négociations, le maintien de ReLire est-il possible ? Si le dispositif venait à cesser complètement, qu'en serait-il des titres déjà numérisés et commercialisés ? Enfin, s'agissant des exceptions au droit d'auteur, quelle évolution du « paquet droit d'auteur » peut-on espérer ?

**Mme Françoise Nyssen.** – Je me bats sur ces sujets au niveau européen. ReLire est un dispositif unique et original, qu'il convient de préserver. La loi du 1<sup>er</sup> mars 2012 a créé un mécanisme de gestion collective pour l'exploitation numérique des livres du XX<sup>e</sup> Siècle disponibles au format imprimé. Un projet de numérisation de masse a été mis en œuvre grâce à un partenariat entre la Bibliothèque nationale de France (BnF), les éditeurs et les auteurs. La Cour de justice de l'Union européenne a invalidé une partie de ce dispositif fin 2016 et le Conseil d'État l'a suivi en juin 2017, tout en validant les licences déjà attribuées. En tout cas, la commercialisation des livres est poursuivie et s'élève actuellement à quelque 60 000 ouvrages depuis septembre 2015, pour 164 000 licences d'exploitation délivrées. La France continuera d'œuvrer pour sécuriser cette démarche dans le projet de directive européenne sur le droit d'auteur.

La « directive droit d'auteur » représente un chantier prioritaire pour la France qui, fidèle à Beaumarchais, est le pays des droits d'auteur. Mes priorités sont au nombre de trois : assurer la juste rémunération des auteurs, conserver le principe de territorialité des droits et assurer le partage de la valeur, comme je l'ai défendu à Bruxelles. Le Président de la

République, lors de la foire internationale du livre de Francfort, a insisté sur l'importance du partage de la valeur et sur la nécessité de ne pas l'affaiblir par une série d'exceptions. La réforme européenne représente un véritable enjeu, alors que s'y font jour certaines velléités d'assurer un accès gratuit total aux œuvres, qui aboutissent à la reconnaissance grandissante d'exceptions qui s'avèrent préjudiciables au partage de la valeur. Une œuvre est l'objet d'un créateur, qui doit percevoir sa juste rémunération.

**Mme Françoise Laborde.** – Les crédits du programme 334 étant très corrects, je ne vais pas m'étendre sur cette question. En revanche, si le piratage n'est pas né avec la révolution numérique, l'accès aisé aux œuvres qu'elle a permis a entraîné son accélération, concomitamment avec une perte progressive de la valeur des œuvres diffusées au détriment des ayants droit. La création de la Hadopi, en 2010, destinée à lutter contre les échanges illégaux, a constitué une première réponse au piratage, aujourd'hui obsolète non dans son principe mais en matière technologique. Les usages illégaux ont en effet muté largement vers le *streaming*. Hésitant entre la suppression de l'institution et la crainte qu'une telle décision conduise à un nouvel essor des pratiques illégales de consommation des œuvres, le précédent gouvernement a d'abord étouffé budgétairement la Hadopi, avant de lui redonner quelques moyens à compter de 2015. La feuille de route de l'opérateur, qui aurait alors pu faire l'objet d'une véritable réflexion, n'a pas été modifiée et parallèlement ses missions relatives à la promotion de l'offre légale ont pour partie été confiées au CNC, au détriment de la visibilité de l'action publique. Compte tenu des évolutions des modalités de piratage et du manque à gagner qu'il continue à représenter pour les créateurs, envisagez-vous de modifier en profondeur le dispositif français de lutte contre le piratage ? Dans ce cadre, quel pourrait être l'avenir de la réponse graduée – ce que nous avons, du reste, voté en 2010 - et, plus largement de la Hadopi que le présent projet de loi de finances dote de 9 millions d'euros, compensation aux fournisseurs d'accès à internet (FAI) comprise ? Comment une réforme de la chronologie des médias pourrait selon vous contribuer à lutter contre ce phénomène ? Quel est votre calendrier sur ce point ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Il y a deux ans, notre commission a rendu un rapport d'évaluation de la Hadopi, qui pourrait vous inspirer.

**Mme Françoise Nyssen.** – Ce sujet est essentiel et il est important que le budget y consacre une part importante. C'est pourquoi la subvention à la Hadopi a été maintenue dans le présent projet de loi de finances afin qu'elle continue d'assumer ses actuelles missions et verse les compensations dues aux fournisseurs d'accès à Internet pour leur participation à la réponse graduée. La lutte contre le piratage doit être une priorité et la Hadopi a lancé une mission d'évaluation juridique de la riposte graduée. Il lui faut, en effet, faire face aux évolutions techniques comme le *streaming* face auquel les moyens de la Hadopi ne sont pas suffisants.

**M. Michel Laugier, rapporteur pour avis du programme 180 « presse et médias ».** – L'aide au portage, critiquée pour les effets d'aubaine qu'elle induisait, a été réformée une première fois en 2014. Par un décret en date du 11 septembre 2017, le dispositif est à nouveau modifié, ce qui conduit, dans le présent projet de loi de finances, à une diminution de 4,5 millions d'euros des crédits qui lui sont alloués. Quels sont les objectifs poursuivis par cette réforme ? Permettra-t-elle notamment de poursuivre la mutualisation avec les opérateurs de la vente au numéro ? Qu'envisagez-vous à cet égard pour ce vecteur de distribution, alors que la diminution continue des exemplaires vendus ne permet ni aux messageries de retrouver une situation économique satisfaisante ni aux détaillants de bénéficier d'une rémunération suffisante pour assurer à terme la survie du réseau ? L'Agence

France Presse, se voit pourvue, pour 2018, d'une dotation de 131,5 millions d'euros, soit 3,6 millions d'euros de plus que les prévisions du contrat d'objectifs et de moyens mais 1 million de moins qu'en 2017, alors que notre commission se préoccupait déjà de sa situation financière dégradée et de son niveau d'endettement. L'AFP, sans capitaux ni actionnaire en raison de son statut juridique *sui generis*, peut-elle, selon les informations dont vous disposez, faire face à la fois à ses échéances d'emprunts et aux investissements indispensables pour faire face à la concurrence ? Malgré les règles européennes en la matière, l'État envisage-t-il d'intervenir en soutien si la situation venait à se dégrader ?

Enfin, dans le cadre de son projet de réforme du droit d'auteur, la Commission européenne envisage la création d'un droit voisin au bénéfice des éditeurs de presse. Or, cette tentative a échoué en Allemagne et en Espagne. Les professionnels eux-mêmes semblent partagés sur l'intérêt d'un tel dispositif. Quelle opinion défendez-vous sur ce sujet ? Comment, plus globalement, assurer un partage de la valeur plus équitable entre plateformes et presse en ligne ? Comment les aides à la presse en ligne prévues par le présent projet de loi de finances permettent-elles aux éditeurs de développer leurs projets ? Sont-elles suffisantes au regard de la situation dégradées des entreprises de presse ? La nécessaire rentabilité des titres conduit-elle, selon vous, à la fin inéluctable de la gratuité de l'information sur Internet ?

**Mme Françoise Nyssen.** – L'aide au portage diminue de 36 à 31,5 millions d'euros, comme je l'ai déjà évoqué dans ma présentation, en cohérence avec l'évolution des volumes dont sont conscients les éditeurs de presse. La baisse des crédits du portage traduit également la réorientation progressive de notre dispositif d'aides vers le numérique et l'innovation, pour s'adapter aux nouveaux usages.

L'AFP – troisième agence de presse mondiale – est un véritable « champion » français, comme j'ai pu le constater lors de ma participation au festival de cinéma de Morella, au Mexique. L'État s'honore d'ailleurs en la soutenant financièrement, tout en respectant son indépendance. Les crédits versés à l'AFP recouvrent, d'une part, le paiement des abonnements de l'État au service de l'Agence et, d'autre part, la compensation du coût de sa mission d'intérêt général. Un COM définit la stratégie de l'agence pour la période 2014-2018 et encadre les dotations de l'État. En 2018, la dotation globale de l'Agence s'établit à 131,5 millions d'euros, en baisse d'un million d'euros par rapport à 2017. Ce recul porte d'ailleurs sur la seule compensation des missions d'intérêt général réduite à 109,8 millions d'euros, tandis que le paiement de l'abonnement demeure stable à 21,7 millions d'euros. Le montant de la compensation reste toutefois supérieur de 3,6 millions d'euros à celui prévu au COM, ce qui témoigne du soutien fort de l'État. Le devenir de l'Agence invite également à conduire une réflexion partagée.

Le Gouvernement soutient l'initiative européenne en faveur d'une reconnaissance d'un droit voisin des éditeurs de presse. Cette démarche nous apparaît indispensable à la préservation du modèle économique de la presse. Il s'agit s'assurer un partage de la valeur avec les acteurs numériques qui tirent profit de la circulation des contenus, sans pour autant les rémunérer. Ce droit nouveau ne porterait pas atteinte au droit d'auteur dont jouissent les journalistes, mais améliorerait, au bénéfice de l'ensemble de la chaîne, la rémunération des contenus de presse.

**Mme Sylvie Robert.** – Quel est votre sentiment sur cette question des droits voisins essentielle pour l'avenir de la presse ?

Le périmètre nouveau du projet de loi de finances pour 2018 rend difficile le repérage d'un certain nombre de dispositifs, notamment ceux qui migrent vers le programme 224. Que ce transfert ne rime pas avec perte, s'agissant notamment du livre et de la lecture publique ! Je ne retrouve pas non plus les crédits d'acquisition dans les bibliothèques, alors que certaines collectivités baissent leurs crédits d'acquisition. Or l'enveloppe consacrée à cette aide, qui figurait dans le projet de loi de finances pour 2017, me semble désormais absente dans le présent projet de loi de finances. Il peut ainsi s'avérer malaisé, avec ces nouveaux périmètres de programmes, de s'assurer de la continuité des dotations d'une année à l'autre.

**Mme Françoise Nyssen.** – Sur les droits voisins, qui représentent à mes yeux une thématique essentielle, je suis consciente que les pays ne sont pas unanimes. À l'aune de mon expérience ministérielle et des contacts politiques, tant nationaux qu'européens, que j'ai pu nouer, j'ai souhaité profiter de la Foire du livre de Francfort pour organiser un dialogue informel avec les ministres européens de la culture. J'ai pu, dans ce cadre, rencontrer les représentants de la culture du Luxembourg, de la Belgique, de la Grèce, de l'Espagne, de l'Estonie, de la Slovénie, de la Hongrie et de la Roumanie, ainsi que la déléguée pour la culture et les médias du Gouvernement fédéral allemand, Madame Monika Grütters, avec laquelle nous partageons la préoccupation de défendre ces droits. Il me paraissait important de profiter de cette occasion pour défendre ce qui m'apparaît véritablement comme un modèle de société. Nous souhaitons être très performants sur le numérique et, pour autant, il faut insister sur sa nécessaire régulation sans laquelle il ne saurait y avoir de partage efficace de la valeur. Une telle exigence ne suscite pas l'unanimité à Bruxelles, loin s'en faut.

En réponse à vos difficultés de repérage des crédits, je vais vous préciser quelques chiffres. Les crédits en faveur du développement de la lecture, qui relevaient précédemment du programme 334 ont été abondés, en 2017, à hauteur de 276,71 millions d'euros, tandis qu'ils semblent avoir été diminués avec 270 millions d'euros pour 2018. Mais si l'on réajuste le périmètre, en fonction des critères d'éducation artistique et culturelle, on atteint 283 millions d'euros, soit une augmentation considérable. De fait, certains crédits, auparavant attribués au programme 334, passent désormais au programme 224 notamment, 9,2 millions d'euros consacrés à une diversité d'événements et d'associations, comme la nuit de la lecture, les premières pages, l'association lecture-jeunesse, les livres à soi, ou encore la cité internationale de la bande dessinée et les contrats territoires-lecture (CTL).

**Mme Annick Billon.** – Avons-nous une idée du montant des droits qui échappent à leurs titulaires à cause du piratage ? Concernant le volet répression, pensez-vous que les peines encourues soient aujourd'hui dissuasives ? Les pirates sauront toujours trouver d'autres solutions, ce qui oblige le législateur à une adaptation permanente. Quels sont les outils et les acteurs à mettre en place ? Puisque le piratage ne s'arrête pas aux frontières nationales, quelle échelle vous paraît désormais pertinente ?

**Mme Marie-Thérèse Bruguière.** – Madame la Ministre, je souhaiterais vous interroger sur l'exclusion de la presse numérique de la publication des annonces légales. Plusieurs tentatives parlementaires ont été menées, en vain, afin de mettre fin à l'anomalie du régime de publication des annonces judiciaires et légales (AJL) qui exclut aujourd'hui la presse tout-en-ligne des règles d'habilitation. Cette mise en conformité du droit français avec le principe de non-discrimination technologique est pourtant une exigence du droit de l'Union européenne. Elle serait par ailleurs cohérente avec l'harmonisation des taux de TVA opérée par la loi du 27 février 2014 harmonisant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée, applicables à la presse imprimée et à la presse en ligne. En outre, cette mise en conformité répondrait aux

objectifs de dématérialisation poursuivis par la directive européenne du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Par cette évolution législative, le développement de la presse en ligne serait favorisé, sans pour autant grever le budget de l'État. Le Gouvernement entend-il prendre des mesures pour mettre fin à l'inégalité entre la presse imprimée et la presse numérique dans ce domaine ?

**Mme Catherine Morin-Desailly** – Nous avons largement débattu et la commission s'est prononcée sur cette question par le passé. Nous pourrions l'évoquer à nouveau le cas échéant.

**Mme Colette Mélot.** – Madame la Ministre, je voulais évoquer la situation du Centre national du livre (CNL) qui, depuis plusieurs années, subit une érosion de ses taxes affectées, notamment celles sur les appareils de reprographie, secteur qui connaît une mutation technologique. Pour nous, qui défendons les territoires, le CNL apporte des aides à la conduite des projets culturels territoriaux, ainsi qu'une aide aux librairies. L'année dernière, votre prédécesseur nous avait fait part d'une mission confiée à l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) et au Conseil d'État pour définir une assiette pertinente susceptible de permettre au CNL de retrouver les moyens nécessaires à ses missions. Qu'en est-il de ses conclusions ?

**M. Laurent Lafon.** – Madame la Ministre, le candidat Macron, pendant la campagne présidentielle, avait insisté sur l'ouverture dominicale des bibliothèques. C'est un sujet ancien, qui se heurte à des difficultés, notamment budgétaires, pour les collectivités territoriales, puisque la grande majorité des bibliothèques restent municipales. Je n'ai pas vu dans le budget 2018 un effort particulier sur cette question.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je souscris à la remarque que vient de faire notre collègue et je souhaiterais rappeler, sur cette question, l'excellent travail conduit par notre collègue Sylvie Robert.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – La musique est le secteur qui a subi de plein fouet la révolution numérique, avec une chute vertigineuse des ventes des supports physiques, qui a incité à la transformation du modèle. Certes, le *streaming* permet d'améliorer la situation de ce secteur, qui demeure par ailleurs en forte attente d'une reconsidération par rapport à d'autres comme le cinéma. Les professionnels de la musique font souvent part de leur frustration : pourquoi cette industrie, qui génère une source conséquente de revenus à l'exportation et qui est très importante pour la promotion extérieure de l'image de la France, semble-t-elle délaissée ? La Maison commune m'apparaît comme une sorte de « monstre du Loch Ness », annoncée, sous la forme du Centre national de la musique (CNM), par nombre de vos prédécesseurs au Ministère de la culture. La Maison commune portera certainement des questions financières avec des sources autogérées, à l'instar de ce qui prévaut dans le CNC, pour aider la production. Entrevoyez-vous d'autres moyens, au-delà de la mission que vous avez confiée à M. Roch-Olivier Maistre ? Les professionnels, par ailleurs, sollicitent la création d'un droit voisin au niveau de la production, car les concerts sont de plus en plus captés et diffusés, sans que ne reviennent de revenus aux producteurs qui les ont montés.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – C'est une véritable question. Voilà très longtemps que je n'ai entendu abordée la musique, autant populaire que savante, et qui inclut également son enseignement. L'état d'esprit de M. Roch-Olivier Maistre, que j'ai eu l'occasion de rencontrer, me semble très positif, car sa démarche rencontre nos préoccupations.

**Mme Mireille Jouve.** – Depuis plusieurs années maintenant, bibliothécaires et éditeurs ne parviennent pas à s’entendre autour de la notion de prêt numérique. Les éditeurs continuent de plaider la retenue et un accès limité aux prêts de livres numériques quand les bibliothécaires souhaitent en renforcer l’accès. La solution « Prêt numérique en bibliothèque » (PNB), si elle permet actuellement le prêt simultané d’un même livre à plusieurs lecteurs, présente l’inconvénient d’un coût élevé et de conditions peu favorables pour les bibliothécaires. Au mois de novembre 2016, un arrêt rendu par la Cour de justice de l’Union européenne est venu rappeler que le droit de prêt du livre papier s’applique également au livre numérique. Pourriez-vous nous indiquer si une évolution du cadre juridique du prêt numérique est prochainement envisagée en France ?

**Mme Sylvie Robert.** – La question posée par notre collègue Jean-Pierre Leleux rejoint singulièrement la mission « Culture » et le programme 131. D’ici à votre prochaine audition du 22 novembre prochain, disposerons-nous de plus amples informations sur la Maison commune, suite au rapport de M. Roch-Olivier Maistre ? Nous disposerons sans doute d’éléments de réponse sur la question de la concentration puisque ce phénomène nous préoccupe dans tous les secteurs, que ce soit la musique ou le théâtre, où le 360° productions, s’avère de plus en plus prégnant.

**Mme Françoise Nyssen.** – Madame Billon, le piratage nous coûterait, comme l’a estimé l’Association de lutte contre la piraterie audiovisuelle (ALPA) 1,4 milliard d’euros. Nous avons signé un premier accord avec Google afin d’utiliser la capacité de repérage de cette société des sites pirates. La Hadopi conduit actuellement une évaluation juridique de la riposte et nous en attendons les résultats. Le pair à pair diminue, sans doute est-ce là un effet positif de l’action de la Hadopi. Ce phénomène, je vous l’accorde, est massif et innovant et il nous faut sans cesse nous adapter.

Madame Bruguière, seules les publications imprimées sont actuellement habilitées à publier des annonces judiciaires et légales sous certaines conditions. Pour autant, depuis 2012, la presse et les pouvoirs publics se sont engagés dans un processus de modernisation et de dématérialisation de ces publicités légales. Mais l’ouverture de ce régime d’habilitation de presse en ligne n’est pas encore effective. Une consultation des acteurs du secteur est actuellement en cours afin d’envisager une réforme plus ambitieuse. Les professionnels sont dans une réflexion constructive, à partir de laquelle que nous pourrions arrêter, de façon rapide, une politique efficace.

Madame Mélot, le Centre national du livre a connu, entre 2014 et 2017, une baisse de 10 % de ses ressources, mais cette tendance s’est désormais inversée. Son budget est proche de 30 millions d’euros. En effet, ses deux taxes affectées étaient en recul : si la taxe sur l’édition a été étendue au livre numérique en 2016. Le surcroît de recettes, qui représente 400 000 euros compte tenu de la faible évolution de son marché, ne compense pas la baisse enregistrée par ailleurs. Dans ce contexte, le CNL s’est recentré sur ses missions fondamentales : aides aux auteurs, éditeurs, traducteurs, libraires et, de manière plus générale, à l’écosystème du livre. La baisse semble néanmoins enrayée : pour preuve, fin septembre, le produit des deux taxes augmente par rapport à son niveau de 2015 et 2016.

**Mme Colette Mélot.** – Si vous me le permettez, on peut regretter que le CNL ne soit plus en mesure d’apporter une aide aux territoires. Certaines villes organisent des événements littéraires, comme des salons du livre, qui contribuent au rayonnement de la lecture.

**Mme Françoise Nyssen.** – J’ai précédemment mentionné un grand nombre de manifestations qui se déroulaient dans les territoires. Notre politique va promouvoir la contractualisation dans les territoires, où se trouvent des directions régionales de l’action culturelle (DRAC) qui agissent, en fonction des spécificités de chaque écosystème présent dans le territoire.

Je serai en mesure de donner plus d’information à Monsieur Lafon sur l’ouverture des bibliothèques le dimanche et de son accompagnement budgétaire lors de ma prochaine audition le 22 novembre prochain. L’idée est de travailler avec les bibliothécaires, qui font un travail de terrain formidable, et M. Erik Orsenna. Il s’agit d’ouvrir plus et mieux. Les bibliothèques sont des lieux de vie et toutes les bibliothèques qui ont décidé d’ouvrir le dimanche ne souhaitent pas revenir en arrière, du fait du succès rencontré. À Mexico, d’où je reviens, j’ai pu visiter une bibliothèque qui doublait sa fréquentation en fin de semaine. Les chiffres de l’excellent rapport de Françoise Aubert le démontrent : la France est très en retard dans ce domaine. Les bibliothèques sont des lieux du service public culturel et peuvent s’avérer des lieux d’accueil, de partage, de vie et d’aide. Il nous faut accompagner cette démarche. En l’occurrence, une mission commune à l’Inspection générale de l’administration et à l’Inspection générale des affaires culturelles travaille actuellement sur le financement de l’ouverture des bibliothèques. Nous devrions obtenir les conclusions de cette mission fin décembre 2017 et travaillerons, ainsi, avec M. Gérard Collomb, à les mettre en œuvre.

Monsieur Leleux, la musique c’est à dire toutes les musiques – représente un secteur auquel nous sommes très attentifs. J’ai commencé ma mission, en me déplaçant à la rencontre des acteurs qui peuvent être parfois angoissés. Ainsi, il me paraît indispensable de poursuivre notre soutien à la musique contemporaine et d’encourager l’émergence de nouvelles pratiques qui émanent bien souvent de la jeunesse, ainsi que son exportation. La musique est un secteur dont la diversité est très importante et suscite l’adhésion des publics. J’ai confié, comme vous l’avez dit, la mission à M. Roch-Olivier Maistre d’évaluer l’opportunité de créer une Maison commune, en réponse notamment à une demande forte, réitérée lors de nombreux festivals par des professionnels de la musique, tous registres confondus. L’évolution du secteur de la musique, de sa transition numérique et de l’émergence de grandes sociétés de productions telle 360°, suscitent de légitimes interrogations sur la cohérence du soutien public. L’objet de cette mission est ainsi d’établir un diagnostic précis des besoins des filières, dans toutes leurs composantes, en interrogeant l’ensemble de ses acteurs. Ses conclusions, qui devraient être rendues de façon tout à fait imminente, devraient permettre de renforcer le dynamisme de ce secteur, *via* la réaffirmation du rôle de l’État dans la définition des objectifs d’une politique de la musique. Nous avons réévalué les aides destinées aux conservatoires, ce qui constitue un signal fort quant à la complicité que nous tentons de nouer avec l’Éducation nationale, avec laquelle nous avons imaginé une « rentrée en musique ». Nous avons aussi soutenu la création de chorales et l’instauration de pratiques musicales dans les établissements scolaires. Nous essayons également d’accompagner les publics populaires vers la musique classique ou plus savante que permettent des initiatives comme concerts de poche ou encore l’orchestre à l’école. Nous soutenons et continuerons de soutenir toute une diversité d’acteurs dans ce domaine, tout en étant extrêmement conscients des difficultés suscitées par la concentration des opérateurs de musique qui accaparent des scènes et des artistes. On retrouve d’ailleurs cette tendance dans le théâtre, où l’on assiste actuellement au rachat d’un certain nombre d’opérateurs. Nous sommes particulièrement vigilants sur ce point.

Madame Jouve, les bibliothèques sont des acteurs importants du numérique dans la société et je soutiens le développement de leurs activités de prêt de livres numériques, à

travers notamment le PNB. Les licences d'accès proposés par les éditeurs ont donné de bons résultats, sans qu'il ne soit nécessaire, pour le moment, d'accorder de nouvelles limitations au droit d'auteur pour le prêt de livres numériques. Ce système fonctionne bien et a le mérite d'exister. Douze recommandations ont été émises, le 8 décembre 2014, pour le prêt de livres numériques par les bibliothèques publiques et nous suivons l'état de leur application qui est communiqué, chaque année, lors du salon du livre de Paris. 120 réseaux de bibliothèques offrent près de 150 000 titres, grâce au dispositif PNB qui connaît une réelle expansion et occupe plus de mille éditeurs. Une réflexion est en cours pour tirer les conséquences d'une telle situation et pour continuer à avancer. Contrairement à ce qui a pu être dit, ça-et-là, nous sommes tout à fait acquis au PNB.

**Mme Mireille Jouve.** – Le coût élevé des prêts était, me semble-t-il, le grief sur ce sujet !

**Mme Françoise Nyssen.** – Je ne me suis, pour ma part, jamais exprimé autrement qu'en faveur du PNB. Enfin, à la dernière question posée par Madame Robert, j'attendrai les conclusions de la mission conduite par M. Roch-Olivier Maistre, une fois sa réception officielle. Nous sommes effectivement tout à fait conscients de cette concentration, tant dans la musique que dans le théâtre.

*La réunion est close à 18 h 30.*

## COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 25 octobre 2017

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

### **Projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement - Examen du rapport pour avis**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous allons examiner le rapport pour avis sur le projet de loi mettant fin à la recherche et à l'exploitation des hydrocarbures, envoyé au fond à la commission des affaires économiques qui examinera son rapport et établira le texte de la commission un peu plus tard dans la matinée.

C'est le premier rapport pour avis de M. Jean-Marc Boyer, désigné la semaine dernière seulement. Il a néanmoins eu le temps de procéder à un certain nombre d'auditions et il s'est concerté avec sa collègue rapporteure au fond de la commission des affaires économiques.

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis.** – C'est avec grand plaisir que je vous présente, ce matin, mon rapport sur le premier projet de loi d'envergure du nouveau Gouvernement en matière d'environnement et d'énergie. Ce texte a pour ambition de mettre fin, d'ici 2040, à la recherche et à la production d'hydrocarbures en France.

Ce projet de loi constitue la première traduction législative du plan climat présenté par Nicolas Hulot le 6 juillet 2017, dont l'axe 9 prévoit « d'amorcer la sortie progressive de la production d'hydrocarbures sur le territoire français en n'attribuant plus de nouveaux permis d'exploration d'hydrocarbures et en ne renouvelant pas les concessions d'exploitation existantes ». Il s'agit, d'après le Gouvernement, d'être en cohérence avec les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris adopté le 12 décembre 2015, dont l'ambition est de contenir l'augmentation de la température moyenne mondiale en dessous de 2 degrés par rapport aux niveaux préindustriels, et de s'efforcer de la limiter à 1,5 degré. Le respect de cet objectif implique de réduire fortement la consommation d'énergies fossiles. En France, cette consommation contribue à hauteur de 70 % aux émissions de gaz à effet de serre.

Ce projet de loi entend donc montrer l'engagement de la France dans la lutte contre le réchauffement climatique en actant sa volonté de sortir, à terme, des énergies carbonées.

Personne ne remet en cause la nécessité de réduire notre consommation d'énergies fossiles. Pour autant, ce texte ne répond pas à cet impératif. En prévoyant la sortie progressive de l'exploitation d'hydrocarbures sur le territoire national, il se concentre uniquement sur le volet « production » et ne comporte aucune mesure relative à la réduction de la consommation

de pétrole et de gaz. Il ne s'attaque donc pas aux causes du réchauffement climatique, et il n'aura, en tant que tel, aucun effet bénéfique sur l'environnement. Au contraire, alors que la France consommera toujours un volume substantiel d'hydrocarbures à l'horizon 2040, il faudra compenser la production nationale par des importations d'hydrocarbures, ce qui est un non-sens économique mais aussi écologique, puisque le fait d'importer du pétrole et du gaz est une cause d'émission de CO<sub>2</sub> non négligeable – d'après certaines estimations, cela revient à émettre trois fois plus de gaz effet de serre.

Par ailleurs, une telle démarche de sortie des hydrocarbures mériterait d'être engagée au moins à l'échelle européenne, et non de façon isolée par la France.

Cependant, la production nationale d'hydrocarbures ne représente qu'environ 1 % de notre consommation annuelle : les effets de ce texte en termes d'activité et d'emplois seront vraisemblablement limités.

Actuellement, il existe 63 concessions d'hydrocarbures sur notre territoire qui couvrent 4 000 kilomètres-carrés et qui se situent principalement dans les bassins parisien et aquitain ainsi qu'en Alsace. Elles sont exploitées par six sociétés, dont la plus importante est l'entreprise canadienne Vermilion Energy. Il existe par ailleurs 31 permis exclusifs de recherche en cours de validité.

L'activité de recherche et d'exploitation d'hydrocarbures ne représente qu'environ 1 500 emplois directs et 4 000 emplois indirects en France, ce qui n'est toutefois pas insignifiant, et l'échéance de 2040 laissera le temps à la filière d'assurer la reconversion de ces emplois.

La décision de mettre fin à la production d'hydrocarbures apparaît donc symbolique au regard de l'activité qu'elle représente au plan national.

C'est pour cette raison qu'avec ma collègue rapporteure de la commission des affaires économiques, Mme Élisabeth Lamure, nous avons essayé, malgré nos réserves, d'apporter des correctifs à ce projet de loi plutôt que de nous y opposer frontalement.

Initialement, le projet de loi comptait 8 articles. À l'issue de son examen à l'Assemblée nationale, il en contient 22. Au Sénat, ce texte a été renvoyé au fond à la commission des affaires économiques et notre commission s'est saisie pour avis de 12 articles, portant sur quatre sujets principaux :

Les articles 1<sup>er</sup> à 3 et l'article 8 relatifs à la fin progressive de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures, qui constituent le cœur du projet de loi ; l'article 5 *bis*, relatif au raccordement des énergies renouvelables en mer ; l'article 6 relatif aux biocarburants ; les articles 7, 7 *bis* A et 7 *bis* qui concernent la lutte contre la pollution de l'air.

S'agissant tout d'abord des hydrocarbures, l'article 1<sup>er</sup> prévoit d'interdire l'octroi de nouveaux permis de recherche et d'exploitation d'hydrocarbures, y compris à des fins expérimentales, à compter de la promulgation de la loi. Une exception est prévue pour les titulaires d'un permis de recherche en vigueur qui pourront, s'ils découvrent un gisement d'hydrocarbures au cours de leurs prospections, obtenir une concession d'exploitation dans le cadre de ce qu'on appelle le « droit de suite » prévu par le code minier. De même, une dérogation est prévue s'agissant de l'extraction du gaz de mine, le grisou, qui s'échappe

naturellement des anciennes exploitations minières, et qu'il convient de capturer pour des raisons de sécurité et de santé publique.

À l'Assemblée nationale, cet article a été complété afin d'étendre l'interdiction à la recherche et à l'exploitation de charbon, ce qui a une portée limitée puisque le dernier puits a été fermé en 2004.

Par ailleurs, un amendement a été adopté pour continuer à autoriser l'exploitation d'hydrocarbures lorsqu'elle est connexe à d'autres substances exploitées dans le cadre d'une concession. Ceci vise à préserver l'exploitation de soufre dans le bassin de Lacq, qui nécessite d'extraire, à titre subsidiaire, du gaz naturel.

Au total, l'interdiction ne concernant que les nouvelles demandes de titres, le projet de loi préserve globalement les droits acquis des titulaires de titres miniers, qui pourront continuer leurs activités de recherche et d'exploitation. Deux restrictions prévues par le texte pourraient cependant donner lieu à des demandes d'indemnités de la part des exploitants. Il s'agit de la limitation de la durée de prolongation des concessions existantes, qui ne pourront pas aller au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2040, et de la limitation de la durée des concessions octroyées dans le cadre du « droit de suite » que j'évoquais à l'instant. En effet, l'article 1<sup>er</sup> *bis* inséré par nos collègues députés prévoit que les entreprises qui découvriront un gisement d'hydrocarbures dans le périmètre de leur permis de recherche ne pourront l'exploiter que jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2040, sauf à ce qu'elles parviennent à démontrer à l'administration que cette échéance ne leur permet pas de couvrir leurs coûts de recherche et d'exploitation et d'atteindre un équilibre économique. Je vous présenterai un amendement qui vise à remplacer cette notion trop restrictive, par celle de « rémunération normale des capitaux », pour permettre aux exploitants de couvrir non seulement les investissements qu'ils ont réalisés mais également de tirer un profit raisonnable de leur exploitation.

Un autre de mes amendements tend à réparer une lacune importante de ce texte, qui ne prévoit pas d'exception pour les activités de recherche sur les hydrocarbures réalisées par des établissements publics, comme l'IFP Énergies nouvelles (Ifpen). Je vous proposerai de prévoir explicitement que ces activités de recherche publique demeurent autorisées.

L'article 2 détermine le champ d'application des dispositions relatives aux hydrocarbures. Il prévoit que l'interdiction de délivrance de nouveaux permis s'applique aux nouvelles demandes de titres miniers ainsi qu'aux demandes en cours d'instruction, sauf lorsqu'une juridiction a enjoint l'administration de procéder à la délivrance ou à la prolongation d'un tel titre. Si la loi était promulguée en l'état, toutes les demandes en cours d'instruction seraient donc refusées par l'administration.

Les articles 2 *bis* et 2 *ter*, insérés à l'Assemblée nationale, prévoient que l'exploitant doit remettre à l'autorité administrative, cinq ans avant la fin d'une concession, un dossier présentant le potentiel de reconversion des installations ou du site d'implantation pour d'autres usages, comme la géothermie, et que les installations peuvent être converties ou cédées à d'autres personnes publiques ou privées.

L'article 3 modifie la loi du 13 juillet 2011 relative à l'interdiction de la technique de fracturation hydraulique, dite loi Jacob. Il tire les conséquences des précédents articles et supprime la Commission nationale d'orientation, de suivi et d'évaluation des techniques d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures liquides et gazeux, dont l'objet était d'évaluer les risques environnementaux liés aux techniques de fracturation hydraulique ou aux

techniques alternatives. Puisqu'à l'avenir une telle exploration est interdite, cette commission devient sans objet.

Les députés ont complété la loi de 2011 pour étendre l'interdiction relative à la fracturation hydraulique à toute autre technique « ayant pour but de conférer à la roche une perméabilité ». Ceci conduit donc à ne permettre l'extraction d'hydrocarbures que par la méthode conventionnelle de forage.

En ce qui concerne les énergies renouvelables en mer, l'article 5 *bis* prévoit de faire porter, à l'avenir, le coût du raccordement des installations d'énergie renouvelable en mer au gestionnaire du réseau public de transport, c'est à dire à l'entreprise RTE, et non plus au producteur comme c'est le cas actuellement. Ce coût serait couvert par le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE). Cet article clarifie les responsabilités des acteurs en distinguant la construction des installations, à la charge du porteur de projet, et leur raccordement, à la charge du gestionnaire de réseau, sur le modèle de ce qu'il se fait déjà dans certains pays comme l'Allemagne. Ceci doit permettre d'accélérer la réalisation des projets d'énergies renouvelables en mer et de réduire leur coût.

Le Gouvernement souhaite que cette nouvelle procédure s'applique à l'appel d'offres portant sur la réalisation d'un parc éolien offshore au large de Dunkerque, qui a été lancé en avril 2016. Ceci explique pourquoi cette disposition, qui devait initialement être incluse dans le projet de loi « simplification », a finalement été insérée *in extremis* dans ce projet de loi. Cette clarification des modalités de raccordement répond aux attentes des acteurs de la filière et devrait favoriser le développement de l'éolien en mer. Je vous proposerai tout à l'heure un amendement relatif aux modalités d'indemnisation du producteur en cas de retard de raccordement ou d'avarie sur les ouvrages de raccordement.

J'en viens maintenant à l'article 6 relatif aux biocarburants. Il met en conformité le code des douanes avec une directive européenne du 9 septembre 2015 qui prévoit de nouveaux critères de durabilité des biocarburants. Ainsi, les biocarburants produits par des installations mises en service avant le 5 octobre 2015 devront présenter un potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 50 % par rapport aux émissions de gaz à effet de serre résultant d'énergies fossiles. Pour les installations mises en service après cette date, ce potentiel de réduction devra être d'au moins 60 %. Cette rédaction n'aura pas d'effets sur les installations actuelles, puisque l'ensemble des unités de biocarburants atteignent déjà l'objectif de 50 % et qu'aucune nouvelle unité n'a été mise en service depuis le 5 octobre 2015.

De plus, l'article 6 crée un dispositif de surveillance de la filière biocarburants afin de s'assurer qu'elle respecte bien les critères de durabilité fixés par la loi. Il précise ainsi la liste des agents habilités à réaliser le contrôle des installations et les pouvoirs dont ils disposent dans l'exercice de leurs missions. Il prévoit que des sanctions administratives pourront être appliquées aux acteurs de la chaîne biocarburants qui produisent ou mettent sur le marché des produits qui ne respectent pas les critères environnementaux, ainsi que des sanctions pénales lorsque ces mêmes acteurs empêchent les agents d'exercer leur contrôle.

Enfin, trois articles concernent la lutte contre la pollution de l'air. L'article 7 met en conformité les dispositions du code de l'environnement relatives au plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) avec une directive européenne du 14 décembre 2016. Ce plan définit les actions à mettre en œuvre afin d'atteindre les objectifs nationaux de réduction des émissions de polluants atmosphériques arrêtés par décret.

Il prévoit également des modifications mineures par rapport aux dispositions en vigueur : ainsi, le Prepa devra être réévalué tous les quatre ans contre cinq ans actuellement, il devra être mis à jour dans un délai de 18 mois à compter de la présentation du dernier inventaire national des émissions de polluants ou des dernières projections nationales des émissions, si les objectifs ne sont pas respectés ou risquent de ne pas l'être.

L'article 7 *bis* A prévoit un rapport du Gouvernement sur la prise en compte des objectifs de développement durable, et plus particulièrement sur les enjeux de la qualité de l'air, lors de l'attribution des marchés publics dans les zones couvertes par un plan de protection de l'atmosphère.

Enfin, l'article 7 *bis* prévoit que les préfets de département devront établir, dans les zones couvertes par un plan de protection de l'atmosphère qui connaissent un dépassement des valeurs limites relatives aux particules fines, un plan d'action favorisant le recours aux énergies les moins émettrices de particules et facilitant le raccordement aux infrastructures gazières publiques existantes.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je vous félicite pour ce premier rapport très complet, car le sujet n'est pas des plus simples !

**M. Gérard Cornu.** – Félicitations pour ce brillant exposé.

L'air et la pollution n'ont pas de frontières. N'est-ce pas seulement symbolique de légiférer en France alors qu'il aurait fallu que ce texte soit débattu au niveau européen ? Mais avons-nous la capacité de convaincre nos partenaires ?

Comme nous interdisons l'exploitation, il faut aussi bannir la recherche du fait du droit de suite contenu dans le code minier. Ne faudrait-il pas modifier ce code pour préserver la recherche ?

**M. Charles Revet.** – À mon tour de féliciter notre rapporteur. Ce projet de loi interdit la recherche et l'exploitation en France, c'est-à-dire principalement en région parisienne et dans le sud-ouest. Mais cette interdiction vaut-elle aussi pour l'outre-mer ? Il y a quelques années, des recherches importantes avaient été effectuées au large de la Guyane. Ce projet de loi ne concerne-t-il que l'hexagone ?

Enfin, nous savons tous que nous aurons encore besoin de produits pétroliers en 2040.

**Mme Nelly Tocqueville.** – Bravo à notre rapporteur pour avis. Je me félicite que la France soit précurseur en ce domaine. Reste que la recherche et l'exploitation sur notre territoire reste modeste. Il faudra néanmoins accompagner les bassins d'emplois en prévoyant des formations professionnelles. La transition énergétique pourrait générer jusqu'à 1,5 million d'emplois.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Je me félicite à la fois de ce rapport et de ce projet de loi, qui s'inscrit dans la continuité de la loi de 2011 sur l'interdiction de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste par fracturation hydraulique.

Dans la Grande Aquitaine et en Occitanie, trois permis d'explorer et d'exploiter avaient été accordés : celui de Beaumont de Lomagne, celui de Brive et celui de Cahors. Ce dernier s'étendait sur un tiers de la superficie de la Dordogne. La vallée de la Vézère,

autrement dit la vallée de l'homme où se trouve la grotte de Lascaux, était touchée par ce permis, ainsi qu'une partie de la vallée de la Dordogne qui est classée biosphère. J'étais bien sûr opposé à cette exploration et à cette exploitation qui auraient mis à mal notre sous-sol.

Nous devons nous assurer que ce qui sera interdit en 2040 le soit réellement. Notre groupe est favorable à ce texte qui va dans le bon sens.

Après la loi Jacob, notre collègue Nicole Bricq avait déposé une proposition de loi pour interdire l'exploitation des gaz de schiste et Mme Batho, ministre de l'écologie, avait interdit les trois permis que j'ai cités, à la grande satisfaction des citoyens concernés.

**M. Ronan Dantec.** – Cette loi est plutôt symbolique. Si en 2040 la consommation mondiale de pétrole est identique à celle d'aujourd'hui, les guerres se multiplieront et notre modèle économique n'existera plus. Nous devons absolument réduire les émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial. Cette loi fait donc sens : il fallait qu'un grand pays dise à l'occasion des négociations internationales sur le climat qu'il refuse d'exploiter son pétrole.

Écoutant ce matin Laurent Wauquiez sur France Inter, j'étais d'accord avec certaines de ses conclusions...

**M. Hervé Maurey, président.** – Cela figurera au compte rendu !

**M. Ronan Dantec.** – Il estime que l'interdiction du glyphosate posera des problèmes de distorsion de concurrence. C'est vrai, d'où la nécessité de revoir le CETA. Il en va de même pour les hydrocarbures.

Il faudrait compléter cette loi par un amendement interdisant les importations d'hydrocarbures les plus chargés en carbone. Refusons les hydrocarbures les plus nocifs en termes environnementaux afin de faire pression sur l'industrie.

**M. Gérard Cornu.** – Tout à fait.

**M. Hervé Maurey, président.** – Réflexions très intéressantes.

**M. Jérôme Bignon.** – Bravo à notre collègue rapporteur. A quelques semaines de la COP 23, les symboles sont importants, car ils font l'opinion.

L'amendement proposé par M. Dantec et approuvé par M. Cornu me convient parfaitement et je le signerais volontiers.

**M. Christophe Priou.** – Il y a quelques jours, nous étions M. Dantec et moi-même à Saint-Nazaire pour la mise à l'eau et l'inauguration de la première éolienne flottante. Rappelons la longueur et la longueur des procédures françaises en la matière : il faut dix à quinze ans pour créer un parc, alors qu'il en faut trois à cinq chez nos voisins.

Nous sommes le deuxième pays mondial en linéaire de côtes grâce à l'outre-mer. Notre espace maritime fait l'objet de beaucoup de convoitises internationales.

Enfin, nous sommes un certain nombre à avoir co-signé des amendements qui seront examinés par la commission des affaires économiques.

**M. Patrick Chaize.** – Je me joins aux félicitations faites à notre rapporteur. Quelle est l'origine de la proposition de mettre à la charge de RTE le raccordement des zones de production en mer ?

**M. Jordi Ginesta.** – L'Australie vient de décider de remettre en service un nombre important de centrales thermiques puisque l'électricité produite par l'énergie renouvelable produit des écarts de tension et de puissance très importants. Le président d'EDF disait il y a trois ans qu'on ne pouvait aller au-delà de 30 % d'injection d'électricité verte dans le réseau.

En outre, il faut que les activités de recherche ne soient menées que par des entreprises publiques.

**M. Guillaume Gontard.** – Merci pour ce rapport. Ce projet de loi est hautement symbolique et il va dans le bon sens, même s'il est un peu hypocrite puisqu'il impose des règles à une production nationale qui ne couvre que 1 % de nos besoins. En revanche, il ne fixe pas de règles sur l'exportation des savoir-faire et sur l'importation des hydrocarbures, notamment dans le cadre du CETA.

La date de 2040 me semble tardive. En outre, le droit de suite conduira au maintien des concessions au-delà de la date butoir. Enfin, les définitions de l'exploration et de l'exploitation ne me semblent pas satisfaisantes, car seules certaines techniques sont interdites.

**M. Jean-Claude Luche.** – Vouloir agir, c'est bien, mais *quid* des produits de substitution ? Comment va-t-on faire dans nos communes pour les enrobés, les bitumes ? Comment l'État entend-il faire disparaître le stock de véhicules anciens qui sont les plus pollués ?

**M. Guillaume Chevrollier.** – On ne peut qu'être favorable à la lutte contre les gaz à effet de serre. Mais pourquoi avoir recours à la procédure accélérée pour examiner un texte qui ne s'appliquera qu'en 2040 ? L'étude d'impact n'aurait-elle pu être plus développée ?

Je regrette aussi que l'intitulé de ce projet de loi face référence à la fin de la recherche : ce n'est pas un bon signal, alors que la recherche dans notre grand pays devrait être encouragée.

**M. Hervé Maurey, président.** – Vous avez tous noté que ce texte était largement symbolique et qu'il ne suffirait pas à lui seul à atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. Pour y parvenir, il faudra d'autres actions, notamment en matière d'économies d'énergie et d'énergies renouvelables.

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis.** – Avec Mme Lamure, nous avons procédé à plusieurs auditions dont le cabinet du ministre. Hier, la commission des affaires économiques a reçu Nicolas Hulot et beaucoup de vos questions reprennent celles qui lui ont été posées. Aujourd'hui, 45 % de l'énergie consommée en France provient du pétrole, 22 % de l'électricité et 19 % du gaz. Annuellement, nous consommons 75 millions de tonnes de pétrole et l'objectif est de passer à 50 millions en 2040.

Certes, monsieur Cornu, l'Europe n'a pas bougé en ce domaine, mais d'après Nicolas Hulot, la France doit donner l'exemple même si elle est un peu isolée. Il s'agit

d'après lui d'un enjeu de société. Je veux rendre hommage à l'honnêteté intellectuelle du ministre. Comme le code minier prévoit le droit de suite, il convient donc d'interdire la recherche. Je vous proposerai néanmoins un amendement pour autoriser la recherche publique.

Oui, monsieur Revet, l'interdiction concernera aussi l'outre-mer.

La question sur l'accompagnement des bassins d'emplois a été posée hier au ministre, madame Tocqueville. Selon lui, les énergies renouvelables vont être créatrices d'emplois.

Comme vous, monsieur Bérít-Débat, je suis favorable à l'interdiction de la fracture hydraulique.

Je remercie M. Dantec d'avoir fait référence à M. Wauquiez. Hier, la question du CETA a été abordée, ainsi que celle des hydrocarbures les plus chargés en carbone.

**M. Ronan Dantec.** – Allez-vous présenter un amendement ?

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis.** – Ce pourrait être un amendement de séance.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je propose que MM. Dantec, Cornu, Bignon et vous-même, monsieur le rapporteur, travailliez à sa rédaction.

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis.** – M. Chaize m'a interrogé sur la prise en charge par RTE du raccordement des installations en mer : il s'agit d'une demande des acteurs de la filière éolienne.

**M. Patrick Chaize.** – Cela ne me surprend pas. En revanche, le raccordement sur terre est à la charge de l'investisseur : pour quelle raison en irait-il autrement en mer ?

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis.** – Il semblerait que ce soit pour raccourcir les délais de mise en place de ces projets : pour l'instant, il faut compter entre dix et quinze ans pour obtenir une autorisation.

**M. Patrick Chaize.** – Le coût de cette prise en charge par RTE sera supporté par tous les consommateurs, alors que tel n'est pas le cas pour les installations sur terre.

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis.** – *In fine*, c'est toujours le consommateur qui paye.

**M. Ronan Dantec.** – Cette prise en charge est peut-être liée à la puissance : pour les centrales nucléaires et pour les grandes centrales thermiques, RTE paye le raccordement. Les éoliennes en mer sont de grande puissance, contrairement à celles installées sur terre.

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous interrogerons le Gouvernement en séance.

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis.** – Certes, monsieur Ginesta, les opérateurs privés n'auront pas intérêt à faire de la prospection s'ils ne peuvent exploiter. Seuls les opérateurs publics pourront faire de la recherche.

## EXAMEN DES ARTICLES

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

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-1 prévoit que des permis de recherche d'hydrocarbures pourront être octroyés lorsqu'ils portent sur des activités réalisées sous contrôle public à seules fins de connaissance géologique du territoire national, de surveillance ou de prévention des risques miniers.

**M. Gérard Cornu.** – Cet amendement va dans le bon sens, mais quel opérateur public se lancera dans une recherche s'il ne peut exploiter ?

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis.** – Certains établissements publics comme le BRGM.

**M. Jérôme Bignon.** – L'expression « territoire national » comprend-il les eaux sous juridiction ? Le plateau continental n'est ainsi pas complètement territoire national.

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis.** – Il faudra étudier ce point juridique.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Je comprends le sens de cet amendement mais je ne suis pas favorable à cette exception. Si je conçois la recherche pour prévenir les risques miniers, je suis beaucoup plus réservé en ce qui concerne la connaissance géologique, car cela revient à valider la recherche. Nous nous abstiendrons sur cet amendement.

*L'amendement DEV DUR.1 est adopté.*

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-2 procède à plusieurs modifications. Premièrement, par souci de cohérence, il réintroduit les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> *bis* au sein de l'article 1<sup>er</sup>, puisqu'elles portent sur la même section du code minier nouvellement créée par l'article 1<sup>er</sup>.

Deuxièmement, il précise que la limitation de la durée des concessions octroyées dans le cadre du droit de suite au 1<sup>er</sup> janvier 2040 ne concerne que les concessions attribuées postérieurement à la promulgation de la loi, et non les concessions déjà attribuées à ce titre, afin de ne pas remettre en cause les droits acquis par les exploitants qui les possèdent.

Enfin, cet amendement remplace la notion d' « équilibre économique » par celle de « rémunération normale des capitaux immobilisés compte tenu des risques inhérents à ces activités ».

**Mme Michèle Vullien.** – Ce n'est pas plus clair.

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis.** – La notion d' « équilibre économique » signifie que les recettes et les dépenses doivent être équilibrées, mais le retour sur investissement n'est pas prévu.

**Mme Michèle Vullien.** – Mais que signifie « rémunération normale » ?

**M. Ronan Dantec.** – Cet amendement vide la loi de son contenu puisque tout ce qui aura été fait avant la promulgation de ce texte ne sera pas concerné et, après l'entrée en

vigueur de la loi, l'exploitant demandera un retour sur investissement et donc la date butoir de 2040 ne pourra pas s'appliquer.

Cet amendement est contradictoire avec le discours plutôt bienveillant du rapporteur : je voterai contre.

**M. Claude Bérit-Débat.** – L'équilibre économique et la rémunération des capitaux ont des sens bien précis. Le point mort est un critère de gestion dans une entreprise, au même titre que la rémunération des capitaux. Avec cet amendement, on va trop loin : le groupe socialiste votera contre.

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis.** – Tout l'enjeu est de savoir si l'équilibre économique se borne à prendre en compte le coût des charges et de personnel ou s'il inclut les marges qui permettent d'améliorer l'outil de production.

**M. Gérard Cornu.** – Cet amendement pose le principe de la non-rétroactivité. Tout ce qui aura été fait avant la loi ne sera pas concerné. Notre rapporteur pourrait-il revoir son amendement afin de tendre vers l'unanimité ?

**Mme Françoise Cartron.** – Qu'est-ce qu'une rémunération des capitaux « normale » ?

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis.** – Il faut permettre aux sociétés d'investir, ce qui n'est pas toujours le cas avec l'équilibre économique.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je propose le retrait afin de travailler la formulation.

**M. Frédéric Marchand.** – L'équilibre économique se limite à la prise en compte des coûts de recherche et d'exploitation engagés par les titulaires de permis et il exclut le retour sur investissement que ces opérateurs sont en droit d'attendre lorsqu'ils entreprennent une activité d'exploitation. Il n'est donc pas nécessaire d'intégrer la notion de retour sur investissement.

**M. Benoît Huré.** – Votons-nous sur le retrait de l'amendement ?

**M. Hervé Maurey, président.** – Le retrait appartient à l'auteur de l'amendement. Il n'y a donc pas lieu de procéder à un vote.

**M. Gérard Cornu.** – Cela n'empêchera pas notre rapporteur de présenter en séance un amendement rédigé autrement.

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis.** – La commission des affaires économiques, saisie au fond, va présenter le même amendement : il sera intéressant de savoir le sort qu'elle va lui réserver.

*L'amendement DEVDUR.2 est retiré.*

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

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis.** – Je retire l'amendement de conséquence COM-3.

*L'amendement DEVDUR.3 est retiré.*

**Article 5 bis**

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis.** – L'article 5 bis, inséré à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, prévoit que le coût du raccordement des installations d'énergie renouvelable en mer ne sera plus à la charge du producteur mais du gestionnaire du réseau public de transport (GRT), et qu'il sera couvert par le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (Turpe).

L'amendement COM-4 étend aux cas de dysfonctionnements de ces ouvrages l'obligation d'indemnisation du producteur par le GRT.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Le groupe socialiste est opposé à cet amendement qui remet en cause le système actuel qui fonctionne bien depuis plusieurs décennies. Je ne suis d'ailleurs pas sûr que RTE soit favorable à cette disposition.

**Mme Michèle Vullien.** – Cet accord a-t-il été validé par RTE ?

**M. Jean-Claude Luche.** – Quelle est la règle appliquée pour les productions sur terre ?

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis.** – C'est l'investisseur qui paye le raccordement.

**M. Jean-Claude Luche.** – Il faudrait respecter la logique.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis.** – L'amendement DEVDUR.5 soumet à l'avis de la Commission de régulation de l'énergie les mesures réglementaires qui devront être adoptées.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

**Article 7 bis A**

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis.** – L'amendement DEVDUR.6 améliore la rédaction de cet article et étend la portée du rapport devant être transmis au Parlement, afin qu'il ne concerne pas uniquement les marchés publics passés dans des zones couvertes par un PPA mais l'ensemble des marchés publics.

*L'amendement COM-6 est adopté.*

**Article 7 bis**

**M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis.** – L'amendement DEVDUR.7 précise que les mesures arrêtées par les préfets sont incluses dans les plans de protection de l'atmosphère lors de leur élaboration ou de leur révision, et ne constituent pas un nouveau plan distinct des PPA. Il prévoit que l'élaboration de telles mesures est une faculté laissée aux préfets de département et non une obligation. Enfin, il indique que les mesures prises ont pour

objet de favoriser le recours aux énergies ainsi qu'aux technologies les moins émettrices de particules fines.

*L'amendement COM-7 est adopté.*

**Proposition de loi tendant à simplifier certaines obligations applicables aux collectivités territoriales dans le domaine du service public d'eau potable - Examen des amendements au texte de la commission**

**M. Hervé Maurey, président.** – Il n'y a pas d'amendements de séance au texte de la commission. Mais le rapporteur a un amendement à nous proposer.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** – L'amendement DEV DUR.1 permet l'application outre-mer du décalage d'un an de la transmission des indicateurs nécessaires à l'application éventuelle de la majoration de la redevance due au titre du prélèvement sur la ressource en eau destinée à l'alimentation en eau potable. Cet amendement permettra l'application outre-mer de toute la proposition de loi.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

**Projet de loi ratifiant les ordonnances relatives à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement – Désignation des candidats à la commission mixte paritaire**

*MM. Hervé Maurey, Alain Fouché, Gérard Cornu, Guillaume Chevrollier, Mme Nelly Tocqueville, MM. Olivier Jacquin, Ronan Dantec sont désignés en qualité de membres titulaires et MM. Claude Bérit-Débat, Philippe Bonnecarrère, Mme Pascale Bories, MM. Guillaume Gontard, Didier Mandelli, Frédéric Marchand et Michel Vaspert sont désignés en qualité de membres suppléants.*

*La réunion est close à 10h10.*

-Présidence de M. Hervé Maurey, président et de Mme Sophie Primas, président de la commission des affaires économiques -

*La réunion est ouverte à 16 heures*

**Audition de M. Sébastien Soriano, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) (voir à la rubrique de la commission des affaires économiques)**

*Le compte rendu est publié à la rubrique de la commission des affaires économiques.*

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

*La réunion est close à 17 h 40.*



**COMMISSION DES FINANCES****Mardi 24 octobre 2017**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 16 heures.*

**Projet de loi de finances pour 2018 - Participation de la France au budget de l'Union européenne (article 27) - Examen du rapport spécial**

**M. Patrice Joly, rapporteur spécial.** – Nous examinons aujourd'hui la contribution de la France au budget de l'Union européenne. Le projet de loi de finances fournit chaque année une évaluation du prélèvement opéré sur les recettes nationales, afin de financer les programmes européens. Pour 2018, le montant du prélèvement sur recettes européen est estimé à 20,2 milliards d'euros, contre 17,9 milliards d'euros en 2017. À ce montant s'ajoutera environ 1,7 milliard d'euros de droits de douane, versé directement au budget de l'Union, ce qui porte la contribution totale de la France à près de 22 milliards d'euros. Si l'on assimile le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne à une dépense, il s'agirait donc du quatrième poste du budget de l'État. Le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit une forte augmentation du prélèvement sur recettes : celui-ci s'élèverait à 23,3 milliards d'euros en 2019 et 24,1 milliards d'euros en 2020. Il progresserait donc de 35 % entre 2017 et 2020.

Au regard des données fournies par la Commission européenne et la direction du budget, la prévision de prélèvement sur recettes européen pour 2018 semble correctement calibrée. Cette prévision se fonde principalement sur le besoin de financement de l'Union, qui est estimé par la Commission européenne. Il est difficile d'appréhender la justesse de cette évaluation. Cependant, il nous est indiqué que le besoin de financement devrait augmenter d'environ 11 milliards d'euros en crédits de paiement par rapport à 2017. Le projet de budget présenté par la Commission européenne s'établit ainsi à 145 milliards d'euros en paiements, en hausse de 8 % par rapport au précédent budget. Après une phase de démarrage très lente entre 2014 et 2017, les programmes de la politique de cohésion devraient en principe atteindre leur vitesse de croisière en 2018.

Ensuite, les prévisions de ressources en matière de TVA, estimées à 4,4 milliards d'euros, et celles relatives à la contribution de la France au « chèque britannique », évaluée à 1,3 milliard d'euros, sont cohérentes avec les montants constatés les années précédentes.

Nous avons observé une sous-exécution du prélèvement sur recettes de l'ordre de 1 milliard d'euros en 2015 et 2016. En 2017, le montant effectivement reversé à l'Union devrait être inférieur d'environ 800 millions d'euros à la prévision de la loi de finances initiale. D'après les données de la Commission européenne, il ne serait cependant pas prudent d'anticiper une nouvelle sous-exécution en 2018, dans la mesure où une montée en charge des programmes européens est prévisible.

Il faut souligner que les évaluations budgétaires s'inscrivent dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020 qui fixe des plafonds de dépenses pour sept ans, plafonds

juridiquement contraignants. Le cadre financier a fait l'objet d'une révision en juin 2017, qui n'a pas remis en question les plafonds de dépenses. La révision a néanmoins permis de réaffecter 3,5 milliards d'euros de dépenses supplémentaires entre 2017 et 2020 en faveur de l'emploi des jeunes, de l'investissement, ou encore pour répondre à la crise migratoire.

Pour résumer, la forte hausse du prélèvement sur recettes européen prévue entre 2018 et 2020 s'explique essentiellement par l'accumulation des demandes de paiement que l'on constate en règle générale en fin de cadre financier, ce qui provoque un effet « boule de neige » sur les contributions nationales.

Deuxièmement, je souhaiterais souligner le caractère préoccupant des retards de mise en œuvre de la politique de cohésion. Le constat est sans appel : en effet, à la mi-2017, c'est-à-dire à la moitié de la période de programmation 2014-2020, moins de 10 % des crédits d'engagement de la politique de cohésion avaient donné lieu à des paiements.

Ces retards concernent l'ensemble des États membres. Ils s'expliquent par différents facteurs : l'adoption tardive des bases juridiques des différents programmes, la lourdeur des procédures de contrôle et d'audit qui ralentit le processus de désignation des autorités de gestion, ou encore l'extension du dégageant d'office de deux à trois ans, qui a donné davantage de temps aux États membres pour procéder aux paiements.

S'agissant de la France, un facteur supplémentaire tient vraisemblablement au transfert des autorités de gestion des fonds européens aux régions, sans qu'il soit possible d'en mesurer précisément les effets à ce stade. Quoi qu'il en soit, nous accusons un sérieux retard dans la transmission de nos demandes de paiement. Fin 2016, le taux d'exécution des paiements était de 8,2 % en France contre 9,2 % en moyenne dans l'Union européenne. En 2016, seul 1 milliard d'euros a été payé au titre de la politique de cohésion dans notre pays, bien en deçà des 2,7 milliards d'euros constatés en 2015, à la fin de la période de programmation précédente.

C'est d'ailleurs l'une des raisons de la forte dégradation du solde net de la France en 2016. Selon les chiffres de la Commission européenne, notre solde s'établit à - 9,2 milliards d'euros, principalement sous l'effet du faible montant des dépenses exécutées sur notre territoire. La France redevient ainsi le deuxième contributeur net après l'Allemagne et avant le Royaume-Uni.

Les retards de mise en œuvre de la politique de cohésion sont non seulement dommageables pour les porteurs de projet et les bénéficiaires de fonds européens, mais ils font aussi peser un risque sur la bonne exécution des dernières années de mise en œuvre du cadre financier 2014-2020. Ainsi, les « restes à liquider » ont atteint le niveau record de 238 milliards d'euros fin 2016 et s'élèveraient à 290 milliards d'euros fin 2020 selon les estimations dont nous disposons. Or ces engagements devront nécessairement donner lieu à des paiements et risquent de préempter fortement le début du prochain cadre financier.

Ceci m'amène à évoquer les défis du prochain cadre financier pluriannuel de l'après 2020. En mai 2018, la Commission européenne présentera une proposition de cadre financier pluriannuel pour la période postérieure à 2020. Cette négociation s'annonce très difficile et dépendra dans une large mesure de l'issue du règlement financier du Brexit.

Or, comme vous le savez, les négociations sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne sont actuellement dans « l'impasse », pour reprendre les termes de

Michel Barnier, négociateur chargé de ce dossier. Le nœud de la discorde est la facture du Brexit, puisque les vingt-sept États membres exigent que le Royaume-Uni honore l'ensemble de ses engagements financiers, y compris une part des restes à liquider évoqués précédemment et les pensions de retraite des fonctionnaires, soit environ 60 milliards à 80 milliards d'euros au total.

Surtout, le départ des Britanniques entraînera une perte nette de recettes de 10 milliards d'euros par an pour le budget de l'Union européenne, alors même que de nouvelles priorités politiques ont émergé ces dernières années : la lutte contre le terrorisme, la gestion des flux migratoires, la défense, qui s'ajoutent aux enjeux liés à la transition environnementale et énergétique.

La réduction des dépenses de la politique agricole commune (PAC) et de la politique de cohésion, qui représentent environ 70 % des dépenses de l'Union, est d'ores et déjà évoquée par la Commission européenne. Il s'agit d'un sujet majeur pour la France qui reste le premier pays bénéficiaire de la PAC en volume. Un autre enjeu important sera d'obtenir la prise en compte de territoires homogènes au regard de leur richesse dans le cadre de la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS), retenue pour définir la nouvelle politique de cohésion.

S'agissant des recettes, le groupe de haut niveau présidé par Mario Monti a présenté des propositions pour réformer le système de ressources propres de l'Union. Cette réforme doit être l'occasion de faire avancer l'harmonisation fiscale en Europe et de lutter contre la concurrence déloyale entre États membres. Je pense en particulier au projet d'harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés et à la proposition de taxation des géants du numérique, les fameux Google, Apple, Facebook ou Microsoft, surnommés GAFAM. Pour être mises en œuvre, ces propositions nécessiteront une volonté politique forte.

Enfin, la perspective avancée par certains pays, dont la France, de créer un budget de la zone euro fera sans doute l'objet de débats de fond lors du prochain cadre financier. Il s'agirait de disposer d'un outil de stabilisation macroéconomique, même si sa pertinence et les modalités de sa mise en œuvre restent discutées.

Je m'arrête ici car nous aurons l'occasion de débattre plus avant de l'avenir du budget européen en séance publique, le 23 novembre prochain. Ces questions mériteront également des travaux plus approfondis au sein de notre commission et de la commission des affaires européennes dans les prochains mois.

En l'état des données disponibles et compte tenu de l'ajustement qui aura lieu en cours de session budgétaire, je recommande à la commission l'adoption, sans modification, de l'article 27 du projet de loi de finances pour 2018.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Ce rapport prend cette année une tournure particulière en raison du Brexit. Est-on en mesure aujourd'hui de tirer les conclusions du discours prononcé à Florence par Mme Theresa May sur le montant du versement britannique ?

Ma seconde question porte sur un sujet de préoccupation majeur pour notre commission, la fraude à la TVA. En matière fiscale, les décisions sont prises à l'unanimité des États membres à l'échelon européen. Cela étant, la TVA est également une ressource propre pour l'Union européenne. Dès lors, ne pourrait-on pas envisager que l'Union intervienne

directement pour recouvrer les produits de TVA, sans plus attendre l'accord de l'ensemble des États membres ? Il s'agirait d'un levier d'action intéressant pour contourner une règle, celle de l'unanimité, qui ne permet pas d'avancer. Aujourd'hui, les recettes de l'Union s'érodent tout autant que les recettes de ses États.

**M. Michel Canevet.** – Je suis bien sûr préoccupé par l'évolution du montant de la contribution versée par la France au budget de l'Union, mais aussi par la mise en œuvre des politiques européennes sur notre territoire. Je pense en particulier à la politique régionale : pour la période 2014-2020, l'État a confié aux régions un certain nombre de compétences, comme la gestion du programme Leader concernant le développement rural ou celle du fonds européen consacré aux affaires maritimes et à la pêche. Or la mise en œuvre de ces programmes a soulevé beaucoup de difficultés et demandé beaucoup de temps.

Parmi les raisons avancées pour expliquer le retard enregistré, on évoque la volonté de l'État de conserver la maîtrise des logiciels de gestion des aides et le fait que la technologie ferait défaut, ce qui est un comble à l'heure de l'économie numérique.

Faute d'avoir pu consommer les fonds européens à temps, la France ne risque-t-elle pas d'être obligée d'en reverser une partie à l'Union européenne ?

Ma seconde question porte sur la politique en faveur de la mobilité des jeunes : les crédits du programme Erasmus sont-ils en augmentation ou en diminution de 200 millions à 100 millions d'euros ?

**M. Sébastien Meurant.** – Ma question porte sur la Turquie. Compte tenu des agissements répétés du Président Erdogan, l'Union européenne continuera-t-elle à aider ce pays de la même façon qu'auparavant ? Où en est-on de la demande formulée par l'Allemagne de suspendre les prêts accordés par la Banque européenne d'investissement (BEI) à la Turquie ?

**M. Bernard Delcros.** – Je souhaiterais connaître les causes du retard de mise en œuvre de la politique de cohésion en France, ainsi que celles à l'origine de l'importante baisse de consommation des crédits. Comment notre pays se situe-t-il par rapport aux autres États membres dans ce domaine ? Existe-t-il un lien direct entre les difficultés rencontrées en France et le transfert des autorités de gestion des fonds européens aux régions ?

**Mme Nathalie Goulet.** – Je voudrais connaître les raisons qui expliquent le retard de versement des crédits de la PAC.

J'aimerais également de plus amples explications sur les dysfonctionnements du logiciel Osiris. Doit-on s'attendre au même type de difficultés qu'avec Louvois et la plateforme nationale des interruptions judiciaires (PNIJ) ? Le montant de ces dysfonctionnements peut en effet se chiffrer à plusieurs millions d'euros !

**M. Thierry Carcenac.** – Le Royaume-Uni envisagerait d'appliquer des droits de douane après sa sortie de l'Union européenne. Que comptent faire les États membres en réaction à cette décision ?

J'aimerais également évoquer la question de la gestion des fonds européens. Au niveau départemental, j'ai moi-même pu constater que la multiplicité des contrôles, celui de la direction régionale des finances publiques ou celui de la direction du travail, par exemple,

pouvait complexifier la gestion des crédits du fonds social européen (FSE). Cette lourdeur pourrait peut-être expliquer la sous-consommation des crédits en France.

**M. Pascal Savoldelli.** – Je partage l’ensemble des observations du rapporteur spécial, mais je ne suis en revanche en désaccord avec les conclusions qu’il en tire.

En effet, j’approuve totalement le fait que la Nation française contribue à la solidarité européenne. Toutefois, j’observe que le prélèvement sur recettes augmenterait de 35 % entre 2017 et 2020, alors qu’un retard a été pris dans la mise en œuvre de la politique de cohésion. Cela signifie que l’effort budgétaire n’est pas suivi des résultats escomptés.

Ce constat me pose d’autant plus problème qu’on évoque une réduction des dépenses de la politique agricole commune et de la politique de cohésion après 2020.

En outre, un flou existe autour du Brexit : celui-ci entraînerait une perte nette de recettes de 10 milliards d’euros par an pour le budget de l’Union. Or notre rapporteur spécial a raison d’appeler notre attention sur le fait que ce montant ne correspondra pas forcément à l’addition finale.

Toutes ces observations m’incitent à ne pas approuver le rapport qui nous est présenté.

**M. Julien Bargeton.** – La notion de « solde net » est un concept purement budgétaire qui ne permet pas de tenir compte de tous les coûts ou avantages liés à l’appartenance à l’Union européenne, comme la participation au marché unique. En France, ce solde se détériore en raison de la sous-consommation des crédits, en comparaison notamment des autres États membres. Notre commission y gagnerait à se voir communiquer un tableau comparant le taux de consommation des crédits européens dans les différents États membres de l’Union, ainsi qu’une étude ciblée sur les raisons de cette spécificité française.

**M. Arnaud Bazin.** – On insiste sur l’insuffisance de la consommation des crédits en France tout en évoquant le vaste transfert de gestion des fonds européens aux régions. La réforme régionale a-t-elle joué un rôle de ce point de vue ? A-t-elle contribué à amplifier la sous-consommation des crédits ?

**M. Patrice Joly, rapporteur spécial.** – Pour répondre au rapporteur général, je précise que Theresa May a affirmé à Florence vouloir respecter les engagements du Royaume-Uni. La difficulté, c’est que nous n’avons pas exactement la même définition du respect de ces engagements : le Premier ministre britannique a mentionné le chiffre de 20 milliards d’euros quand les dernières estimations avancées se situent plutôt dans une fourchette de 60 milliards à 80 milliards d’euros. Le sommet de Florence n’a pas permis de faire disparaître cette divergence d’appréciation et de faire en sorte que les points de vue se rapprochent.

Sur la question de la fraude à la TVA, qui est à la fois un enjeu national et européen, je ne dispose pas d’élément de réponse particulier, hormis le fait que, s’agissant d’une ressource propre, toute adaptation au régime applicable à cet impôt et notamment à la lutte contre la fraude nécessite l’unanimité des États membres de l’Union.

Michel Canevet a évoqué la difficile mise en œuvre des programmes européens et, notamment, du programme Leader. Les causes à l’origine de cette situation sont diverses.

Il y a évidemment la question des dysfonctionnements du logiciel Osiris : ceux-ci expliquent en effet une partie des retards, ce qui est bien entendu inexplicable et injustifiable aux yeux de nos concitoyens qui sont, en définitive, les bénéficiaires de ces programmes.

Les retards de paiement sont également dus à la décision d'étendre d'une année le dégageant d'office. Paradoxalement, le report d'une année de la facilité accordée pour apporter les justificatifs de dépenses et, donc, le report du risque de perdre le bénéfice des aides européennes ont peut être entraîné une moindre consommation des crédits.

S'agissant de la question relative à la mobilité des jeunes, je précise que les crédits ont été majorés de 100 millions d'euros dans le cadre de la révision à mi-parcours.

À Sébastien Meurant, je répondrai qu'il existe des divergences d'appréciation à l'échelon européen sur la position à adopter vis-à-vis de la Turquie. Il est vrai que l'Allemagne est favorable à une position plus restrictive. Aujourd'hui, la voie choisie est celle de la suspension des crédits et des aides accordés par la BEI.

Julien Bargeton a suggéré de comparer le taux moyen de consommation des crédits destinés à la mise en œuvre des programmes européens entre États membres. Selon les données dont on dispose, le taux d'exécution des paiements dans l'Union européenne est de 9,2 %, contre 8,2 % en France. Nous sous-consomons donc davantage que la moyenne européenne, même si l'Allemagne se situe à un niveau proche du nôtre.

Pour répondre à Nathalie Goulet, les retards de versement des aides agricoles au niveau national étaient importants les années précédentes, s'agissant en particulier des mesures agro-environnementales. Selon les informations obtenues auprès du ministère du budget, ces retards devraient être soldés d'ici la fin de l'année 2018.

Thierry Carcenac a posé la question des droits de douane et soulevé le problème des délégations de gestion. S'agissant des droits de douane, je ne peux que rappeler la règle qui serait suivie en l'absence d'accords commerciaux, à savoir que l'on appliquerait alors des droits de douane. Quant aux délégations de gestion et aux divers dispositifs d'audit et de contrôle en vigueur, ils pourraient en effet partiellement expliquer le plus grand retard de la France en matière de consommation des crédits. En tout cas, on constate que l'ensemble des bénéficiaires et des gestionnaires se plaignent de cette superposition des contrôles.

Notre collègue Pascal Savoldelli a souligné la forte augmentation de la contribution française de 2017 à 2020. Je rappelle cependant que, en 2017, le montant effectivement reversé à l'Union devrait être inférieur d'environ 790 millions d'euros à la prévision initiale. En outre, l'entrée dans la seconde moitié du programme pluriannuel va pousser à l'accélération de la consommation des crédits. Par conséquent, il ne me semble pas que la contribution française au budget de l'Union soit surévaluée.

Je confirme ma crainte que l'enveloppe allouée à la politique de cohésion mais aussi à la PAC diminue après 2020, afin de tenir compte du retrait d'un contributeur net au budget de l'Union, le Royaume-Uni, et de l'existence d'autres priorités. Il s'agit d'un enjeu important pour notre pays, dans la mesure où la France est l'un des premiers bénéficiaires de ces politiques qui représentent l'essentiel du budget européen.

Enfin, je répondrai à Arnaud Bazin que la délégation des autorités de gestion au niveau régional a très vraisemblablement eu un effet sur le niveau de consommation des crédits, mais que je ne dispose d'aucun élément pour évaluer l'ampleur de cet impact.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 27 du projet de loi de finances pour 2018.*

- Présidence de M. Vincent Éblé, président, puis de M. Yvon Colin, vice-président -

### **Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires**

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous entamons avec notre ancien collègue Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires, nos auditions sur le projet de loi de finances pour 2018. Monsieur le ministre, bienvenue à la commission des finances. Je souhaite également la bienvenue à nos collègues rapporteurs pour avis des autres commissions : Annie Guillemot, Dominique Estrosi Sassone, Jean-Marie Morisset, Louis-Jean de Nicolaÿ.

Je rappelle qu'une nouvelle mission « Cohésion des territoires » a été créée au sein du budget général, en regroupant à la fois les crédits des précédentes missions « Égalité des territoires et logement » et « Politique des territoires ». Nous pouvons accueillir positivement la réunion de la « Ville » et du « Logement » au sein d'une même mission, puisque nos rapporteurs spéciaux Daniel Raoul, lequel a depuis quitté ses fonctions, et Philippe Dallier en déploraient la séparation depuis 2015.

Monsieur le ministre, vous nous présentez votre budget, marqué notamment par l'incidence de la baisse des crédits consacrés aux contrats de ruralité et l'importante réforme des aides personnelles au logement, qui figure à l'article 52 du projet de loi de finances. Notre commission examinera les crédits de la mission, ainsi que l'article 52, le mercredi 22 novembre.

Je ne doute pas que vous nous parlerez aussi des mesures de fiscalité immobilière qui figurent dans le projet de loi de finances. À l'issue de votre propos liminaire, vous serez interrogé par les rapporteurs spéciaux de votre mission, Philippe Dallier et Bernard Delcros, ainsi que par le rapporteur général, puis par tous les sénateurs qui le souhaiteraient.

**M. Jacques Mézard, ministre.** – Mesdames, messieurs les sénateurs, c'est avec un réel plaisir que je vous retrouve aujourd'hui. Je vais vous exposer en quelques minutes les grandes orientations du budget de la mission « Cohésion des territoires ».

Vous l'avez souligné, monsieur le président, ce ministère est une nouveauté, puisqu'il regroupe à la fois le logement, la politique de la ville et l'aménagement du territoire.

Les crédits de la mission que nous examinons aujourd'hui s'élèvent à 16,5 milliards d'euros dans le projet de loi de finances. Mais au-delà de cette enveloppe, les différentes dépenses fiscales de l'État au profit des acteurs du logement, de l'aménagement et de la politique de la ville s'établissent à près de 18 milliards d'euros : 1,6 milliard d'euros en ce qui concerne l'hébergement d'urgence, 15,3 milliards d'euros pour la politique du

logement, 470 millions d'euros pour l'aménagement du territoire et 448 millions d'euros en politique de la ville.

J'en profite pour rappeler que je ne suis pas le ministre des collectivités locales : cette compétence relève en effet du ministre de l'intérieur, Gérard Collomb, ainsi que de sa ministre déléguée, Jacqueline Gourault.

Alors que l'État consacre chaque année près de deux points de PIB à la politique du logement et que persistent les difficultés que l'on connaît, avec notamment 4 millions de personnes mal-logées, nous avons souhaité réinterroger l'efficacité des politiques engagées en matière d'aides personnelles au logement et de soutien à la construction.

Sur 16,5 milliards d'euros de crédits budgétaires, 13,6 milliards d'euros seront consacrés en 2018 au financement des aides personnelles au logement, lequel comprend, de manière plus globale, des financements de l'État, une participation des employeurs et les aides des collectivités territoriales en faveur de l'accès et du maintien dans leur logement des ménages, ce qui porte la dépense publique d'aide au logement à 16,4 milliards d'euros.

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une réforme des aides personnelles au logement qui doit conduire à réduire la dépense de l'État de 1,7 milliard d'euros en 2018.

Il propose ainsi l'instauration d'une réduction de loyer de solidarité (RLS) dans le parc social, au bénéfice des locataires les plus fragiles, et une baisse des aides personnalisées au logement (APL) pour les mêmes locataires, l'ensemble étant neutre sur leur pouvoir d'achat. Je pense que j'aurai l'occasion d'y revenir dans nos débats et de vous faire part de mes efforts pour rechercher le dialogue avec les bailleurs sociaux.

Afin d'accompagner les bailleurs dans la mise en œuvre de cet effort, le Gouvernement a proposé un ensemble de mesures de soutien à la construction de logements sociaux et d'accompagnement des bailleurs les plus fragiles.

Au-delà des dispositions figurant à l'article 52 du projet de loi de finances, à savoir l'institution d'un dispositif de péréquation et l'augmentation du supplément de loyer de solidarité (SLS), c'est plus de 6 milliards d'euros de prêts bonifiés qui sont proposés au secteur. Par ailleurs, le taux du livret A sera figé dans la durée, afin de stabiliser les charges pesant sur les bailleurs sociaux.

La discussion doit continuer au-delà des rapports de force actuels. Personnellement, j'ai tenu à maintenir un dialogue constant avec les bailleurs sociaux et je suis ouvert à des évolutions qui mèneraient à des solutions consensuelles.

D'autres mesures relatives aux aides personnelles au logement figurent dans ce projet de loi de finances, dont la non-application au 1<sup>er</sup> octobre 2018 de la révision annuelle du barème de calcul des aides personnelles au logement et le gel des loyers dans le parc social pour 2018.

En matière de construction, la stratégie du Gouvernement repose sur plusieurs objectifs que j'aurai l'occasion de présenter plus longuement dans le cadre de la discussion d'un projet de loi sur le logement que je déposerai prochainement.

Ainsi, pour répondre aux besoins des plus fragiles, une nouvelle génération de prêts bonifiés par Action logement dits « prêts de haut de bilan » apporteront des ressources

supplémentaires aux organismes de logement social pour un montant total de 2 milliards d'euros.

Le deuxième objectif vise à encourager l'innovation et accompagner les transitions énergétique et numérique : l'Agence nationale de l'habitat pour l'amélioration du parc privé, l'Anah, voit ainsi ses crédits renforcés, et notamment le programme « Habiter mieux » qui sera doté de 1,2 milliard d'euros sur le quinquennat, afin de financer la rénovation de 75 000 passoires thermiques par an dans le parc privé. La Caisse des dépôts et consignations (CDC) sera également mobilisée dans le cadre du grand plan d'investissement pour accompagner les bailleurs sociaux dans la rénovation de leur parc.

Troisième objectif : créer un choc d'offre et libérer la capacité de faire. C'est ainsi que le Gouvernement propose des amendements qui tendent à réduire l'imposition des plus-values immobilières. Le but est de favoriser les transactions et de limiter l'inflation des prix du foncier, renversant le système actuel qui pousse nos concitoyens à conserver le foncier le plus longtemps possible pour ne plus payer d'impôts dessus.

Dans les zones tendues, le Gouvernement veut ainsi faire baisser très significativement – de 70 % à 85 % –, l'imposition des plus-values sur le foncier cédé d'ici la fin 2020, voire la supprimer dans certains cas.

Le Gouvernement entend également proposer des réponses adaptées aux zones moins tendues en réinvestissant les bourgs-centres et en revitalisant les centres anciens. Nous proposerons un grand plan pour les villes moyennes, dans lequel les politiques du logement et de l'aménagement prendront toute leur place. Pour ce faire, une convention quinquennale avec Action Logement est en cours de finalisation : elle devrait permettre d'investir 1,5 milliard d'euros sur la durée du quinquennat.

Le dispositif « Louer abordable », qui permet la rénovation de logements dégradés et vacants, est maintenu, tout comme l'est l'objectif de rénovation de 50 000 logements d'ici 2019. Là encore, l'Anah prendra toute sa place.

Dans ce cadre, nous nous appuyons sur un partenariat renforcé avec la Caisse des dépôts et consignations, dont le futur directeur général sera très prochainement nommé. Je souhaite une collaboration beaucoup plus étroite avec la CDC, afin d'amplifier nos actions en matière d'aménagement du territoire, de politique de la ville et de soutien aux territoires ruraux.

La convention quinquennale avec Action logement, dont j'ai parlé précédemment, sera également révisée afin d'intégrer ces nouvelles orientations.

Les dispositifs fiscaux « Pinel » et le prêt à taux zéro (PTZ) arrivent à échéance au 31 décembre 2017. Le Gouvernement a pris la décision de les reconduire pour quatre années, tout en faisant en sorte de mieux les orienter vers les secteurs qui en ont le plus besoin, c'est-à-dire les zones tendues pour les dispositifs « Pinel » et PTZ dans le neuf, et les zones moins tendues pour le dispositif PTZ dans l'ancien. Comme le Président de la République l'a indiqué lors du congrès de la Fédération française du bâtiment, le PTZ sera également maintenu pour deux ans en zone détendue dans le neuf. Cette mesure, que j'ai personnellement soutenue, entrera en vigueur sous réserve de son adoption par le Parlement.

En matière d'hébergement et d'accès au logement pour les personnes sans abri ou mal-logées, nous allons changer de paradigme. Le nombre de places d'hébergement a fortement augmenté sous le précédent quinquennat, passant de 82 000 à 122 000. Cet accroissement massif n'a cependant pas permis de répondre efficacement aux besoins des personnes sans domicile. Nous présenterons donc une nouvelle stratégie en la matière, laquelle est d'ailleurs fortement soutenue par les associations. Les moyens dédiés au programme 177 augmenteront de 13 % en 2018, ce qui permettra une stabilisation des crédits consacrés à l'hébergement d'urgence et d'insertion et une hausse de ceux alloués au logement adapté, pensions de famille et intermédiation locative. J'espère que cela suffira mais nous sommes confrontés chaque année à une situation migratoire tendue et à des dizaines de milliers de nos concitoyens sans abri. Nous augmentons également les crédits d'accompagnement social afin de préparer la transition.

En matière d'aménagement du territoire, ce projet de loi de finances soutient leur développement afin de réduire les fractures territoriales. Dans les zones rurales, nous encouragerons les créations de maisons de service au public (MSAP) et le déploiement des plateformes de mobilité dans chaque département. Afin de lutter contre la désertification médicale, 2 000 maisons de santé pluridisciplinaires supplémentaires sont prévues, soit un doublement de leur nombre d'ici quatre ans et demi.

La couverture numérique du territoire est un enjeu majeur du Gouvernement, avec comme objectif le déploiement de la 4G sur tout le territoire d'ici 2020. J'ai réuni à deux reprises tous les opérateurs en leur fixant des objectifs clairs. Nous leur demandons d'accélérer le déploiement en zone dense et de soutenir les réseaux d'initiative publique qu'ils ne doivent pas mettre en difficulté. Avec le secrétaire d'État chargé de ce dossier, j'ai rappelé aux opérateurs leurs engagements contraignants, faute de quoi il pourrait y avoir des conséquences sur leurs licences.

Le développement des politiques contractuelles avec les collectivités territoriales dans le cadre des contrats de plan État-Régions (CPER) n'est pas remis en cause.

Le programme 112 concerne notamment le volet territorial des CPER, les pactes État-métropoles et les contrats de ruralité. Pour ces derniers, le financement sera désormais assuré par la dotation de soutien à l'investissement local. Avec le ministre de l'intérieur, j'adresserai une instruction aux préfets en début d'année prochaine afin de veiller qu'une part de la dotation soit bien fléchée vers les contrats de ruralité.

Dans le cadre de ce budget, nous travaillons à la simplification et à l'optimisation des instruments de la politique de cohésion des territoires afin de mieux aménager, de mieux urbaniser tout en réduisant les coûts. Pour parvenir à cet objectif, une Agence nationale des territoires sera créée, que je vous présenterai prochainement. Le but n'est pas de construire une usine à gaz mais de proposer des solutions concrètes à nos territoires.

Nous allons également simplifier les réglementations et développer des outils de contractualisation. Nous sommes en train de répertorier les différents contrats existants entre l'État et les collectivités. Nous en avons déjà recensé 1 100, dont le plus grand nombre est du ressort du ministère de la culture. Nous devons simplifier ces relations.

Nous allons également poursuivre la dématérialisation, pour plus d'efficacité et d'économies.

La politique de la ville est prioritaire, au même titre que celle que nous menons en faveur de la ruralité. Je n'entends pas opposer l'une à l'autre. Nous ne remettons pas en cause le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), notamment doté d'un milliard d'euros de crédits budgétaires : nous n'allons pas revenir sur ce qui a été décidé par le précédent Gouvernement.

Peut-être faudra-t-il aussi flécher des crédits sur certains quartiers particulièrement prioritaires, où les tensions sociales et sécuritaires sont vives. J'ai entendu ce qui a été dit lors de la réunion de Grigny. L'éducation restera bien sûr prioritaire, avec la poursuite du dédoublement des classes en réseau d'éducation prioritaire REP+. À la rentrée, 2 500 classes ont été ouvertes. De même, la police de proximité sera développée pour faire face aux problèmes sécuritaires. 430 millions d'euros seront affectés à la politique de la ville, soit un budget identique à celui de 2017.

L'amélioration des conditions de vie dans ces quartiers passe par une mobilisation réelle des politiques de droit commun et par des mesures fiscales spécifiques. Un bilan de l'action menée jusqu'à présent doit également être dressé, sans pour autant stigmatiser ce qui fut fait. Ainsi, le bilan des zones franches urbaines et de certaines exonérations me paraît mitigé.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** – Concernant les programmes dont j'ai la charge, il y a du bon et du moins bon. Les crédits d'hébergement d'urgence augmentent. Face à la crise actuelle, la question est de savoir si ce sera suffisant. J'espère que l'État ne devra plus réquisitionner des gymnases, comme il l'a fait jusqu'à présent, surtout en Île-de-France. J'approuve également la sécurisation du programme « Habiter mieux » de l'Anah, doté de 110 millions d'euros en 2018.

J'en viens à l'article 52 qui traite des aides personnelles au logement. Vous nous avez fait passer un document intitulé « Présentation de la stratégie logement du Gouvernement ». Mais je me demande où est la stratégie. À la suite de la grave crise que nous avons traversée, les années 2017 et probablement 2018 seront certainement très satisfaisantes en matière de construction de logements. Avec votre politique, ce secteur ne va-t-il pas connaître une nouvelle crise dès 2019 ? En septembre, le Gouvernement a brutalement déclaré vouloir réduire les APL de 1,5 milliard d'euros. On a l'impression que Bercy a décidé unilatéralement cette mesure d'économie. Les bailleurs sociaux vont devoir réduire les loyers pour compenser la baisse de l'APL. L'autofinancement des bailleurs qui s'élève actuellement à 2 milliards d'euros va être amputé de ce milliard et demi. Avec cette réforme, une centaine de bailleurs risqueraient fort de faire faillite et 180 autres n'en seraient pas loin. Les mesures de compensation que vous proposez vont-elles leur permettre d'éviter cette catastrophe annoncée ? Qu'aura-t-on gagné si les bailleurs ne peuvent plus entretenir leur patrimoine ni financer les logements sociaux ?

De plus, ces mesures auront un impact sur la construction de logements sociaux mais aussi sur des opérations privées ou semi-privées. Pour remplacer cette perte d'autofinancement, vous annoncez des mesures de mutualisation. Si certains offices peuvent y parvenir, d'autres ne le pourront pas. Vous annoncez aussi un étalement de la dette. Mais cela reste de la dette ! Quant aux prêts de haut de bilan, ce sont toujours des prêts !

Le monde HLM s'est braqué et certains ont certainement été trop loin. Divers organismes ont ainsi décidé de ne plus signer les ordres de service, ce qui risque de pénaliser les entreprises du bâtiment. Il est temps de remettre tout le monde autour de la table. Votre

porte est-elle toujours ouverte ? Ne pourrait-on remplacer l'article 52 par diverses mesures qui pourraient rapporter des recettes fiscales à l'État, comme la TVA sur le logement social, mais aussi instaurer un taux d'effort minimum pour les locataires, mesure que j'avais d'ailleurs proposée il y a deux ans ? Si l'on ne revient pas sur cet article, il aura de très fortes répercussions sur tout le secteur et pas seulement sur celui du logement social.

On nous dit aussi que les bailleurs n'ont qu'à vendre des logements pour trouver des fonds afin de compenser les effets de l'article 52, mais *quid* de la suppression des aides personnelles au logement permettant l'accession à la propriété, qui assurent justement la solvabilisation des occupants, notamment de logements sociaux, qui souhaiteraient acheter leur bien en vente ? Quelle contradiction !

Enfin, comment comptez-vous trouver les 4 milliards supplémentaires annoncés pour le NPNRU ?

**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial.** – Le projet de loi de finances prévoit la suppression du PTZ en zone C en 2018 et en zone B2 en 2019. Certes, le Président de la République a finalement annoncé le maintien du PTZ en zone C et B2 pour les deux ans qui viennent. Mais aujourd'hui ces prêts financent 40 % des opérations. Les primo-accédants dans ces zones bénéficieront-ils encore de ce taux ou celui-ci sera-t-il réduit à 20 % ?

Les autorisations d'engagement du programme 112 diminuent de 58 %, en raison de la réduction des sommes allouées aux contrats de ruralité, dotés l'an passé de 212 millions. Ces contrats, créés en 2017, sont d'excellents outils adaptés aux stratégies de développement local dans les territoires ruraux. Je constate que vous avez prévu 44 millions d'euros de crédits de paiement pour répondre aux engagements de 2017. Vous avez dit que les contrats de ruralité rejoindraient désormais la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Pourquoi un tel changement alors même que la mission finance déjà les CPER au niveau régional et les contrats de ville ? N'y perd-on pas en lisibilité de la politique d'aménagement du territoire ? En outre, pour 2018, les contrats de ruralité ne seront plus dotés que de 45 millions d'euros. Ces 45 millions d'euros permettront-ils d'honorer la deuxième année de financement des contrats signés en 2017 et de nouveaux contrats pourront-ils être signés en 2018 ?

Enfin, ces contrats devaient financer de l'ingénierie territoriale pour permettre aux intercommunalités rurales de monter en compétences. Cela sera-t-il encore possible en 2018 ?

Le programme 162 prévoit une baisse importante de l'action « Eau et agriculture en Bretagne » : les crédits sont divisés par trois alors qu'il s'agit d'un enjeu de santé publique. Comment justifier cette baisse ? Il en va de même pour le Marais poitevin : pourquoi ? Parallèlement, une nouvelle action portant sur le plan littoral en Occitanie est inscrite pour un million en autorisations d'engagement alors que le programme pluriannuel de ce plan se monte à près d'un milliard d'euros.

**M. Jacques Mézard, ministre.** – J'ai eu l'occasion de lire vos excellents rapports sur toutes ces questions concernant les aides personnelles au logement, monsieur Dallier. Je suis d'ailleurs d'accord avec un certain nombre de vos conclusions.

Bien sûr, j'étudierai avec soin vos propositions sur l'article 52. J'entends aussi la réaction d'un certain nombre de bailleurs sociaux car tous ne sont pas sur les mêmes lignes. Le Président de la République et son Gouvernement veulent une restructuration du secteur,

qui ne se fera pas en trois mois, bien entendu. Il existe plus de 730 opérateurs et leur situation financière est extrêmement diverse. Il faudra parvenir à rééquilibrer les choses, je n'ignore pas les conséquences de la réforme. Comme l'ont dit de nombreux travaux du Sénat ou encore récemment la Cour des comptes, des évolutions sont indispensables. J'en suis personnellement convaincu et certains bailleurs sociaux aussi.

Vous avez travaillé sur une évolution du taux d'effort des allocataires, et évoqué aussi dans votre intervention la TVA sur le logement social. Les réflexions du Sénat ne pourront qu'être prises en considération pour améliorer le dispositif. Il n'en reste pas moins que l'effort de l'État en matière de logement n'est pas suffisamment payé de retour et les programmes de campagne de plusieurs candidats à l'élection présidentielle que vous avez soutenus en faisaient aussi mention.

Sur plusieurs millions de logements sociaux, je regrette qu'il n'y ait eu ces dernières années que 7 000 à 8 000 ventes annuelles, soit 0,2 % du parc. Il faut accélérer le mouvement pour accroître l'accession sociale à la propriété, mais aussi pour améliorer les comptes des bailleurs sociaux. Je souhaite que nous atteignons 40 000 ventes par an, tout en respectant les droits des locataires. Cette accession doit être réservée de façon privilégiée à ceux qui logent dans le parc social. Cela ne peut fonctionner qu'avec des ventes en bloc, d'où la nécessité d'une structure porteuse. La vente de quelques appartements dans un immeuble ne peut déboucher que sur des difficultés de copropriété. Mais la vente d'un logement permet, au minimum, d'en construire deux.

La mutualisation est bien sûr indispensable. Évidemment, pour qu'elle ait un sens, elle ne doit pas supprimer toute capacité de financement à l'ensemble des bailleurs sociaux. Je reste partisan du dialogue également sur ce point.

Vous avez salué l'effort que nous faisons en faveur de l'hébergement d'urgence tout en vous demandant s'il sera suffisant. Je me pose la même question. Il n'est pas dans mon intention de critiquer les gouvernements précédents, mais la sous-estimation a été régulière. À un moment ou à un autre, il faut arriver à un rattrapage.

Pour financer le NPNRU, l'État participera à hauteur d'1 milliard d'euros, Action logement devrait s'engager à hauteur de 2 milliards d'euros dans la future convention avec l'État et nous verrons avec l'Union sociale pour l'habitat (USH) pour les 2 milliards d'euros restants dans le cadre de nos négociations. En tout état de cause, 8 milliards d'euros sont sécurisés, j'espère que nous arriverons aux 10 milliards d'euros. Sur la durée du NPNRU qui s'achèvera en 2031, mettre 1 milliard d'euros signifie qu'on sort 65 millions d'euros par an, ce sont 130 millions d'euros déboursés pour parvenir aux 2 milliards d'euros annoncés. Ce montant est indispensable au regard du nombre de quartiers qui ont été identifiés, dans quasiment tous les départements, pour en bénéficier. Il y a eu une dissociation entre les quartiers prioritaires d'intérêt national et ceux d'intérêt régional, mais au sein même des quartiers d'intérêt national, il faudrait distinguer ceux qui méritent un effort particulier. Dans certains quartiers, on a le sentiment que la République se retire et que d'autres prennent sa place, ce qui n'est pas acceptable. Nos collègues élus locaux sont confrontés à des problèmes sociaux et sécuritaires insolubles. Lorsque j'ai visité les classes dédoublées à Sarcelles, des enseignants m'ont dit que les parents de tous leurs élèves ne parlaient pas français. De même, le jour où la théorie du genre a été exposée dans les médias, leurs classes se sont vidées.

L'orientation donnée par le Président de la République sur le PTZ ne sera pas remise en cause : les deux prochaines années, le PTZ continuera à être délivré dans les

zones B2 et C pour le neuf. Nous verrons s'il convient de poursuivre ou non. Le débat sur le taux de 20 % ou de 40 % aura lieu au Parlement. On ne pourra pas dire que les territoires détendus auront été oubliés.

Le Gouvernement a souhaité poursuivre les contrats de ruralité et les engagements pris seront financés. Je ne reviendrai pas sur les débats relatifs à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) mais chaque année, il y a une part des crédits qui remontent des préfectures vers le ministère chargé du budget.

Au niveau des dotations, nos propositions sont raisonnables : globalement, les dotations ne diminuent pas. En dehors des 319 collectivités qui devront faire des efforts, aucune commune ni intercommunalité ne sera impactée. J'ai fait le nécessaire pour que l'on tienne compte des territoires ruraux.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Comme vous, nous estimons que les résultats en matière de construction ne sont pas à la hauteur des moyens mobilisés par l'État. Au sein de notre commission, un groupe de travail pluraliste a entendu de nombreux acteurs et il a formulé diverses propositions.

La mesure 21 que vous annoncez dans votre stratégie pour le logement crée un abattement sur l'imposition des plus-values issues de la vente des terrains dans les zones tendues. Le système des plus-values me semble obsolète : au lieu d'accélérer la rotation des terrains et des logements, il incite à la détention longue, d'où ces correctifs qui peuvent créer des effets d'aubaine. Dans quel texte cette mesure figurera-t-elle puisqu'elle n'est pas dans la loi de finances ?

Par ailleurs, j'espère qu'il n'y aura pas de dispositif « Mézard » car tous les ministres ont voulu attacher leur nom à une réforme : à chaque fois, ce fut une nouvelle niche fiscale. Chacun nous expliquait qu'il s'agissait du dispositif miracle qui résoudrait la crise du logement, ce qui ne fut jamais le cas. En outre, les constructions n'ont pas toujours été faites là où les besoins étaient les plus criants. Il s'agit plus de dispositifs de soutien à la construction qu'au logement.

Concernant le « Pinel », allez-vous vous pencher sur les marges des intermédiaires, sujet relevé par notre groupe de travail ? Les prix au mètre carré sont plus élevés lorsqu'il y existe des incitations fiscales. Les spécialistes en défiscalisation prennent en effet leurs marges : ne pourrait-on encadrer leurs commissions ?

Près de 25 % des ménages sont logés dans le parc privé, soit 7 millions de ménages. Dans ce parc, 96 % des bailleurs sont des particuliers. Malheureusement, cette loi de finances ne va pas les choyer, notamment avec l'impôt sur la fortune immobilière et le prélèvement forfaitaire unique.

Le « Borloo ancien » était un dispositif pertinent qui visait à remettre sur le marché des logements à loyer modéré. Dispose-t-on d'un bilan de ce dispositif qui a été réformé l'an dernier ?

**M. Jean-Marc Gabouty.** – À l'occasion d'une nouvelle loi sur le logement, vous prévoyez de réorienter des dispositifs d'incitation fiscale pour favoriser la construction de logements. Sans mettre en cause les nécessaires efforts sur les zones tendues, prenez garde à ne pas prendre des mesures trop brutales qui pourraient avoir des effets trop négatifs. Ainsi en

fut-il avec la modification des tarifs de rachat de l'électricité solaire qui avait provoqué l'effondrement de la filière dans notre pays.

Sans doute faudrait-il maintenir le « Pinel » pour des programmes déjà engagés dans les zones B2 avec agrément pour les permis de construire déposés avant le 31 décembre 2017. Ces programmes sont le plus souvent prêts et il s'agit, pour la plupart, d'opérations à tranches qui risquent d'être inachevées en cas d'arrêt brutal.

**M. Jacques Mézard, ministre.** – Monsieur le rapporteur général, le dispositif fiscal relatif aux plus-values que vous évoquiez sera présenté dans le cadre du projet de loi de finances rectificative. Concernant le « Pinel », il n'existe pas de véritable évaluation et j'ai demandé à en savoir plus car je suis persuadé que certaines constructions auraient eu lieu, même sans incitation. Bien évidemment, les marges des spécialistes de la défiscalisation génèrent un surcoût, d'où l'intérêt de revoir ces dispositifs.

C'est seulement, depuis mai que le dispositif Cosse a effectivement remplacé le « Borloo ancien », ce qui rend l'analyse difficile à réaliser, faute de recul suffisant. Rassurez-vous, je n'entends pas faire voter une loi « Mézard ».

Et non, on ne peut parler de nouvel impôt sur la fortune immobilière puisqu'il existe déjà. Le nom change, et vous pouvez simplement regretter qu'on maintienne cet impôt sur l'immobilier.

Je suis moi-même très attentif à la situation des zones les moins tendues et je me suis battu pour leur obtenir du « PTZ ancien » sur quatre ans et du « PTZ neuf » sur deux ans. Il est vrai aussi qu'il faut encourager la construction et la rénovation dans les zones tendues. Ne faudrait-il d'ailleurs pas procéder à une révision de ces zones ? Le Gouvernement et le Parlement pourront se pencher sur cette délicate question.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques.** – Rejoignant les propos tenus par Philippe Dallier, je voudrais vous demander si l'article 52 n'allait pas pousser les bailleurs sociaux à ne retenir que les locataires qui perçoivent peu ou pas d'APL ? C'est une orientation à rebours de la volonté du Gouvernement.

Vous dites que les bailleurs sociaux pourront percevoir plus de recettes issues du supplément de loyer de solidarité. Or cette ressource est anecdotique et elle est fléchée pour financer le Fonds national des aides à la pierre (Fnap). Vous évoquez aussi la stabilisation du taux du livret A, mais cela ne présente un intérêt que si les bailleurs sociaux peuvent réhabiliter ou construire.

L'Anah disposera de 110 millions d'euros : cette ressource sera-t-elle pérennisée durant le quinquennat ? N'aurait-il pas été préférable de relever la taxe sur les logements vacants affectée à l'Anah ? Cela éviterait des annulations de crédits en cours d'année budgétaire.

En cours d'année 2017, l'État a réduit sa participation au Fnap. Pour 2018, vous annoncez seulement 50 millions d'euros, contre 200 millions d'euros initialement inscrits en 2017. Les bailleurs sociaux devant financer à hauteur de 375 millions, la composition paritaire du Fnap est-elle encore cohérente face à ce déséquilibre ?

- Présidence de M. Yvon Collin, vice-président. -

**M. Jacques Mézard, ministre.** – Je crois qu’il faut faire confiance, non pas seulement à l’intelligence des territoires, comme l’on aime à dire ici, mais à l’intelligence des bailleurs sociaux. Comme leur nom l’indique, ils ne choisissent pas les locataires les plus fortunés... J’entends toutefois ce que vous dites.

S’agissant des compensations, la situation n’est pas bloquée. On peut certes améliorer les contreparties financières. La contribution du Sénat, sur ce sujet, sera la bienvenue.

J’ai veillé à ce que l’équilibre financier de l’Anah ne soit pas mis en danger. Ce n’était pas évident – les années passées en témoignent. Des engagements ont été pris pour le quinquennat, en matière de politique de la ville et de contrats de ville, mais aussi pour l’Anah puisque le grand plan d’investissement la financera à hauteur de 1,2 milliard d’euros pour le programme « Habiter mieux ». En tant qu’ élu local, j’ai mené six opérations programmées d’amélioration de l’habitat successives et un programme d’intérêt général. La lutte contre les passoires thermiques, notamment dans le cadre du « plan Climat », impose de sécuriser ce budget, j’en suis convaincu. Pour ne rien vous cacher, la direction de l’Anah et moi-même avons été inquiets, mais les réponses aux attentes ont fini par être trouvées.

Je vous entends sur le Fnap. Le débat est plus général : le choix de Raymond Barre, dans un contexte différent, de privilégier les aides à la personne aux aides à la pierre doit être revu. Vendre davantage de logements, comme cela se fait dans d’autres pays européens, permettra de financer plus largement le Fnap – à hauteur de 150 millions d’euros pour 15 000 logements. C’est le circuit vertueux que je souhaite instaurer. Mais je suis conscient de la difficulté ponctuelle que cela cause dans le budget pour 2018.

**M. Michel Canevet.** – Ces sujets sont très importants pour les élus ruraux. Le très haut débit en particulier, revêt une importance majeure pour les territoires périphériques ou enclavés. Beaucoup trop de secteurs restent mal couverts par les réseaux de téléphonie mobile. L’objectif de 2020 devra être tenu pour qu’ils ne restent pas laissés pour compte.

En matière de logement, nous sommes tous d’accord pour dire qu’il faut une réforme. Mais la rapidité des annonces faites par le Gouvernement inquiète élus et bailleurs publics.

Sur mon territoire, l’apport en fonds propres ou quasi-fonds propres que le PTZ permet de dégager est essentiel pour les ménages modestes. Allonger son éligibilité de deux ans est donc une bonne chose.

En Bretagne, il y a dix ans, les bailleurs sociaux mettaient 1 000 à 2 000 euros par logement neuf construit ; aujourd’hui, la baisse de l’intervention publique les contraint à mettre entre 15 000 et 20 000 euros par logement. Si leurs fonds propres et leurs capacités d’autofinancement diminuent, nous pouvons nous inquiéter pour la concrétisation de certaines opérations. En Bretagne, 10 % des logements mis en vente en 2016 ont trouvé preneur et le total des logements mis en vente représentait plus de la moitié de la production de logements neufs de l’année. Les marges de manœuvre sont donc étroites. La réforme est nécessaire, mais il faut du temps pour qu’elle soit comprise par tous. Il faut aussi que l’on évite un démantèlement des populations vers les métropoles et les zones déjà très urbanisées du territoire. Les zones rurales en ont besoin aussi.

**M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** – Membre d'une société anonyme d'HLM depuis plusieurs années, je veux d'abord vous remercier de nous avoir rassurés sur votre intention de nous écouter.

La budgétisation du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » est beaucoup plus crédible que les années précédentes : il avait fallu lui ajouter 153 millions d'euros au cours de l'année 2014, 225 millions d'euros en 2015 et 238 millions d'euros en 2016... Les sommes budgétées chaque année étaient déjà inférieures aux dépenses constatées en année N-2 en dépit des besoins. Reste que nous ne connaissons pas le niveau des dépenses réalisées au titre de 2017 ; les crédits augmentent de 12 % par rapport à l'enveloppe initiale de 2017, mais une ligne de 122 millions d'euros a déjà été ouverte par décret d'avance cette année.

De plus, les centres d'accueil et d'orientation, dépendant initialement du programme 177, sont passés sur le programme 303 en cours d'année, ce qui fait qu'on ne sait pas trop qui a payé quoi. Bref, nous aimerions être rassurés.

L'objectif est le logement d'abord, dites-vous. Nous sommes d'accord avec vous. Mais tous les ans, vous savez bien qu'il faut gérer l'urgence, et d'ailleurs vous avez prévu 200 millions d'euros supplémentaires cette année. En outre, nous avons encore 42 646 nuitées d'hôtel à payer, alors que nous disons chaque année qu'il faut les réduire...

Plus largement, notre politique d'hébergement impose d'accueillir tout le monde. Le programme 177 concerne ainsi de nombreuses personnes ne faisant l'objet d'aucun dispositif dédié, tels les déboutés du droit d'asile. Selon mes informations, certaines préfectures donnent instruction au Samu social et autres organismes de terrain de ne plus accueillir ces personnes. Que doit-on dire à ces structures ?

Au-delà de la saturation de nos lieux d'hébergement, les services d'orientation sont débordés. Il faut aller faire un tour au 115 de Paris pour comprendre comment les choses se passent au quotidien. Les crédits de veille sociale augmentent de 4 %, mais il faut aussi améliorer l'accueil.

Enfin, où en sont les marchés publics relatifs à la construction de 5 000 places d'accueil ? D'autres seront-ils lancés dans l'année qui vient ?

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – On comprend la volonté de prendre davantage en compte les quartiers en difficulté. Vous avez dit que l'État respecterait ses engagements, mais les crédits de l'action 04 du programme 147, c'est-à-dire le soutien de l'État au financement du nouveau programme de rénovation urbaine, ne s'établissent qu'à 15 millions d'euros. Or vous l'avez dit vous-même : il faudrait 65 millions d'euros par an pour atteindre le milliard d'euros ciblé par le programme... L'année dernière, l'amorçage des projets justifiait des engagements aussi faibles ; mais cette année devait être celle de la montée en puissance !

Vous avez reconnu que les décisions brutales prises sur l'APL et le Fnap allaient limiter le niveau de construction, car les réformes structurelles que vous appelez de vos vœux n'auront pas de conséquences immédiates. Comment comprendre que l'État incite les collectivités à respecter leurs obligations en matière de logement social et se désengage lui-même de l'accompagnement des bailleurs ?

La politique de vente de logements pose enfin un certain nombre de questions : sur l'existence d'acheteurs d'une part, le risque de copropriétés dégradées ensuite, enjeu très important sur certains territoires. Qu'y répondez-vous ?

**Mme Annie Guillemot, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** – Quel a été l'impact des annulations de crédits décidées en 2017 ? Valérie Létard et moi-même, au cours de notre mission d'évaluation, avons entendu beaucoup d'associations dénoncer l'injustice qu'elles ont subie de ce fait, après avoir reçu de la préfecture l'annonce de leur éligibilité à certaines subventions, mais avant dépôt de leur dossier.

Quel est le montant sanctuarisé des crédits affectés à la politique de la ville ? S'agit-il des crédits de l'action 10 ou des crédits de paiement du programme 147, qui baissent de 16,5 % en raison de la diminution du soutien apporté à la rénovation urbaine ? Cette sanctuarisation implique-t-elle que vous veillerez à ce qu'il n'y ait pas, comme en 2017, d'annulation de crédits en cours d'exercice ? C'est l'un des principaux problèmes rencontré par les acteurs de terrain.

Vous avez indiqué devant la commission « politique de la ville et cohésion sociale », commune à l'AMF, France urbaine et Ville et banlieue, que vous souhaitiez simplifier les procédures d'instruction des projets de renouvellement urbain, ce que Valérie Létard et moi-même préconisons déjà. Avez-vous demandé à l'Anru – qui, au passage, n'a toujours pas de président – d'agir en ce sens ? Seuls 15 millions d'euros sont prévus pour soutenir le renouvellement urbain en 2018, ce qui est loin de l'engagement du Gouvernement – d'un milliard d'euros – sur la durée du programme. Quand l'État compte-t-il s'engager effectivement dans le financement du NPNRU ? Aucun article du projet de loi de finances ne porte d'ailleurs le financement du NPNRU de 6 à 10 milliards d'euros ; le financement des 4 milliards d'euros supplémentaires serait abouti avec Action logement, mais pas, pour l'instant, avec l'USH...

**M. Didier Rambaud.** – J'ai été surpris d'entendre le ministre dire que la consommation des crédits de la DETR était mauvaise. En Isère, je n'ai pas cette impression. Si c'est le cas dans certains départements, je propose d'instaurer un bonus-malus, de sorte que les départements qui consomment bien ces crédits soient récompensés, les autres pénalisés...

**M. Pascal Savoldelli.** – J'apprécie la sincérité de vos propos, monsieur le ministre, sur la restructuration du secteur du logement social. Vous avez insisté sur la vente de logements sociaux. Mais dans le Val-de-Marne, j'ai 600 000 demandeurs de logement, seulement 80 000 attributions et 89 % des personnes éligibles au logement social – quelle que soit la couleur politique du maire. Le transfert du logement locatif vers le privé ne résoudra donc rien ! Vous vantez le dialogue : je vous ai demandé l'autre jour lors des questions d'actualité au Gouvernement quelle était la rente des offices HLM ; je n'attendais pas nécessairement une réponse immédiate, mais à un moment, il va falloir mettre les chiffres sur la table. Pour que le dialogue s'opère, il faut un profond respect pour ses interlocuteurs.

Vous avez évoqué la révision des zones. Nous savons tous qu'elle ne pourra pas se faire immédiatement. Dans les zones les plus tendues, êtes-vous prêt à prendre en charge l'encadrement des loyers, comme la loi vous y autorise ?

Le logement doit faire un effort dans le sens de la transition écologique. Seriez-vous favorable à l'ouverture, aux particuliers comme aux personnes morales que sont

les syndics de copropriété ou les organismes HLM, d'un livret d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations pour accompagner la transition écologique, en finançant les études et travaux sans alourdir les charges ?

**M. Dominique de Legge.** – Les dépenses en matière de logement représentent 35 milliards d'euros, pour des résultats qui ne sont pas à la hauteur des espérances. S'il s'agit de dépenser moins pour faire mieux, je suis d'accord – reste à discuter des moyens à déployer.

Mais ne craignez-vous pas de dissuader ceux qui pourraient être tentés d'investir dans l'immobilier en maintenant un impôt sur la fortune immobilière ?

**M. Victorin Lurel.** – J'aimerais attirer votre attention sur la situation particulière des outre-mer. Je crains en effet les effets cumulés de la mission « Outre-mer » et de la vôtre, monsieur le ministre. Il était question de réaliser 100 000 logements en dix ans pour 11 territoires ultramarins, soit 10 000 par an et une augmentation de 2 000 logements. Nous en sommes entre 7 800 et 8 000. Mais nous n'en entendons plus parler, et l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques limite les dépenses fiscales à quatre ans et à 28 % des recettes fiscales nettes de l'État. Malgré les engagements pris pour rassurer les investisseurs, les dispositifs fiscaux dans les outre-mer ont été modifiés à seize reprises ! Or leur efficacité est avérée et ils ont même été évalués, puisque le rapport de l'inspection générale des finances a conduit à encadrer les commissions servies aux intermédiaires. Pire : j'ai cru comprendre qu'avec les Assises de l'outre-mer, tout était différé. Diminution de la ligne budgétaire unique, remise en cause de la stabilité fiscale, niches fiscales comprises - qui doivent représenter 14 % des recettes... Il y a là un effet de souffle que nous ne maîtrisons pas. Nous ne sommes pas concernés par la réforme des APL – on pourrait dire que c'est heureux – mais nous participons au Fnap alors qu'il n'intervient pas outre-mer ; l'Anah, elle, n'intervient que très marginalement outre-mer... Bref le dispositif global change, et je crains les conséquences de ce changement sur des territoires très spécifiques. Je compte sur le travail que vous mènerez avec la ministre des outre-mer pour ne pas diminuer en valeur la ligne budgétaire unique.

**M. Jacques Mézard, ministre.** – Monsieur Canevet, l'objectif de couverture en très haut débit est un engagement prioritaire du Président de la République et du Gouvernement. Nous verrons plus clair d'ici la fin de l'année sur l'état des lieux et sur les négociations avec les opérateurs. Couvrir tout le territoire en 2020 est un défi – moins s'agissant des contraintes à faire peser sur les opérateurs que sur le plan technique. Satellite, 4G... toutes les technologies devront être mobilisées.

Il est certain que la restructuration du secteur du logement prendra du temps, mais si l'on n'engage pas de réforme en début de mandat, il y a peu de chances de parvenir à réformer.

Le dispositif « Pinel » en zone C a été mis en place par le décret du 3 mai 2017. Il n'a concerné que quelques dizaines de logements.

**M. Michel Canevet.** – Combien ?

**M. Jacques Mézard, ministre.** – Une vingtaine. La pression n'est donc pas considérable.

Monsieur Morisset, je partage vos vues. Nous courons derrière la réalité depuis des années. J'espère que nous cesserons bientôt de le faire. Les choses sont complexes : certaines structures d'accueil dépendent du ministère de l'intérieur, d'autres de crédits gérés par mon ministère ; je souhaite que nous simplifions les choses. Cela n'entrave toutefois pas la gestion de l'urgence.

Vous avez raison sur les nuitées hôtelières – environ 34 000 en région parisienne, pour un coût annuel à l'unité de 19 000 euros. Nous pouvons effectivement nous interroger sur la pertinence du dispositif, mais c'est dans l'urgence que nous y recourons chaque année. Je ne fais pas le procès de mes prédécesseurs, car nos concitoyens se moquent de savoir qui est responsable, et le sujet est difficile. Je suis allé, loin des caméras, passer une longue soirée en maraude, avec le Samu social et observer le traitement des appels par des gens compétents et qui font preuve d'une grande générosité ; d'où mon insistance sur le logement d'abord. Certaines personnes bénéficiant de ces nuitées sont en attente de régularisation depuis des années : douze ans pour le plus ancien, tandis que 4 000 sont hébergés à l'hôtel depuis cinq ans ! Je pose la question : sommes-nous bien raisonnables ? Nous avons tous des efforts à réaliser pour améliorer cette situation.

Madame Taillé-Polian, je vous confirme que les crédits de paiement sont sanctuarisés pour la durée du quinquennat pour la politique de la ville. En matière de rénovation urbaine, deux opérations ont été signées à ce stade. Les crédits dédiés aux NPNRU seront ouverts lors du débat parlementaire, en lien avec l'accord global que nous sommes en train de mettre au point avec Action logement, qui sera signé dans les jours qui viennent. J'en parle régulièrement avec le directeur général de l'ANRU, et je n'ai aucune inquiétude à ce sujet. Son nouveau président sera, par ailleurs, nommé bientôt.

Les ventes de logements devront se faire en bloc, pour éviter le mitage. Nous parlons de volumes limités : passer de 8 000 à 40 000 logements vendus par an, cela représenterait toujours moins d'1 % du parc. Il reste compliqué, pour les bailleurs sociaux, de réaliser ces ventes, mais il ne s'agit aucunement d'en faire des tonnes. Passer à 0,6 % ou 0,8 % du parc serait une bonne source de financement et faciliterait l'accession sociale à la propriété.

Madame Guillemot, nous avons tous, en matière de gestion, une certaine ancienneté... Ce n'est pas la première fois que des crédits sont annulés. J'ai dit qu'il n'y aurait pas d'annulations en 2018 pour les crédits de la politique de la ville, ce qui est inédit ! Je ne reviendrai pas sur les pratiques du passé, car cela pourrait nous occuper un long moment. Nous avons fait le nécessaire pour que ces annulations portent sur des mises en réserve, afin de limiter l'impact sur les territoires. Cela a quand même posé quelques problèmes...

**Mme Annie Guillemot.** – Ah oui !

**M. Jacques Mézard, ministre.** – Certes, mais j'ai vu lors de mes déplacements un certain nombre de contrats signés par l'État à la fin de la législature précédente, sans le moindre financement correspondant ! Je ne fais le procès de personne et m'efforce d'honorer la signature de l'État, mais de grâce, que chacun porte sa croix !

Oui, les programmes de l'Anru sont devenus trop compliqués ; j'en ai parlé avec son directeur général, qui en est d'accord. Dès qu'un nouveau président aura été nommé, nous

en parlerons en conseil d'administration, car la complexité est chronophage et empêche de répondre aux besoins des collectivités territoriales.

Monsieur Rambaud, votre idée sur la DETR a déjà été émise mais n'a jamais été acceptée par Bercy... Je vous confirme qu'une part certaine des crédits de cette dotation n'est pas utilisée. Il faut dire aussi que leur forte augmentation les années précédentes et le retard pris par certaines opérations conduiront à leur consommation dans les années à venir. Nous avons fait le maximum pour maintenir l'ensemble de ces dotations – qui ne relèvent pas de mon ministère – au niveau le plus élevé possible, ce qui n'était pas évident : la DETR est maintenu à 1 milliard d'euros, la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements à 660 millions d'euros. C'est plutôt une bonne nouvelle pour les collectivités.

Monsieur Savoldelli, nous ne sommes pas d'accord sur tout, c'est le débat démocratique... Nous connaissons l'historique de l'encadrement des loyers : rendu obligatoire pour 22 communes, puis limité sous le gouvernement Valls, son application dans le seul ressort de Paris et Lille a été contestée. J'ai décidé de faire appel au nom de l'État de la décision mettant à mal l'encadrement des loyers à Lille – conformément aux souhaits de la maire de Lille, avec qui je me suis entretenu. Nous n'avons pas le recul nécessaire sur le dispositif pour prendre une décision d'extension. Il n'est en tout cas pas prévu de le menacer non plus.

L'idée de créer un nouveau livret d'épargne de transition énergétique ne me choque pas.

Monsieur de Legge, si j'étais taquin, je m'étonnerais que les contempteurs de l'ISF nous reprochent de le transformer en impôt sur la fortune immobilière. Que ne l'avez-vous supprimé lorsque vous étiez dans la majorité ! Avec une telle mesure, nous avons le privilège d'être critiqués par ceux qui considèrent qu'il ne fallait pas toucher à l'ISF et par ceux qui estiment qu'il fallait tout supprimer... Mais c'est une situation à laquelle je suis habitué !

Monsieur Lurel, la ministre des outre-mer et moi-même sommes convenus de nous concerter sur les questions de logement. Je sais les difficultés particulières de ces territoires, à Mayotte ou en Guyane notamment. Les spécificités des outre-mer justifient en tout cas un traitement particulier.

**M. Yvon Collin, président.** – Je vous remercie, monsieur le ministre. C'est toujours un plaisir de vous revoir dans ces murs.

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

*La réunion est close à 18 h 45.*

**Mercredi 25 octobre 2017**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 8 heures.*

**Projet de loi de finances pour 2018 - Finances locales - Audition de  
Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de  
l'intérieur (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

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

*La réunion est close à 9h35.*

**Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Immigration, asile et  
intégration » - Examen du rapport spécial**

*La réunion est ouverte à 9 h 45.*

**M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial.** – Les crédits de la mission s'élèvent environ à 1,4 milliard d'euros, dont 80 % pour le programme 303 « Immigration et asile » et le reste pour le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française ». Ces questions devraient être au cœur du débat démocratique car nous devons sortir de l'aveuglement et faire preuve de cohérence. On peut bien s'apitoyer sur l'assassinat de deux jeunes filles à Marseille, ou allumer des bougies à Nice, la réalité est que les auteurs de ces actes n'auraient pas dû se trouver en France, il aurait fallu les expulser. Or les crédits de lutte contre l'immigration irrégulière – action 03 – passent de 89 millions d'euros à 82 millions d'euros, soit une baisse de 7 %. Où est la cohérence ? Le 15 octobre sur TF1, le Président de la République déclarait être favorable à l'expulsion de « tout étranger en situation irrégulière qui [commet] un acte délictueux ». Fort bien, mais comment ? Il est urgent de revenir sur la loi du 31 décembre 2012 qui a supprimé le délit de séjour irrégulier, et d'arrêter les postures bien-pensantes, jusqu'au sommet de l'État : nous avons tout de même eu un Premier ministre qui a déclaré en octobre 2015 qu'il ne fallait pas trier entre les migrants, avant de reconnaître en novembre 2015 que des terroristes s'étaient glissés parmi ceux-ci !

J'appelle de mes vœux une évolution législative significative au premier semestre 2018 afin de garantir le droit d'asile tout en maîtrisant – enfin – l'immigration. Un arrêt de la Cour de cassation, du 24 septembre dernier, estime illégale la détention d'un demandeur d'asile en procédure Dublin. Le président Gérard Larcher a déclaré que notre priorité était de retisser les liens qui font une nation. Ceux-ci sont très distendus...

Comment pouvons-nous voter ce budget dès lors que nous ne disposons d'aucune donnée sur les flux et les stocks ? L'évolution de la demande d'asile n'est pas évaluée.

Pourtant, nous l'avons vu exploser depuis quelques années, et notre voisin a décidé unilatéralement d'accueillir un million de personnes.

Il faut aussi évoquer les filières d'immigration : le trafic d'êtres humains rapporte davantage que celui de la drogue ou des armes. Un sénateur de Guyane a parlé dans l'hémicycle de génocide de substitution. À Mayotte, 75 % des naissances sont le fait de parents en situation irrégulière. Comment intégrer ces flux alors que les budgets baissent et que nos exigences sont moindres que celles existant en Allemagne, par exemple ? La volonté d'intégration n'est pas à la hauteur des besoins.

L'allocation pour demandeur d'asile (ADA) est de 360 euros pour une personne seule non hébergée. Sans aller chercher au bout du monde, le salaire minimal en Roumanie est de 320 euros... Nous attirons l'immigration clandestine ! L'accueil est une tradition française, mais accepter ce que nous acceptons depuis des années revient à menacer la cohésion de la nation. Un ancien ministre parlait des Molenbeeck qui se développent chez nous. Notre non-politique en matière d'immigration est inquiétante. Il est urgent de dire la vérité sur ce sujet. Jacques Mézard expliquait récemment qu'à Sarcelles, il a visité une école où aucun parent ne parlait français. Et dire qu'on ne cesse de fermer des écoles dans nos territoires ruraux... Dramatique.

À l'article 56, je vous propose un amendement visant à réduire de deux à un an le report de l'entrée en vigueur du contrat d'intégration républicaine à Mayotte. Je vous propose également une adoption sans modification de l'article 57, qui vise à limiter la durée de versement de l'ADA aux seules personnes ayant le statut de demandeur d'asile, et non plus aux déboutés qui peuvent aujourd'hui en bénéficier le mois suivant le rejet définitif de leur demande.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis de la commission des lois.** – Les crédits affectés à la mission croissent de 10,44 % en autorisations d'engagements et de 26 % en crédits de paiement. Des efforts importants ont été consentis pour l'asile – autorisations d'engagements en hausse de 11,25 % – afin de tenir compte de la crise du Levant. L'ADA coûtera 318 millions d'euros cette année, ce qui semble une prévision plus sincère que l'an dernier. Malgré un effort sur l'hébergement d'urgence, les montants restent considérables.

Le délai moyen d'instruction des demandes d'asile reste trop élevé : 449 jours en 2017, pour un objectif de 209 jours, et 228 jours en procédure accélérée pour un objectif de 178 jours. L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) a essayé de gérer au mieux l'afflux important que nous avons connu, sachant que la loi de 2015 ajoute des contraintes. Et 61 % des demandeurs d'asile en procédure Dublin sont réellement hébergés en centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA). Le problème de fond reste : *quid* de la gestion des déboutés ? Ils représentaient 53 600 personnes en 2016, qui alimentent l'immigration irrégulière ; or les crédits dédiés baissent de 7 %. Il faut donner des moyens aux services et négocier des accords de réadmission. L'assignation à résidence est inefficace, puisqu'elle n'aboutit à une reconduite à la frontière que dans 2 % des cas. La faiblesse de ce budget est sans conteste cette baisse de 7 %.

**M. Roger Karoutchi.** – Je salue en notre rapporteur spécial la fougue de la jeunesse, qui donne à ses propos un aspect carré. De fait, les questions budgétaires renvoient à la politique suivie. Le Président de la République, le Premier ministre, le ministre de

l'Intérieur s'engagent en faveur d'une politique de reconduite automatique à la frontière. Très bien, mais si le budget affecté à cette politique diminue, cela n'a aucun sens.

Notre politique de droit d'asile est parfaitement légitime, mais elle est détournée de son objet. Le nombre de demandes, qui atteignait les 40 000 en 2012, va dépasser 100 000 cette année. Cela signifie que la moitié des demandes correspondent à de l'immigration économique. Or notre système déboute, mais ne reconduit pas, faute d'un financement adéquat. D'ailleurs, les crédits de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) sont aussi dérisoires. Bref, nous ne manifestons pas la fermeté nécessaire, et ne faisons pas les efforts d'intégration requis. Depuis six ans, notre politique ne tient pas la route. Je crains que le texte annoncé en 2018 – le quatrième en cinq ans – ne soit purement déclamatoire et ne fasse de la France un pays sans politique migratoire, sans politique d'asile, sans politique d'intégration : trois fois « sans », qui font zéro !

**M. Rémi Féraud.** – Sans partager le point de vue politique du rapporteur spécial, j'observe que nous partons d'une budgétisation insuffisante. Je salue l'augmentation des crédits pour l'intégration et le doublement de la capacité d'hébergement. Cela dit, certains moyens ne sont pas inscrits dans le budget, qu'il s'agisse des crédits de l'Ofpra – qui ne suffiront certes pas à réduire le délai d'instruction à 60 jours – ou de l'engagement du Président de la République qu'il n'y ait plus personne à la rue fin 2017. Il y a des incohérences : davantage d'expulsions, cela impose un plus grand nombre de places en centre de rétention.

**M. Marc Laménie.** – Ces questions nous interpellent fortement. La baisse de 7 % me laisse perplexe : 82 millions d'euros, c'est peu, surtout sur un total de 1,3 milliard d'euros ! Combien faudrait-il pour bien faire ? Et combien d'agents ?

**M. Bernard Lalande.** – Les propos du rapporteur spécial me surprennent. Un être humain mérite le respect, et l'immigration et l'asile ne doivent pas être envisagés comme des stocks à traiter. Nous observons un flux beaucoup plus important, qui s'accroîtra encore, ce qui nous incite à mettre en œuvre un véritable politique de reconnaissance des populations et d'asile. À cet égard, ce budget est insuffisant. Nous sommes donc très critiques sur les crédits de cette mission.

**Mme Nathalie Goulet.** – Notre politique d'asile, c'est l'honneur de la France. Et il est déplacé de lier immigration et terrorisme. Pour la reconduite à la frontière, nous manquons de moyens. Le problème est souvent d'identifier la nationalité des intéressés. Je m'abstiendrai, pour contester le manque de moyens alloués à cette mission, pourtant essentielle, et dans un contexte préoccupant.

**M. Gérard Longuet.** – Je salue la tonalité du propos de notre rapporteur. Elle peut déranger, mais elle a le mérite de présenter avec énergie un problème d'ampleur. J'imagine que l'État s'est intéressé à la professionnalisation des réseaux de passeurs. De fait, l'immigration massive à laquelle nous sommes confrontés n'a souvent pas le caractère spontané qu'on lui prête. Pour avoir vu la population refluer devant l'avance des Khmers rouges, je sais ce qu'est un déplacement massif de population pour faits de guerre. Or, dans notre cas, les migrants traversent des milliers de kilomètres, franchissent des frontières, bénéficient de soutiens logistiques – dans des conditions scandaleuses. Tout cela révèle une organisation. L'État peut-il la mettre au jour ? Les organisateurs sont sans doute poussés par l'appât du gain, et soutenus par certains pays. L'immigration n'est pas une fatalité, et ne survient pas par génération spontanée. À Mayotte et en Guyane, nous ne faisons rien.

Ailleurs, l'opinion sent l'État désarmé dans son analyse, alors que celle-ci est un préalable indispensable à l'action politique.

Que coûte la reconduite à la frontière des déboutés ?

**M. Julien Bargeton.** – Je remercie Roger Karoutchi et François-Noël Buffet d'avoir tenu des propos apaisés et d'être restés dans des considérations budgétaires. Je suis surpris par la tonalité générale du débat sur les crédits de cette mission, puisque les autorisations de programme augmentent de 10,5 % et les crédits de paiement de 26 %, ce qui ne doit pas être le cas de beaucoup de missions. Les critiques restent nombreuses, alors que des orateurs de toutes les sensibilités ont souligné la sincérité des inscriptions, en particulier concernant l'allocation pour l'ADA et l'hébergement d'urgence.

En ce qui concerne l'Ofii, je suis également surpris par les critiques, puisque ses crédits passent de 160 millions d'euros en 2017 à 180 millions d'euros en 2018, après avoir baissé de quelques millions d'euros entre 2016 et 2017. On peut toujours estimer cette augmentation insuffisante, mais elle mérite d'être soulignée quand la tendance générale est à la limitation de la dépense publique.

La lutte contre l'immigration illégale et les reconduites à la frontière méritent effectivement une attention particulière, puisque leurs crédits baissent de 7 %. Compte tenu de la consommation réelle des crédits, la baisse n'est que de 2,9 %, puisque les crédits n'ont pas été consommés en 2016. Par ailleurs, l'action « Soutien » augmente beaucoup, de même que d'autres actions, ce qui mérite d'être examiné de plus près.

Compte tenu de ces éléments, Didier Rambaud et moi-même voterons les crédits de cette mission.

**M. Philippe Dallier.** – On peut saluer un effort accru de sincérité budgétaire, mais il n'est pas possible d'en conclure que les crédits sont au niveau des besoins. On ne peut pas en même temps se plaindre des difficultés rencontrées sur le terrain et constater chaque année que les crédits sont insuffisants.

En aval, on relève un problème lié à la baisse du budget consacré à la lutte contre l'immigration irrégulière, mais il y a surtout un problème en amont. Nous ne nous sommes pas préparés à l'arrivée massive de migrants – si la France avait connu ce qu'a connu l'Allemagne, je ne sais pas comment elle aurait fait face à la situation. Ainsi, cet été, en Île-de-France, pour vider le camp de La Chapelle, on s'est précipité pour réquisitionner les gymnases dans les communes, solution peu adaptée aux besoins des migrants et qui crée de graves difficultés aux collectivités locales. Or, à l'occasion de ces réquisitions, l'État engage des dépenses : il mandate des associations, rembourse les frais engagés aux collectivités locales. Combien coûte cette impréparation, par rapport à ce qu'aurait coûté un plan établi à l'avance, permettant un accueil respectant la dignité des demandeurs d'asile en attente de traitement de leur dossier ? Je ne sais pas si ce coût est évalué, mais je serais curieux de le connaître. Ces opérations très médiatisées donnent le sentiment que les problèmes sont traités, alors que la situation sur le terrain ne s'améliore pas. Des dépenses sont donc engagées sans grande efficacité, et j'aimerais qu'elles puissent être identifiées dans ce budget.

**Mme Fabienne Keller.** – Je voudrais apporter un témoignage. Éluë de Strasbourg, j'ai pu observer l'accueil d'un flux important de migrants organisé sur l'autre rive du Rhin. Il est vrai que les Allemands avaient déjà une expérience, puisqu'ils avaient accueilli

beaucoup de réfugiés d'Europe orientale d'ascendance allemande après la chute du Mur. Il serait intéressant de procéder à une analyse des procédures bien structurées mises en place par nos voisins, qu'il s'agisse des cours de langue, de l'intégration, mais aussi de la gestion de la reconduite à la frontière.

Comme l'a indiqué Gérard Longuet, il faut s'attaquer à l'amont, au problème des passeurs, mais le sujet me semble devoir être traité au niveau européen, qu'il s'agisse de la gestion de Schengen, des accords de réadmission signés avec les pays d'origine, des procédures internationales de lutte contre les trafics. Cela mériterait un travail de fond.

Je relève l'effort réalisé pour raccourcir les délais de traitement des demandes d'asile. Sur le terrain, nous observons que la durée de la procédure initiale et de la procédure de recours rend très difficile humainement la reconduite des familles à la frontière.

**M. Bernard Delcros.** – Ce sujet extrêmement complexe exige de nous la plus grande objectivité et un grand sens des responsabilités. La France doit être à la hauteur de son histoire dans le traitement de ces enjeux.

Comme l'ont dit plusieurs collègues, il est nécessaire de structurer de manière solide la politique d'asile et d'intégration et, du coup, de calibrer les moyens qui doivent lui être consacrés dans la durée. Je constate l'augmentation importante des crédits de la mission, même s'ils ne sont peut-être pas encore tout à fait suffisants, et je voterai donc en faveur de leur adoption.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je note avec satisfaction que l'on sort d'une sous-budgétisation chronique. Néanmoins, nous restons dans la gestion de l'urgence, contrairement à l'Allemagne dont la politique a été rappelée. La politique d'intégration reste largement à construire, c'est pourquoi je partage certaines réticences qui ont été exprimées. Il ne s'agit pas simplement d'afficher des moyens budgétaires, mais de savoir quelle politique d'intégration nous voulons, quel traitement nous réservons aux déboutés du droit d'asile.

En ce qui concerne l'hébergement des demandeurs d'asile, la Société nationale immobilière (SNI), filiale de la Caisse des dépôts et consignations, a acheté l'année dernière 62 hôtels Formule 1. Dispose-t-on déjà d'une évaluation de ces acquisitions et sait-on si elles ont permis une amélioration des conditions d'hébergement des demandeurs d'asile ? Il me semble que les préfetures recourent souvent à des hôtels tenus par des marchands de sommeil, aux conditions de sécurité catastrophiques, avec des drames à la clé – au moins, les Formule 1 respectent les normes de sécurité.

**M. Philippe Dallier.** – Cette opération de rachat d'hôtels relève également des programmes liés au logement dont je suis rapporteur spécial. Elle vise à réduire le nombre de nuitées hôtelières, mais n'a pas pour vocation principale l'accueil des personnes en attente d'une décision sur leur demande d'asile.

**M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial.** – Dans le domaine budgétaire, la difficulté consiste à avoir une vision d'ensemble. L'intervention de Philippe Dallier nous prouve que la gestion des demandeurs d'asile bascule parfois vers d'autres missions. Hier, nous examinions les crédits relatifs à la contribution de la France au budget de l'Union européenne : on y trouvait 68 millions d'euros destinés à la Turquie pour l'aider dans la gestion des réfugiés. Or cette somme n'est pas recensée dans la mission. « Gouverner, c'est

prévoir » : pour cela, il faut bien parvenir à chiffrer le coût d'une politique. On voit bien les limites de « l'Europe qui protège », que beaucoup parmi nous appellent de leurs vœux...

L'immigration est entre les mains de passeurs sur notre territoire, nous le savons ; elle a un impact sur l'ensemble de la société française et sur tous les budgets de la nation : il me semble donc urgent d'avoir une vision globale.

Dans son édition du 24 octobre, Le Figaro indiquait que sur près de 3 000 étrangers retenus à Coquelles, 42 seulement ont été éloignés dans un pays hors d'Europe. Il ne faut donc pas se payer de mots.

Vous aurez compris que je vous propose de ne pas adopter les crédits de cette mission.

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous devons voter sur les crédits de la mission, mais aussi sur les articles 56 et 57 qui lui sont rattachés. J'ajoute que vous avez déposé un amendement à l'article 56.

**M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial.** – En résumé, je vous propose de voter contre l'adoption des crédits de la mission. Je propose par ailleurs l'adoption conforme de l'article 57. Quant à l'article 56, relatif à Mayotte, j'ai déposé un amendement tendant à faire appliquer à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 le contrat d'intégration républicaine, qui s'appliquerait alors pour 6 000 primo-arrivants supplémentaires, selon les estimations, soit une anticipation d'un an.

**M. Bernard Lalande.** – Nous reconnaissons l'effort budgétaire réalisé, même s'il est insuffisant par rapport aux besoins. Le groupe socialiste et républicain s'abstiendra sur l'adoption des crédits et sur celle des articles 56 et 57.

**M. Roger Karoutchi.** – Le coût moyen de reconduite à la frontière était estimé en 2016 à 4 200 euros par personne ; pour 30 000 à 40 000 déboutés du droit d'asile, cela représente un total supérieur à 100 millions d'euros, alors que les crédits ne sont que de 10 millions d'euros. Il y a donc un problème de cohérence.

Par ailleurs, je suis d'accord avec le rapporteur sur la situation à Mayotte, même si je trouve un peu optimiste la limitation du nombre de migrants annuels à 6 000. Je voterai contre les crédits et je suivrai le rapporteur sur l'amendement et sur les articles.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».*

*La commission adopte l'amendement n° 1 du rapporteur spécial et décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 56 ainsi modifié et de l'article 57.*

## **Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Remboursements et dégrèvements » - Examen du rapport spécial**

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur spécial.** – Je ne tiendrai pas de *meeting* ici. Je fais partie des sénateurs et sénatrices qui ne font partie ni de la majorité présidentielle ni de la majorité sénatoriale. Je me limiterai à une approche strictement budgétaire.

La mission « Remboursements et dégrèvements » retrace les dépenses budgétaires résultant mécaniquement de l'application des dispositions fiscales prévoyant des dégrèvements d'impôts, des remboursements ou des restitutions de crédits d'impôt. Le caractère mécanique de ces dépenses implique que les crédits de la présente mission soient évaluatifs ; en d'autres termes, ils ne constituent pas un plafond, contrairement à ceux des autres missions budgétaires.

La mission est composée de deux programmes, l'un consacré aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, l'autre aux mêmes opérations pour les impôts directs locaux, que je vous présenterai successivement, après avoir dit quelques mots sur l'ensemble de la mission.

Pour 2018, les crédits demandés au titre de la présente mission s'élèvent à 115,2 milliards d'euros, montant le plus important depuis que cette mission existe, ce qui en fait la première mission du budget de l'État. Ses crédits augmentent de 7 milliards d'euros, soit une hausse de 6 % par rapport à l'évaluation de 2017 révisée.

Cette hausse significative s'explique notamment par l'augmentation des dépenses au titre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et de l'impôt sur le revenu et, s'agissant des impôts locaux, par la mise en place de la première tranche du dégrèvement de taxe d'habitation annoncée par le Président de la République pendant la campagne, qui fera l'objet d'un rapporteur particulier de notre rapporteur général.

Au total, en 2018, les remboursements et dégrèvements devraient représenter 28,5 % des recettes fiscales brutes. Ce taux a augmenté de 5 points depuis 2013, traduisant une politique fiscale qui repose de façon importante et croissante sur des mécanismes de réduction fiscale, qui grèvent en contrepartie les dépenses budgétaires. La diminution de la taxe d'habitation ne peut laisser ignorer que d'autres mesures prises auparavant diminuent fortement les recettes de l'État et des collectivités territoriales. Enfin, le dispositif de mesure de la performance de la mission demeure inadéquat et manque d'ambition. Ainsi, la cible de certains indicateurs est systématiquement fixée à un niveau inférieur à celui de la réalisation des années précédentes.

En ce qui concerne les impôts d'État, les remboursements et dégrèvements sont en grande partie la conséquence de la mécanique de l'impôt, puisqu'il s'agit des restitutions d'excédents de versement d'acomptes d'impôt sur les sociétés et des remboursements de crédits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Pourtant, la part des remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques au sein du programme a progressé de façon constante depuis 2013, à la faveur de la montée en puissance du CICE, alors que le niveau global des crédits d'impôt avait diminué de 2010 à 2013 en raison de la réduction des niches fiscales.

Les remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques continuent de bénéficier en majeure partie aux entreprises à hauteur de 80 %. Cette réduction massive de l'imposition des entreprises, déjà soulignée les années précédentes par notre ancienne collègue Marie-France Beaufiles, continue d'interroger sur les finalités de la politique fiscale, alors même que ses effets semblent incertains.

Le CICE pèse sur les dépenses de la mission à deux titres : lorsque l'imputation de la créance correspondante entraîne une restitution d'un excédent de versement d'acompte de l'impôt sur les sociétés et, bien évidemment, en cas de restitution immédiate de la créance.

La montée en puissance progressive du dispositif se traduit dans le projet de loi de finances pour 2018 par un montant record du coût budgétaire du dispositif, qui atteint 20 milliards d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés. Cette hausse continue s'explique par le délai de trois ans dont disposent les entreprises pour déclarer leur créance de CICE, mais également par une meilleure connaissance du dispositif et un intérêt accru du fait de la révision à la hausse du taux du CICE.

La baisse du taux du CICE à 6 % à compter de 2018, puis la suppression annoncée du dispositif dans sa forme actuelle à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019 conduiront à une diminution progressive des remboursements et dégrèvements correspondants.

Malgré son poids budgétaire important, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi n'a pas démontré des effets certains. Le dernier rapport d'évaluation du comité de suivi du CICE, de septembre 2017, conclut ainsi que le dispositif n'a pas eu d'impact à court terme en 2013 et 2014 sur les investissements, sur la recherche et le développement ni sur les exportations. Il souligne également l'incertitude des effets du CICE sur l'emploi.

Enfin, j'ai demandé une information sur la répartition géographique des bénéficiaires du CICE – il ne s'agit pas de lever le secret bancaire ni de porter atteinte au secret fiscal –, parce qu'il me semblait qu'elle permettrait d'évaluer totalement ses effets sur le chômage. L'absence d'un dispositif de traçabilité et de contrôle de l'utilisation des crédits concernés sur ce point, qui permettrait de mieux juger des effets de la mesure sur l'emploi et la compétitivité, est regrettable. Nous ne pouvons qu'y être sensibles en tant que parlementaires, quelles que soient nos options politiques.

Le dernier élément significatif qui explique la hausse globale du montant des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État est l'universalisation du crédit d'impôt pour les services à la personne votée en loi de finances initiale pour 2017, qui va notamment permettre aux retraités à revenus modestes de bénéficier du dispositif. Le coût de cette mesure en 2018 est évalué à 1,1 milliard d'euros qui sont retracés sur les dépenses de la mission.

En ce qui concerne les impôts locaux, le montant des dégrèvements d'impôts économiques appelle plusieurs observations.

Tout d'abord, conformément aux souhaits réitérés par ma prédécesseur, les restitutions de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) seront désormais retracées sur le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » et non plus sur la présente mission, afin d'éviter un excédent structurel du compte. Ceci se traduit par une mesure de périmètre de 750 millions d'euros environ.

Par ailleurs, comme vous le savez, une décision du Conseil constitutionnel de mai 2017 a modifié les modalités de calcul du dégrèvement barémique de CVAE. Nos collègues Charles Guéné et Claude Raynal ont particulièrement travaillé sur cette question, qui a une double incidence sur les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

D'une part, la censure du Conseil constitutionnel étant d'application immédiate, il en résulte un coût pour l'État, correspondant aux montants réclamés par les entreprises au titre

des exercices passés du fait de l'application de la consolidation du chiffre d'affaires. Le coût de ces contentieux devrait s'élever à 300 millions d'euros en 2017 et à 150 millions d'euros en 2018.

D'autre part, le coût du dégrèvement barémique sur la CVAE acquittée par les entreprises en 2017 augmente ; compte tenu du décalage d'un an, ses effets se feront sentir en 2018, par une hausse de 300 millions d'euros des crédits de la mission. Cette situation devrait être résolue par l'article 7 du projet de loi de finances, sous réserve de son adoption.

Au total, les effets de cette décision du Conseil constitutionnel représentent un surcoût pour l'État de 450 millions d'euros en 2018 sur la présente mission.

J'en viens au dégrèvement de taxe d'habitation, dont je rappelle qu'il sera présenté par le rapporteur général le 15 novembre prochain. Le coût correspondant étant retracé sur la présente mission, j'en rappelle néanmoins les grandes lignes.

Il s'agit bien d'un dégrèvement et non d'une exonération ; la mesure sera mise en place progressivement sur trois ans : en 2018, l'ensemble des bénéficiaires verront leur cotisation diminuer d'un tiers ; enfin, le dégrèvement sera calculé en se fondant sur les taux et les abattements de 2017 ; la base, elle, continuera à croître ; si le dégrèvement ainsi calculé était inférieur à la contribution due, la différence serait acquittée par le contribuable.

D'après l'Observatoire français des conjonctures économiques, cette mesure représentera – en 2020, lorsqu'elle aura été mise en place dans son intégralité – un gain de pouvoir d'achat moyen de 325 euros par ménage acquittant actuellement la taxe d'habitation. Le gain effectif variera cependant de façon importante, selon le décile de revenus et la localisation du contribuable. Cette mesure bénéficiera essentiellement aux « classes moyennes », même si j'avoue avoir du mal à préciser les contours de cette notion.

On observe également que le bénéfice de la mesure sera différent selon la localisation du contribuable. Ainsi, à revenus équivalents, le montant de l'allègement pourra être très différent.

Je considère pour ma part que la solution retenue par le Gouvernement n'est pas satisfaisante. Elle crée notamment un risque sur les ressources des communes et groupements et ne résout pas la question de la vétusté des valeurs locatives. Il est nécessaire de procéder à une révision des valeurs locatives, tout en s'attachant à prendre en compte les revenus dans le calcul de la cotisation due. Celui-ci est d'ores et déjà pris en compte, à travers les abattements, exonérations et dégrèvements existants, mais il aurait sans doute été préférable d'aller plus loin et d'étendre, même progressivement, le plafonnement de la taxe d'habitation en fonction des revenus. Cela ne signifie pas que je suis favorable à une *poll tax* !

N'oublions jamais que les contribuables à la taxe d'habitation n'ont, en général, pas la possibilité de la déduire de leur impôt sur le revenu, contrairement aux entreprises qui peuvent déduire la contribution économique territoriale qu'elles acquittent de la base de calcul de leur impôt sur les sociétés ou sur le revenu.

Compte tenu de ces observations, du poids du CICE et des incertitudes quant à son utilité, des doutes demeurant sur la compensation de l'allègement de la taxe d'habitation, je vous invite à ne pas adopter les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Je partage les analyses et conclusions du rapporteur spécial, notamment sur la taxe d’habitation. Un dégrèvement ne suffit pas à rendre un impôt juste. Il fallait mener à terme la révision des valeurs locatives.

A-t-on une idée du coût de gestion du CICE ? Cette mesure n’a pas été lisible pour les entreprises ; son préfinancement possible *via* Bpifrance relevait plutôt de l’usine à gaz et le coût de gestion a dû être exorbitant.

A-t-on une idée des retombées du « suramortissement Macron » qui permettait d’ajouter 40 % de déduction fiscale à l’amortissement comptable ? Cette mesure a été extrêmement efficace sur l’investissement, contrairement au CICE. Il serait intéressant d’établir un comparatif entre ces deux mesures. Le suramortissement a pris fin le 15 avril 2017, mais c’est lui qui aurait dû être prolongé, contrairement au CICE.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Cette mission a tiré notamment les conséquences de la réforme de la taxe d’habitation, prévue à l’article 3 du projet de loi de finances. Le rapporteur spécial vient de proposer de ne pas adopter ses crédits. Pour ma part, je pense que nous devons approfondir l’analyse de cette mesure – nous n’avons reçu que récemment les réponses à notre questionnaire –, et je propose de réserver notre vote sur cette mission.

**M. Éric Bocquet.** – Vous connaissez ma position de fond sur le CICE. Le comité de suivi émet des réserves très fortes quant à son efficacité en termes de création d’emplois : le Gouvernement a-t-il prévu des ajustements pour améliorer cette efficacité ?

Concernant la répartition géographique des bénéficiaires du CICE, de deux choses l’une : soit les données n’existent pas, soit on refuse de les transmettre à un parlementaire – la deuxième hypothèse me paraissant inquiétante. J’avais adressé un courrier il y a trois ans au préfet de mon département et l’on m’avait répondu que le secret des affaires s’opposait à la transmission d’une telle information, ce qui m’avait profondément choqué.

**M. Marc Laménie.** – Notre rapporteur spécial a retracé précisément l’évolution de cette mission très importante. Ce sont les restitutions de crédit de la TVA qui représentent le plus fort montant, soit 51 milliards d’euros, mais on observe également une forte progression des restitutions d’impôt sur les sociétés. Comment s’explique cette évolution ?

**M. Julien Bargeton.** – Comme le rapporteur spécial, je pense que nous devrions apprendre à évaluer davantage les dispositifs fiscaux. Il note d’ailleurs que le dégrèvement de taxe d’habitation gomme partiellement les injustices. Je suis plus réticent sur la révision des bases locatives, dans la mesure où les transferts sont tellement massifs que cette mesure en devient inacceptable, non pas par les contribuables, mais par les maires.

Le rapport n’évoque pas l’avenir du CICE, notamment sa pérennisation sous forme de baisse des cotisations sociales. Il serait intéressant de disposer d’éléments sur ce point. J’estime que le dispositif a malgré tout permis d’éviter un certain nombre de licenciements et de restaurer les marges des PME.

Cette mission retracera-t-elle, à terme, le remboursement de la taxe de 3 % sur les dividendes censurée par le Conseil constitutionnel ? J’évoque ce sujet d’un point de vue purement technique.

En définitive, cette mission décrit les réformes fiscales dans la partie « dépenses », mais le tome II de l'évaluation des voies et moyens évalue les dépenses fiscales, c'est-à-dire les pertes de recettes. En termes d'évaluation, il serait bon de consolider la présentation des réformes fiscales.

**Mme Frédérique Espagnac.** – Comme Éric Bocquet, j'avais demandé au préfet de région la répartition des bénéficiaires du CICE dans mon département. N'ayant pas obtenu cette information, j'ai procédé moi-même à l'enquête en contactant les chefs d'entreprise. J'ai ainsi pu vérifier que ce dispositif, compte tenu de la baisse de l'investissement des collectivités locales liée aux baisses de dotations, a permis d'éviter un certain nombre de licenciements, notamment pour les entreprises de travaux publics et les TPE-PME de nos territoires.

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Je déclare que je suis chef d'entreprise en exercice. Mais à ce titre, je peux témoigner de la réalité quotidienne. Le CICE et son préfinancement ne sont pas des usines à gaz comme on a pu le prétendre : le dispositif est tout à fait accessible à une petite entreprise si elle a un comptable. Les difficultés viennent de l'application sans discernement d'autres mesures, notamment celles destinées à lutter contre le blanchiment, qui ont retardé les versements.

Il n'y a pas de lien direct entre le CICE et la création d'emplois. Néanmoins, il a contribué à la survie d'entreprises et a favorisé l'investissement. Nous connaissons actuellement le taux le plus faible de défaillances d'entreprises depuis dix ans et le CICE n'y est sûrement pas pour rien.

Le CICE facilite l'autofinancement pour investir, le suramortissement est une incitation à accélérer les investissements : c'est un outil de relance, mais pas de compétitivité. Lorsqu'il a été prorogé, le suramortissement a vu son périmètre considérablement réduit.

Le CICE doit être transformé en baisse de charges sociales. Si le patronat a pu manifester quelques réticences, c'est parce qu'il s'est aperçu que le CICE, étant un crédit d'impôt, n'avait pas d'incidence sur l'impôt sur les sociétés, alors que la baisse de charges augmentera le résultat de l'entreprise, et donc sa cotisation d'impôt sur les sociétés.

**M. Jacques Genest.** – On peut dire que la taxe d'habitation est obsolète parce que les valeurs locatives sont obsolètes. En 1989-1990, nous avons travaillé un an sur la révision des valeurs locatives, sans résultat puisque personne n'a voulu prendre la responsabilité d'assumer cette réforme. Si la taxe d'habitation est injuste, la taxe foncière l'est également, puisque ses bases sont les mêmes. De toute façon, le contribuable trouve toujours l'impôt injuste...

Le rapporteur spécial nous a indiqué que le dégrèvement compenserait les hausses des bases de la taxe d'habitation. Mais le Gouvernement sera-t-il enclin à revaloriser chaque année les valeurs locatives, comme il le fait traditionnellement, alors qu'il va devoir rembourser les communes ?

Si on augmente les taux, les personnes qui bénéficient du dégrèvement vont devoir payer quelques dizaines d'euros. Là aussi, c'est l'État qui paiera *in fine*, puisque la taxe n'est pas mise en recouvrement en dessous d'un certain montant. Cette réforme sera peut-être populaire, mais elle coûtera très cher.

**M. Bernard Delcros.** – Sur le CICE, je partage ce qui a été dit. Le coût du dispositif est très élevé, pour des résultats qui sont, *a minima*, peu lisibles. Je suis favorable au remplacement de cette mesure par la baisse des cotisations patronales, comme il est prévu.

Sur la taxe d'habitation, il ne s'agit pas de revenir sur la mesure prévue, qui figurait dans le programme du Président de la République. La question posée aujourd'hui est plutôt celle de savoir quel dispositif garantira au mieux une juste recette pour les collectivités locales. Le système qui a été choisi est celui du dégrèvement ; certaines questions restent en suspens, dans la mesure où le taux de la taxe d'habitation est lié à celui d'autres taxes. Des simulations vont nous être fournies afin que nous puissions mesurer les incidences dans les départements.

Je suis favorable à la proposition du rapporteur général de réserver notre position sur les crédits de cette mission.

**M. Philippe Dallier.** – Je veux faire une remarque sur le sens du vote que nous allons émettre : je comprends tout à fait que nous nous interrogeons sur la pertinence de telle ou telle mesure votée et sur le coût de ces dégrèvements et exonérations. Nous sommes là pour ça. Ceci étant dit, sur la taxe d'habitation, nous aurons l'occasion, en première partie, de nous positionner, pour ou contre.

Ce matin, il s'agit simplement, dans l'hypothèse où la décision serait actée, de prévoir le remboursement des sommes aux communes par l'État. Quel message enverrions-nous à nos collectivités locales si nous votions contre les crédits de la mission ?

Revenons-en à l'objet même de cette mission, et nous discuterons en première partie du bien-fondé de cette suppression de la taxe d'habitation. Contrairement à ce que dit Julien Bargeton, on ne va pas gommer les inégalités : l'inégalité de traitement entre contribuables va persister, au détriment de tous ceux qui continueront à payer la taxe d'habitation et la taxe foncière.

Je rejoins le rapporteur spécial en appelant de mes vœux une réforme des valeurs locatives. Nous savons bien, certes, que c'est très compliqué : beaucoup de tentatives ont échoué devant le risque politique. Mais il n'y a pas d'autre voie si nous voulons rendre cet impôt juste. L'alternative pourrait consister à imaginer une suppression, à brève échéance, de la taxe foncière ; mais, le cas échéant, je ne sais comment nous pourrions rétablir un lien, même minimal, entre le contribuable local et la commune.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Soyons clairs : réserver les crédits n'est pas un appel à les rejeter. Le débat sur la première partie n'a même pas encore eu lieu ; la position de la commission n'est pas arrêtée. Si nous modifions de façon importante la réforme de la taxe d'habitation, cela aura de conséquences considérables sur la mission que nous examinons puisque la compensation pour les collectivités territoriales prend la forme d'un dégrèvement. Quoi qu'il en soit, réserver aujourd'hui ne veut pas dire rejeter demain, mais simplement se préparer à tirer les conséquences d'une position que nous adopterions sur la taxe d'habitation. Honnêtement, à ce stade, je ne sais pas ce qu'il faut penser de cette réforme. Je n'ai pour le moment arrêté sur cette question aucune position définitive.

Sur certaines questions, d'ailleurs, nous attendons toujours des réponses, lesquelles méritent d'être digérées. Je m'interroge en particulier sur la constitutionnalité d'un dispositif qui aurait pour effet de réduire le nombre de contribuables, dans certaines

communes, à zéro, un ou deux ! Cette mesure mérite donc d'être expertisée. C'est pourquoi je propose que nous réservions les crédits, ce qui ne veut pas dire prendre une position, favorable ou défavorable.

**M. Vincent Éblé, président.** – Je partage ce point de vue.

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur spécial.** – Mes chers collègues, un certain nombre de vos observations et analyses relèvent du travail critique des parlementaires en direction du Gouvernement, dont je prends moi-même ma part. Soyons attentifs !

Toute exonération, tout remboursement, doivent donner lieu à traçabilité. C'est vrai pour le CICE comme pour tous les autres dispositifs. L'unanimité, sur ce principe, me semble accessible. Soyons très exigeants sur cette question, puisqu'elle nous rassemble !

S'agissant du CICE, il est vrai que nous avons du mal à localiser les bénéficiaires du crédit d'impôt – vous voyez bien que ce constat n'est pas idéologique –, de même que nous avons du mal à localiser la valeur ajoutée qui sert de base à la CVAE. Dans mon département, l'opposition dit la même chose que moi : comment localiser le crédit d'impôt ? Ce mécanisme crée des difficultés pour les maires et les présidents de départements.

Concernant les coûts de gestion, les PME rencontrent des difficultés de trésorerie et demandent des préfinancements. Personne ici n'a le monopole de l'esprit d'entreprendre ; ce problème est très important, il se pose nationalement. Ceci dit, j'ai aussi constaté, dans mon département, que les demandes de préfinancement reviennent chaque année, sachant que dans les TPE que je connais – tous le disent –, il y va d'un simple jeu de trésorerie. Les conséquences sur l'emploi, on en est loin !

Je n'ai en effet pas abordé le dispositif de suramortissement, car son coût n'est pas une dépense de la présente mission : il s'agit d'un dispositif de déduction et non d'un remboursement ou d'un dégrèvement.

La question a été posée de savoir s'il existait un seuil minimal de recouvrement pour la taxe d'habitation. La réponse est oui : 12 euros. La multiplication de ces petites cotisations coûterait plusieurs dizaines de millions d'euros à l'État.

D'autres questions relèvent de sujets sur lesquels je ne suis ni habilité à répondre ni compétent pour le faire. Mon collègue, ami, camarade, Éric Bocquet, se réjouira de constater la baisse du taux du CICE à 6 % : sa ténacité en la matière n'a pas été vaine !

L'un de nos collègues de la majorité présidentielle me reproche de ne pas avoir parlé de la baisse des charges au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Si je suis resté silencieux sur ce point, ce n'est pas pour manifester mon désaccord, lequel est par ailleurs tout à fait réel, mais parce que je ne suis ni au Gouvernement, ni dans la majorité présidentielle, et que mon rôle de rapporteur spécial n'est pas de commenter ce genre de décisions !

Dernière chose : monsieur le rapporteur général, j'ai commencé par me demander pourquoi vous n'aviez pas le même avis que moi – je souhaitais voter contre, vous proposez de réserver les crédits. Il n'y a là aucune bande jaune, aucune frontière. Mais la réforme de la taxe d'habitation coûtera 10 milliards d'euros, quand le CICE coûte 20 milliards d'euros : on ne peut pas mettre en balance les deux dispositifs. Il faut regarder les crédits de la mission dans leur ensemble ! En quelque sorte, monsieur le rapporteur général, vous proposez de réserver les crédits de la mission en attendant que vos amendements sur la taxe d'habitation

soient adoptés, avant, pour finir, de voter les crédits. Je veux bien être très constructif – ça m’arrive souvent en tant qu’ élu local. En même temps, il faut bien, le moment venu, savoir émettre un avis tranché, non pour le plaisir de la polémique, mais par souci de clarté dans les orientations que nous prenons en matière de remboursements et de dégrèvements.

**M. Vincent Éblé, président.** – La sagesse dicterait, me semble-t-il, de réserver notre position définitive sur les crédits de la mission.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous sommes en train d’examiner les crédits des missions. À l’issue de cet examen, après transmission du texte de l’Assemblée nationale, nous effectuerons une revue de tous les votes, et nous adopterons ou rejeterons les crédits des missions qui auront été réservés. La réserve peut être motivée par une simple demande de précision. S’agissant de la taxe d’habitation, notre décision dépend simplement de votes ultérieurs. Réserver ne préjuge en aucun cas du vote que nous serons amenés à émettre en fin d’examen des missions.

**M. Vincent Éblé, président.** – En réservant notre position, nous ne méconnaissons pas ce que Pascal Savoldelli souligne à juste titre : la mission comprend une consolidation de crédits de diverses natures, pour des ordres de grandeur assez variables. Il nous manque simplement quelques éléments d’éclairage définitifs pour nous prononcer.

**M. Julien Bargeton.** – Favorable aux réformes fiscales qui sont proposées, et donc à leur traduction budgétaire, je ne partagerai pas cette position.

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur spécial.** – Mes chers collègues, j’ai bénéficié d’une petite formation à la dialectique.

**M. Philippe Dallier.** – Ça nous manque !

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur spécial.** – Je vais maintenir ma position, qui est respectée et respectable. Je ne suis pas friand de polémique pour la polémique. Si tel était le cas, j’aurais eu du grain à moudre lors du débat précédent : sur la mission de tout à l’heure, nous nous sommes beaucoup moins posé la question de réserver notre position, et j’aurais eu des titres à bondir sur certaines phrases prononcées. Mais je suis au Sénat, pas en *meeting* ; je m’en tiens à un comportement respectueux de l’ensemble de mes collègues.

*À l’issue de ce débat, la commission décide de réserver sa position sur les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ».*

### **Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Aide publique au développement » et compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » - Examen du rapport spécial**

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial.** – Notre politique d’aide publique au développement (APD) a été durement mise à contribution ces dernières années. L’enjeu, pour les années qui viennent, est de définir une nouvelle trajectoire qui soit ambitieuse, c’est-à-dire qui nous remette sur la voie du respect de nos engagements internationaux, mais aussi crédible, ce qui suppose de consacrer des ressources plus importantes à cette politique. C’est à l’aune de ces éléments que nous allons vous présenter les crédits 2018 de l’aide publique au développement.

La définition d'une nouvelle trajectoire est en effet indispensable, tant la France est éloignée du respect de ses engagements internationaux. L'objectif est de consacrer 0,7 % de notre produit intérieur brut (PIB) au développement ; nous n'étions qu'à 0,38 % en 2016, et nous devrions atteindre 0,40 % à 0,42 % en 2017, ce qui nous place en douzième position au niveau international.

Au-delà du respect de l'objectif, nous risquons véritablement de « descendre en seconde division », en « Pro D2 », comme on dit en rugby. Avec une aide de 9,5 milliards de dollars, nous sommes distancés par les États-Unis, dont l'aide s'élève à 34 milliards de dollars, mais surtout par l'Allemagne (25 milliards de dollars) et le Royaume-Uni (18 milliards de dollars). Les aides de nos deux voisins représentent respectivement le triple et le double de la nôtre ! Je rappelle à ce titre qu'Angela Merkel a effectué l'an dernier une tournée diplomatique au Mali, au Niger et en Éthiopie et a reçu les présidents tchadien et nigérian.

La divergence des trajectoires française, allemande et britannique est frappante et préoccupante.

La composition de l'aide de chacun de ces pays montre que les niveaux de l'aide multilatérale restent relativement proches. Les différences d'aide bilatérale s'expliquent tout d'abord par le fait que l'Allemagne a consenti un effort considérable pour l'accueil des réfugiés (6,2 milliards de dollars contre environ 500 millions de dollars pour la France et le Royaume-Uni). Mais le décrochage de la France s'explique avant tout par un montant de dons beaucoup moins important : celui-ci ne représente qu'un tiers de celui de ces deux autres pays européens.

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial.** – Au cours de la campagne électorale, le Président de la République a fixé pour objectif que notre aide publique au développement atteigne 0,7 % du PIB en 2030 ; il a pris récemment l'engagement, devant l'Assemblée générale des Nations-Unies, que soit atteint un objectif intermédiaire de 0,55 % d'ici la fin du quinquennat. Plus précisément, cette augmentation de l'aide devrait notamment porter sur l'aide bilatérale, qui est un meilleur outil d'influence, et dont la part a diminué au cours des dernières années.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 traduit l'ambition portée par le Président de la République. Ainsi, les crédits de la mission « Aide publique au développement » connaissent la troisième hausse la plus importante en valeur, avec une augmentation de 16 % entre 2018 et 2020. Par rapport à 2017, l'augmentation serait même de 20 %.

Au demeurant, cette programmation est la plus ambitieuse qu'ait connue la mission « Aide publique au développement » depuis qu'ont été mises en place les lois de programmation des finances publiques. Ainsi, à l'exception de la loi de programmation de 2009, qui prévoyait une légère hausse des crédits, toutes les lois de programmation suivantes proposaient, au mieux, une stabilisation, et, plus souvent, une diminution des crédits. La hausse de 500 millions d'euros par rapport à 2017 est inédite et permettrait de dépasser le record atteint en 2010.

Si l'on ajoute le produit des taxes affectées, les ressources totales seraient supérieures de 13 % au montant exécuté en 2010, année au cours de laquelle notre aide atteignait 0,5 % du PIB. Par rapport à l'exécution provisoire 2017, elles seraient en hausse de

20 % en 2020, sachant que notre aide doit augmenter d'un peu plus de 30 % pour atteindre l'objectif.

En définitive, il faudra certes expertiser cette trajectoire de façon plus fine, le lien entre les crédits et l'APD au sens de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) n'étant pas automatique, mais ces éléments nous conduisent à considérer que l'objectif de 0,55 % en 2022 est crédible, à condition de maintenir une trajectoire ascendante jusqu'à cette date.

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial.** – Nous avons présenté la trajectoire ; j'en viens désormais aux crédits pour 2018 et aux points qui appellent notre vigilance s'agissant de la programmation des années à venir.

Les ressources que consacre la France à l'aide publique au développement en 2018 sont en augmentation.

Les crédits de la mission connaissent une hausse de 100 millions d'euros environ ; cette hausse est toutefois entièrement « absorbée » par l'augmentation de la contribution de la France au Fonds européen de développement. Les autorisations d'engagement diminuent de 30 % cette année, mais ceci ne fait que refléter la traditionnelle irrégularité de leur montant, qui est fonction du rythme de reconstitution des différents fonds multilatéraux.

Le produit des taxes affectées, à savoir la taxe sur les billets d'avion et la taxe sur les transactions financières, est quant à lui gelé à 800 millions d'euros environ.

Enfin, les crédits du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers », qui, comme son nom l'indique, retrace uniquement des prêts, sont en hausse de 760 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 260 millions d'euros en crédits de paiement, si l'on exclut du calcul les opérations exceptionnelles menées l'an dernier.

Les crédits connaissent donc une augmentation, certes modeste, mais bien réelle.

S'agissant de la trajectoire, plusieurs points appellent notre vigilance. Tout d'abord, l'exécution doit être en phase avec les crédits votés : le taux d'exécution de la mission s'est dégradé de quelques points ces dernières années. Au-delà des montants en jeu, le taux d'exécution est un révélateur du degré d'ambition accordé à cette politique, laquelle a tôt fait d'être considérée comme une variable d'ajustement de l'exécution budgétaire.

À cet égard, l'annulation, en juillet dernier, de près de 140 millions d'euros par décret d'avance a jeté le trouble. Nous estimons que les impératifs budgétaires de l'été 2017 pouvaient justifier cette mesure d'économie par rapport au budget du précédent gouvernement ; mais les choix présentés au Parlement sont désormais ceux de l'actuelle majorité gouvernementale, et les crédits de cette mission doivent être sanctuarisés. À ce titre, les efforts réalisés pour améliorer la sincérité du budget vont dans le bon sens.

Par ailleurs, nous notons que l'effort budgétaire est centré sur la fin du triennal. Ce choix est un facteur de risque pour la mise en œuvre concrète de la programmation, et nous serons vigilants sur son respect.

Enfin, nous regrettons que les produits des taxes sur les billets d'avion et sur les transactions financières soient désormais gelés. Le principe même de l'attribution d'une taxe affectée est de permettre au bénéficiaire de profiter de sa dynamique.

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial.** – J’ajoute à ce qui vient d’être dit un point plus précis sur les ressources de l’Agence française de développement (AFD), qui est – vous le savez – l’opérateur pivot de notre aide bilatérale, et qui est engagée sur une trajectoire d’augmentation de 4 milliards d’euros de ses engagements et de 400 millions d’euros de ses dons en 2020 par rapport à 2015.

Les crédits budgétaires qui lui sont consacrés, en 2018, augmentent par rapport à la loi de finances initiale pour 2017. Plus précisément, les crédits permettant à l’AFD d’accorder des dons sont en hausse de 67 millions d’euros en autorisations d’engagement et atteignent 400 millions d’euros environ. Par ailleurs, les crédits permettant à l’AFD de « bonifier » les prêts, c’est-à-dire d’abaisser directement le taux d’intérêt proposé aux bénéficiaires de ses concours, sont en hausse de 55 millions d’euros. L’AFD bénéficie en outre de la « ressource à condition spéciale », un prêt de long terme de l’État à taux extrêmement bas, qui lui sert également à accorder des prêts concessionnels ; les crédits correspondant aux activités courantes de l’AFD sont stables.

En définitive, le niveau des autorisations d’engagement est cohérent avec la trajectoire de croissance de ses engagements, lesquels doivent augmenter de 4 milliards d’euros d’ici 2020.

En revanche, le niveau des crédits de paiement pose question. Les annulations de juillet dernier ont conduit à diminuer de 118 millions d’euros, en crédits de paiement, les dons-projets de l’agence. Or ces crédits correspondaient à des engagements déjà pris ; à moins de ne pas honorer ses engagements contractuels, ce qui nuirait gravement à son image et à celle de la France, l’AFD doit donc elle-même financer ces paiements. À ce stade, il apparaît que le montant des crédits prévu pour 2018 ne permettra pas d’apurer cette situation. Nous ferons le point sur cette question d’ici la séance publique, après examen de la mission par l’Assemblée nationale.

Par ailleurs, l’an dernier, le Parlement avait décidé d’affecter à l’AFD 270 millions d’euros tirés des recettes de la taxe sur les transactions financières. L’article 19 du présent projet de loi de finances revient sur cette affectation et attribue ces 270 millions d’euros au Fonds de solidarité pour le développement (FSD), qui finance essentiellement de l’aide multilatérale.

Il appartiendra au rapporteur général de nous présenter cet article de première partie, mais nous considérons qu’une telle mesure serait incohérente avec l’objectif d’accorder la priorité à notre aide bilatérale. À ce stade de la discussion, l’Assemblée nationale a adopté un amendement qui tend à résoudre le problème. Nous verrons ce qu’il en sera dans le texte transmis.

Nous soulignons au passage que la débudgétisation des dépenses du FSD, qui représentent un quart des crédits d’aide publique au développement, est problématique. Elle nuit au contrôle du Parlement et apparente ces crédits à une variable d’ajustement pour les gestionnaires de la mission.

Enfin, l’objectif de 0,55 % annoncé par le Président de la République impliquera de définir une nouvelle trajectoire, à la hausse, des engagements de l’AFD. Le futur contrat d’objectifs et de moyens de l’agence pour la période 2017-2020 sera l’occasion de préciser cette trajectoire et de définir les moyens qui l’accompagneront.

Compte tenu de cette définition d'une trajectoire ascendante et ambitieuse et de l'augmentation de l'aide, nous vous invitons, mes chers collègues, à proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission et du compte de concours financiers.

**M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères.** – Je me contente de quelques observations, avec beaucoup de réserves, puisque notre commission ne se prononcera que le 15 novembre prochain.

Je note avec satisfaction la trajectoire annoncée, avec beaucoup de vigilance sur les chiffres. Un constat : les efforts menés par nos voisins, l'Allemagne et le Royaume-Uni, représentent trois fois l'effort français. Sur la décision de l'Assemblée nationale concernant la taxe sur les billets d'avion et la taxe affectée, je me range à l'avis des rapporteurs spéciaux de la commission des finances. Nous entendions hier Rémy Rioux, directeur général de l'AFD. Il nous a indiqué que les 270 millions d'euros affectés en 2017 ont bien été utilisés conformément à leur affectation. Nous nous associons donc à la décision de l'Assemblée nationale.

Nous nous interrogeons sur les nouvelles règles de comptabilisation de l'aide résultant des prêts, et sur la conséquence qu'elles devraient avoir s'agissant de la répartition entre les prêts et les dons. Les dons représentent la partie « faible » des aides versées par l'AFD, sur laquelle nous avons demandé quelques précisions. Nous envisageons d'ailleurs de mener une mission pour comparer les pratiques de l'AFD en termes de mise en œuvre des fonds avec celles qui ont cours dans les pays voisins. De toute évidence, un certain nombre d'interrogations méritent d'être levées sur les moyens mobilisés, eu égard aux demandes exprimées par les ONG.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteure pour avis de la commission des affaires étrangères.** – Pour compléter les propos de mon collègue, dont je partage les remarques, je précise que nous jugeons vertueuse, bien sûr, la trajectoire proposée ; néanmoins, pour atteindre l'objectif de 0,55 % avec une hypothèse de croissance du PIB de 1,7 %, il faudrait, au cours de la mandature, abonder le budget de la mission de 1 milliard d'euros supplémentaire chaque année. Est-ce bien faisable ? Je ne vous cache pas nos inquiétudes sur notre capacité à tenir cette trajectoire.

Concernant notre place dans le classement des États donateurs, vous n'avez pas parlé de notre opérateur d'expertise technique internationale, Expertise France, né il y a quelques années d'un rapport sénatorial de Christian Cambon, Jean-Claude Peyronnet et Jacques Berthou, et de la volonté de regrouper nos agences d'expertise technique pour leur donner une surface importante, sur le modèle de la *Gesellschaft für internationale zusammenarbeit* (GIZ) allemande. Il s'agissait d'une bonne décision ; pour autant, si nous voulons vraiment œuvrer en faveur d'une « équipe France » du développement, rattraper notre retard et conforter notre présence dans le monde, il serait utile que l'AFD travaille en collaboration plus étroite avec Expertise France. La première était censée apporter à la seconde un volume de 25 millions d'euros de projets ; on en est très loin ! Il ne s'agit pas, me semble-t-il, d'un sujet annexe.

**Mme Nathalie Goulet.** – On ne peut que saluer cette proposition de trajectoire. Le hasard fait bien les choses : l'examen de ce rapport vient après celui de la mission « Immigration, asile et intégration ». Il faut insister sur le lien qui unit aide au développement et maîtrise de l'immigration : plus nous aiderons les pays en voie de développement, moins nous subirons de l'immigration non souhaitée.

J'appelle l'attention sur deux points. Premièrement, malgré la loi votée en 2014, l'évaluation des programmes continue à poser des problèmes.

Deuxièmement, *quid* de l'articulation avec d'autres acteurs, avec les fondations type Bill Gates notamment, qui ont beaucoup plus d'argent que l'AFD ? Nous devons travailler multilatéralement avec le FMI et les fondations internationales, qui contribuent elles aussi au développement. L'efficacité de l'action française dépend de notre capacité à coopérer avec ces acteurs. Nous avons certes la volonté, mais certainement pas les moyens, de jouer la partie à titre individuel.

**M. Éric Bocquet.** – Il était en effet judicieux d'examiner les deux rapports ce matin : on ne peut imaginer réfléchir à la question migratoire sans prendre en compte la situation de sous-développement de certains États. La responsabilité de la France, en la matière, est importante ; on ne saurait contempler le côté face de cette pièce en négligeant le côté pile.

Je partage le souci de vigilance de nos deux rapporteurs sur le décrochage qu'ils constatent dans l'engagement financier de la France sur ces sujets, par rapport à l'Allemagne notamment, dont nous devons saluer la politique d'accueil des migrants.

Je déplore la décision malheureuse prise sur le projet de taxation sur les transactions financières (TTF), auquel le gouvernement français, dès le mois de mai, s'est empressé de donner un coup d'arrêt. C'est l'Arlésienne ! Le Gouvernement a annoncé l'abrogation de la tranche supérieure à 20 % de la taxe sur les salaires pesant sur les hauts revenus du secteur financier - Dieu sait qu'ils sont élevés, compte tenu de la santé resplendissante de ce milieu. On a également enterré la TTF au niveau européen, alors qu'elle pourrait rapporter entre 20 milliards et 22 milliards d'euros, soit dix fois le budget français consacré à l'aide au développement.

**M. Julien Bargeton.** – Les rapporteurs spéciaux ont présenté, un tableau intéressant sur les bénéficiaires de l'aide française. Dispose-t-on d'éléments sur l'aide non gouvernementale ? Sans caricaturer l'utilisation de ces fonds par les États, l'ambition de réorienter ces aides vers les sociétés civiles et les associations locales elles-mêmes me paraît légitime.

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – Nous saluons la volonté d'augmenter l'aide au développement, mais nous restons sur notre faim. Je réitère les interrogations déjà soulevées sur la situation de l'AFD à la suite des coupes effectuées à l'été 2017, qui ne sont pas compensées dans le présent budget. Nous resterons donc vigilants sur ces dossiers, qui sont décisifs pour la place de la France dans le monde et pour notre capacité à faire rayonner notre vision humaniste.

**M. Victorin Lurel.** – Henri Emmanuelli, qui était rapporteur spécial de cette mission à l'Assemblée nationale, dénonçait régulièrement le mode de calcul de l'aide publique au développement française : non seulement nous ne respectons pas nos engagements internationaux, mais nous comptabilisons les aides de l'AFD en direction des outre-mer français, lesquels étaient donc considérés, à l'époque, comme des pays étrangers. Cette pratique, ou plutôt cette astuce, perdure-t-elle aujourd'hui ?

Par ailleurs, nous sommes d'accord sur la nécessité de recentrer la politique d'aide au développement sur l'aide bilatérale. Néanmoins, cette dernière est aujourd'hui

essentiellement centrée sur l’Afrique. Si notre ambition est mondiale, si nous souhaitons retrouver notre place, si nous refusons de nous faire distancer par l’Allemagne et le Royaume-Uni, faut-il absolument prioriser l’aide bilatérale ? Ne serait-il pas nécessaire de définir une stratégie de redéploiement de l’influence française dans le monde ?

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial.** – Cette mission est capitale pour la place de la France : il y va de la diplomatie d’influence menée par l’AFD, dont l’image est très positive dans les 85 pays où nous sommes présents, à travers des agences très structurées, très compétentes, en Colombie par exemple, où un partenariat très étroit et très efficace nous unit aux villes de Medellin et de Bogota. Un tel partenariat ne coûte rien à la France, puisque l’agence s’autofinance.

Je salue les deux rapporteurs pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Jean-Pierre Vial, concernant les nouvelles règles de calcul des aides, à ce stade il semble que l’effet négatif sur les prêts de l’AFD soit compensé par l’effet positif sur les prêts du Trésor. Elles pourraient en revanche avoir des effets sur la façon dont nous accordons nos prêts.

Comme Marie-Françoise Perol-Dumont, la trajectoire nous interpelle : il s’agit d’un coût, en effet, d’un effort, mais surtout d’un engagement. Nous espérons que le contrat d’objectifs et de moyens avec l’AFD donnera à la France les moyens de respecter ses engagements. À charge pour nous d’être vigilants.

Concernant Expertise France, nous appelons également de nos vœux une relation plus étroite de cette institution avec l’AFD, sur le modèle de la GIZ allemande, outil extrêmement performant qui complète l’action de *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), organe financier de l’aide allemande au développement. La GIZ est une force avancée pour l’outil de production allemand – la chancelière l’a bien compris. Tout à fait d’accord, donc, pour doter la France d’un outil comparable.

Nathalie Goulet, l’évaluation est un souci permanent : donner ne suffit pas. Mais lorsque nous donnons des aides par exemple à l’éducation, comment évaluer leur efficacité ? Il y a deux ou trois ans, nous avons rencontré la ministre britannique chargée des problèmes d’aide au développement. À cette occasion, nous avons découvert que les britanniques font grand cas de l’évaluation. Reste que certaines politiques sont difficiles à expertiser, reconnaissons-le. Le chantier de la mise en place d’outils d’évaluation plus performants reste ouvert ; le Royaume-Uni, de ce point de vue, est tout à fait exemplaire.

S’agissant de la coopération avec d’autres partenaires, l’AFD travaille avec les collectivités qui font de l’aide décentralisée. Sur le terrain, les agences de l’AFD déplorent que la coordination ne soit pas parfaite avec les acteurs, et notamment avec les ONG. Certaines d’entre elles s’engagent à une hauteur supérieure à celle des États ; il faut se réjouir d’un tel mécénat intelligent. Peut-on travailler en partenariat avec elles ? Oui, mais l’aide est alors multilatérale. Or nous devons privilégier le bilatéral, qui a l’avantage d’être plus visible : faire, c’est bien, mais sans négliger de planter notre drapeau et de faire savoir que la France est présente.

Julien Bargeton, sur la question de l’aide directe aux associations, nous ne manquerons pas de vous communiquer les éléments que vous demandez.

Victorin Lurel, en effet, il y a quelques années, l'engagement de la France dans les territoires d'outre-mer était considéré comme une aide au développement ; tel n'est plus le cas aujourd'hui. De ce point de vue, il n'y a plus d'ambiguïté ; je tiens à vous rassurer.

Sur l'aide bilatérale, j'ai déjà répondu, en disant qu'elle était préférable à l'aide multilatérale en termes d'influence diplomatique.

Je le répète : l'AFD est un outil remarquable, dont le rôle et l'importance sont restés trop longtemps méconnus du Parlement. Parce qu'une volonté politique est en train de s'affirmer, la trajectoire que nous appelons de nos vœux sera, j'en suis certain, respectée. Plus nous agirons en matière d'aide au développement, plus nous freinerons les mouvements migratoires.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Aide publique au développement » et du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».*

## **Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Conseil et contrôle de l'État » - Examen du rapport spécial**

**M. Didier Rambaud, rapporteur spécial.** – 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 cette mission devrait augmenter de 1,92 % sur la période 2018-2020, soit une augmentation inférieure à celle des dépenses totales de l'État, qui progresseront de 3 %, d'après la loi de programmation des finances publiques.

Pour 2018, les crédits de la mission s'élèvent à 663 millions d'euros et sont en hausse de 2,2 %.

Cette hausse est principalement portée par le budget alloué au Conseil d'État et aux autres juridictions administratives, principal programme de la mission par son montant.

Les crédits de ce programme progressent de 2,6 % par rapport à 2017 et atteignent 405 millions d'euros, en raison notamment d'une hausse des dépenses de personnel. Trois emplois des juridictions judiciaires sont ainsi transférés vers le programme, en vue de la création de la commission du contentieux du stationnement payant. Cette création, en elle-même, aura peu d'incidence sur le budget du programme, puisque la quasi-totalité du personnel sera rémunérée *via* la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Le Conseil d'État pourrait malgré tout connaître une augmentation des affaires entrantes, en sa qualité de juge de cassation.

Les 51 autres emplois créés seront intégralement affectés à la Cour nationale du droit d'asile, dont les locaux devraient également s'étendre pour accueillir ces nouveaux emplois et de nouvelles salles d'audience.

Ces moyens supplémentaires permettront à la CNDA de faire face à l'augmentation continue du contentieux de l'asile, qui a progressé de 30 % entre 2016 et

2017. Ils l'aideront également à poursuivre son objectif de réduction des délais de jugement : on observe en effet que les créations d'emplois des dernières années ont permis à la CNDA de contenir ses délais moyens de jugement à 7 mois environ, soit une durée proche de la cible de 5 mois fixée par le législateur en 2015.

Les autres juridictions administratives seront également soumises à une hausse de leur contentieux, du fait d'un nombre élevé d'affaires entrantes pour les contentieux de masse tels que le contentieux des étrangers ou le contentieux du droit au logement opposable (7 % du contentieux total). Elles devraient malgré tout parvenir à respecter leur objectif de délai moyen de jugement.

J'en viens maintenant aux crédits du Conseil économique, social et environnemental, qui s'élèvent à 40 millions d'euros, l'augmentation étant de 1,2 %, bien inférieure à celle constatée l'an dernier.

Le CESE s'est notamment engagé, pour 2018, dans une nouvelle gestion budgétaire, avec pour conséquence l'affectation de ses ressources propres au financement des projets d'investissement.

Depuis le dernier renouvellement de 2015, le CESE poursuit une modernisation institutionnelle, qui inclut une rénovation de son régime financier et comptable. Cette rénovation prévoit entre autres l'introduction de plusieurs mesures de contrôle et de la certification de ses comptes, laquelle devrait être réalisée par la Cour des comptes. Le CESE cherche également à réaffirmer sa mission consultative, en développant un indicateur destiné à mesurer les suites données à ses préconisations, et en produisant des avis en lien avec d'autres institutions comme la Cour des comptes ou le Défenseur des droits.

Ce projet de modernisation pourrait être prolongé dans le cadre de la réforme annoncée par le Président de la République, en juillet dernier, devant le Congrès – il avait alors évoqué une « chambre du futur ». Mais il est encore trop tôt pour estimer les incidences d'une telle réforme sur le budget de l'institution.

Deuxième budget de la mission par son montant, le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » est, quant à lui, en augmentation de 1,5 % par rapport à 2016, et atteint 217,4 millions d'euros.

Cette augmentation est principalement due à une hausse des dépenses de personnel, liée à la revalorisation des emplois et à la hausse du régime indemnitaire des magistrats des chambres régionales des comptes.

Le nombre d'emplois reste plafonné à 1 840 et peu de changements interviendront au cours de l'année 2018 pour les juridictions financières. Ces dernières poursuivent l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales, et la mise en œuvre de leur nouvelle compétence de contrôle des établissements et services sociaux et médicaux-sociaux (ESMS) et des établissements de santé privés.

L'un des principaux indicateurs de performance du programme, mesurant les effets sur les comptes des travaux de certification, voit changer sa méthode de calcul. Celle-ci prend désormais en compte le nombre de constats d'audits et traduit ainsi plus fidèlement l'impact positif des travaux de certification de la cour.

Les autres indicateurs restent inchangés et atteignent un niveau satisfaisant en 2018.

Dernier programme de la mission, le budget du « Haut Conseil des finances publiques » atteint comme l'an dernier à peine un demi-million d'euros. La pertinence de ce programme interroge toujours, vu le montant très faible des moyens qui lui sont consacrés, lesquels sont par ailleurs issus de la Cour des comptes (employés, locaux, fonctions supports, etc.).

Une présentation des crédits du Haut Conseil au sein d'une action du programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » serait envisageable, mais il faudrait pour cela une modification de la loi organique du 17 décembre 2012, qui prévoit l'existence de ce programme.

En conclusion, je propose à la commission d'adopter, sans modification, les crédits proposés pour la mission et pour chacun de ses programmes.

**M. Patrick Kanner, rapporteur pour avis de la commission des lois.** – Ce budget s'inscrit dans la continuité des précédents, avec un effort en faveur de la CNDA. Je suivrai ces évolutions en vue de l'examen de la mission par la commission des lois.

**Mme Christine Lavarde.** – La réforme du stationnement payant peut aboutir à une véritable prolifération du contentieux administratif. Les échelons locaux auront à gérer les recours administratifs préalables obligatoires, ce qui aura un coût : dans ma commune, nous passons un marché de 200 000 euros pour créer une cellule de traitement de ces recours. Il serait bon, l'an prochain, de disposer d'un chiffre consolidé.

**M. Michel Canevet.** – L'évolution globale de ce budget est de 2,2 %. Or on demande aux collectivités territoriales de limiter à 1,2 % la hausse annuelle de leurs dépenses pendant le quinquennat. Pourtant, c'est l'État qui est dans la situation financière la plus difficile et qui devrait réaliser l'essentiel des efforts de réduction du déficit ! Je ne méconnais pas la croissance de la charge de travail des juridictions administratives mais des dispositions évitant d'alourdir le contentieux peuvent être prises, comme nous l'avons mentionné au cours de notre débat en séance sur les propositions de loi pour le redressement de la justice.

**M. Julien Bargeton.** – L'essentiel de l'évolution des crédits profite à la CNDA, dont la masse salariale augmente. Les crédits du Haut Conseil représentent 0,07 % du coût de la mission. Ce n'est pas grand-chose, et ce programme pourrait être rapproché de celui qui concerne la Cour des comptes.

**M. Victorin Lurel.** – Oui, une augmentation de 2,2 %, ce n'est pas rien. En 2012, le législateur organique a voulu affirmer l'indépendance du Haut conseil des finances publiques. Il ne me paraît donc pas pertinent de fusionner ce programme avec celui de la Cour des comptes.

**Mme Nathalie Goulet.** – Avez-vous évalué le bénéfice de la réforme, annoncée par le Président de la République, consistant à réduire d'un tiers les membres du CESE ? Quant à ce programme 340, pourquoi ne pas le transformer en action ?

**M. Didier Rambaud, rapporteur spécial.** – Il faut une loi organique.

**M. Emmanuel Capus.** – Réduire les dépenses publiques, oui ; mais nous ne devons pas économiser sur le régalien. Entre 2012 et 2016, le nombre de recours au Conseil d'État a crû de 12 %, de 20 % devant les cours administratives d'appel et de 6 % devant les tribunaux administratifs. Et les missions confiées à la justice administrative sont toujours plus larges. Il faut donc adopter ces crédits.

**M. Thierry Carcenac.** – Pour réduire les délais d'instruction des demandes d'asile, il faut des crédits – et cela impose de trouver des locaux pour loger les intéressés. Quels seront les effets de la suppression d'une chambre à la Cour des comptes ? Le programme 340 peut être transformé en action, mais *quid* des autres instances comme l'observatoire, ou le comité des finances locales ? Il faudrait une vision globale.

**M. Didier Rambaud, rapporteur spécial.** – La CNDA est en effet confrontée à une progression continue du contentieux de l'asile – 30 % en 2017 – ce qui réclame des moyens. La secrétaire générale du Conseil d'État m'a fait la même remarque que Christine Lavarde : le contentieux du stationnement s'avère massif, nous verrons ce qu'il en est l'an prochain. Oui, la progression des crédits de la mission est supérieure à celle des dépenses des collectivités territoriales, mais cette mission contribue régulièrement à l'effort de réduction des dépenses en cours de gestion. Deux millions d'euros ont ainsi été annulés dans le dernier décret d'avance.

Une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU garantit l'indépendance du programme 164. Le HCFP ne perdrait donc pas son indépendance avec un rattachement de ses crédits au programme 164. D'autant que d'autres institutions indépendantes n'ont pas leurs crédits présentés dans un programme spécifique.

Je vois Didier Migaud demain matin et compte l'interroger sur les conséquences de la suppression de la deuxième chambre.

La réforme du CESE doit encore être précisée, nous devons sans doute attendre d'ici 2020 pour avoir les évaluations d'impact.

**M. Vincent Éblé, président.** – Merci.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».*

*La réunion est close est 12 h 30.*



## COMMISSION DES LOIS

Mardi 24 octobre 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

### **Proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice – Proposition de loi organique pour le redressement de la justice – Examen des amendements aux textes de la commission**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous examinons les amendements aux textes de notre commission sur la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice et sur la proposition de loi organique pour le redressement de la justice, que j'avais présentées, qui seront examinés en séance publique cet après-midi.

#### **PROPOSITION DE LOI – EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS**

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Tous nos nouveaux amendements sont de coordination ou purement rédactionnels.

#### *Article 1<sup>er</sup> - Annexe*

*Les amendements n<sup>os</sup> 42, 43, 44, 45, 46, 47 et 48 sont adoptés.*

#### *Article 10*

*L'amendement n<sup>o</sup> 49 est adopté.*

#### *Article 15*

*L'amendement n<sup>o</sup> 50 est adopté.*

#### *Article 27 bis*

*L'amendement n<sup>o</sup> 51 est adopté.*

#### **EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE**

#### *Article 2*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 22, qui remet en cause la progression du budget de la justice, dont les montants sont évalués dans le rapport.

**M. Philippe Bas, président.** – Cet amendement est contraire à la position de notre commission.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 22.*

### **Article 3**

**M. Philippe Bas, président.** – Avis défavorable à l'amendement n° 23, comme à l'amendement n° 24 à l'article suivant, car contraires à la position de la commission.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 23.*

### **Article 4**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 24.*

### **Article 6**

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 2 rectifié de notre collègue Yves Détraigne supprimant l'article relatif à l'anonymisation des décisions de justice.

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

### **Article 7**

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Dans la proposition de loi, les obligations d'information préalable et de déontologie que devraient respecter les sites internet fournissant des prestations d'information juridique et d'aide à la saisine des juridictions sont précisées par décret en Conseil d'État. L'amendement n° 25 suggère de préciser certaines obligations directement dans la loi, sans épuiser le sujet. La proposition de loi fixe les principes. Il est inutile d'en dire plus dans la loi, les détails et la mise en œuvre relèvent du décret d'application. Retrait.

**M. Philippe Bas, président.** – Les auteurs de l'amendement poursuivent le même objectif que le rapporteur, mais le bon vecteur juridique est le décret en Conseil d'État.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 25 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – L'amendement n° 26 distingue les sites internet de services n'ayant pas recours à un avocat, alors que leurs prestations pourraient laisser penser – à tort – qu'elles émanent d'avocats. Ceci me semble satisfait par le texte. Retrait.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 26 et, à défaut, y sera défavorable.*

### **Article 8**

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Les amendements de suppression n° 3 et 27 de l'encadrement du règlement amiable des litiges en ligne sont contraires à la position de la commission. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 3 et à l'amendement n° 27.*

### **Article 9**

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – L'amendement de suppression n° 28 est contraire à la position de notre commission. Retrait, et à défaut, avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement de suppression n° 28 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Lors de l'audition conjointe du premier président et du procureur général de la Cour de cassation, le procureur général a demandé de participer à la mission de supervision de l'*open data* des décisions de justice, que la proposition de loi avait attribuée au seul premier président. À aucun moment, ni lors de l'audition ni postérieurement, le premier président n'a fait état de son opposition à cette demande, qui ne nous a pas paru fantaisiste. Le code de l'organisation judiciaire précise d'ailleurs la mission du parquet général d'une manière qui pourrait inclure ce sujet : « Il rend des avis dans l'intérêt de la loi et du bien commun. Il éclaire la cour sur la portée de la décision à intervenir. »

Le premier président Louvel s'est néanmoins ému de cette modification apportée à la rédaction initiale de la proposition de loi par notre commission, par un courrier du 19 octobre, envoyé au Président du Sénat, à tous les présidents de groupe, au président de la commission des lois et à tous les membres de la commission. Le président Philippe Bas a répondu hier par courrier. En la circonstance, nous pourrions proposer soit le retrait de l'amendement qui prévoit le retour à la rédaction initiale donnant l'attribution au seul premier président de la Cour de cassation, soit un avis de sagesse. Personnellement, je suis défavorable à cet amendement.

**M. Philippe Bas, président.** – Pourriez-vous préciser pourquoi vous souhaitez que le premier président et le procureur général près la Cour de cassation participent au contrôle de la diffusion en *open data* des jugements des cours et tribunaux ?

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Ils sont les plus hautes autorités judiciaires nationales. Le procureur général « rend des avis dans l'intérêt de la loi et du bien commun », tandis que le premier président garantit l'application générale de la loi. C'est faire œuvre de bonne justice qu'ils se parlent, pour plus de cohérence et de transparence sur un sujet aussi délicat que l'*open data*, pour des raisons pratiques. Il n'y a aucune concurrence ni compétition individuelle, cela relève de l'intérêt supérieur de la justice.

**M. Philippe Bas, président.** – Vous émettez donc un avis défavorable à cet amendement, mais êtes prêt à vous en remettre à la sagesse du Sénat – un peu à contrecœur...

**M. Jean-Yves Leconte.** – C'est une question délicate. Lors de son audition, le premier président de la Cour de cassation n'avait pas immédiatement réagi. Cela mérite un débat en séance publique. Vouloir éclairer le public en mettant en *open data* certaines décisions judiciaires est un bon motif, mais cela risque de faire émerger une justice prédictive. Il ne faudrait pas que le premier président et le procureur général soient coresponsables de cette publication, ni donner une valeur de référence telle aux décisions que l'on verse dans une justice prédictive. Retenons l'argument du premier président : l'utilisation des décisions

de justice relève de la responsabilité spécifique des magistrats du siège, qui prennent les décisions. Il n'est pas souhaitable que le parquet puisse orienter les décisions d'une certaine manière, alors qu'elles ne doivent relever que du siège.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – J'assume ma position. Avis défavorable. Il ne s'agit pas de justice prédictive ou supposée telle. Le contrôle de l'*open data*, important, doit être sous le contrôle des deux plus hautes autorités et non d'une seule.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Ne créons pas une procédure suggérant que ces publications en *open data* pourraient construire une justice prédictive. La rédaction initiale était intéressante.

**M. Philippe Bas, président.** – Oui, mais cette question n'est pas de même nature que celle de savoir si le procureur général participe à la mise à disposition du public des décisions de justice. Selon le premier président, les décisions des cours et des tribunaux sont exclusivement prises par des magistrats du siège : à eux de décider des modalités de diffusion. Mais le parquet donne un avis avant toute décision. Le lien entre le parquet et le siège est indissoluble. Ce n'est pas remettre en cause l'appréciation souveraine des magistrats du siège que de prévoir que le parquet puisse donner son concours à la publication des décisions en *open data*. J'avais été convaincu par les propositions de nos rapporteurs.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Le texte de la commission prévoit un nouvel article L. 421-7-1 du code de l'organisation judiciaire ainsi rédigé : « Le premier président et le procureur général veillent à ce que la réutilisation des informations figurant dans les décisions mises à la disposition du public en application de l'article L. 111-13 favorise l'harmonisation des jurisprudences, prévienne le contentieux en matière civile, contribue à améliorer la qualité des décisions de justice et ne porte pas atteinte à la liberté d'appréciation des magistrats et à l'impartialité des juridictions. » L'intervention des deux magistrats est une garantie.

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – J'approuve la position de mon collègue. On est toujours plus intelligent à deux que seul. Grâce à la future révision constitutionnelle, le procureur général sera aussi indépendant que les juges du siège.

**M. Philippe Bas, président.** – ...presque aussi indépendant. C'est une question importante, qui a donné lieu à l'envoi d'un courrier du premier président de la Cour de cassation au Président du Sénat. Nous maintenons la position de notre commission.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 21.*

### **Article 10**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n<sup>os</sup> 4 et 29.*

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – L'amendement n° 30 est contraire à la position de la commission, s'agissant de l'architecture du tribunal de première instance. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 30.*

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Le débat sur la bonne organisation territoriale de la justice dure depuis longtemps. L'expérimentation des tribunaux de première instance risque de ne pas favoriser cette nécessaire réorganisation. La mission d'information a bien approfondi l'idée d'un tribunal de première instance, discutée depuis presque vingt ans. L'idée est d'augmenter les moyens tout en assurant une meilleure organisation de la justice. Je propose de demander le retrait de l'amendement n° 11.

**Mme Sophie Joissains.** – Le législateur a fait un certain nombre d'erreurs sur les lois territoriales. Nous avons discuté des amendements à huit reprises sur la loi NOTRe ! Ne détruisons pas l'ordre existant, ce serait catastrophique. Il est urgent de prendre son temps et de vérifier que la réforme est pertinente.

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Ce n'est pas une question d'organisation territoriale : il s'agit de fusionner les tribunaux d'instance (TI) et de grande instance (TGI) au sein d'un tribunal de première instance. Maintenir le cumul des tribunaux d'instance et de grande instance dans certains départements seulement serait aussi source de désorganisation. Le justiciable ne verra aucun effet à la constitution de tribunaux de première instance. Soit l'organisation est totalement unifiée, soit cela ne se fait pas.

**M. Philippe Bas, président.** – Ni le texte de la commission, ni la proposition de loi ne prévoient de modèle unique par département. Certains départements ont trois TGI, ils pourront avoir deux tribunaux de première instance fusionnant les compétences des TI et des TGI. La plupart des départements n'ont qu'un seul TGI ; *a priori* ils garderont un seul tribunal de première instance. Par dérogation au principe du tribunal unique par département, certains départements pourront avoir deux tribunaux de première instance, pour des raisons de proximité. Aucune implantation de justice ne varierait avec cette réforme. Actuellement, le justiciable est perdu sur les compétences des TI et des TGI en fonction de la nature du contentieux ou des sommes en cause. Le tribunal de première instance lui permettra de s'adresser au lieu de justice le plus proche de chez lui pour tout. Ce n'est donc pas une réforme de la carte judiciaire mais une réforme de l'organisation des tribunaux.

**Mme Sophie Joissains.** – Je l'avais bien compris.

**M. Philippe Bas, président.** – Je tenais à ce que tous nos collègues l'aient à l'esprit.

**M. François Pillet.** – Si cette réforme est parfaitement appliquée grâce aux décrets, cela mettra fin au contentieux de la compétence *ratione materiae* qui occupe beaucoup du temps et des neurones de nos magistrats.

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 11 et, à défaut, y sera défavorable.*

### **Article 11**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 5.*

### **Article additionnel avant l'article 12**

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – L’amendement n° 31 prévoit un rapport du Gouvernement relatif à l’impact du recours à la conciliation sur l’évolution des contentieux. La proposition de loi n’envisage pas d’étendre le recours à la conciliation à de nouvelles matières. Pourquoi un rapport de plus ? Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 31.*

### **Article 12**

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – L’amendement de suppression n° 6 est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement de suppression n° 6.*

### **Article 13**

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – L’amendement n° 32 considère que le juge ne doit pas pouvoir déléguer une mission de conciliation aux assistants de justice. Or ce n’est pas ce que prévoit le texte, qui vise les juristes assistants. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 32.*

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Pour quels motifs reviendrait-on sur le statut des assistants de justice, qui résulte d’autres textes et que nous ne faisons que codifier ? Avis défavorable à l’amendement n° 33 rectifié.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 33 rectifié.*

### **Article 17**

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – L’amendement de suppression n° 7 est contraire à la position de notre commission. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement de suppression n° 7.*

**M. Philippe Bas, président.** – L’amendement n° 38 vise à atténuer les difficultés de l’anticipation de l’évolution du contentieux liées aux variations de comptabilisation statistique de l’activité d’une juridiction à une autre.

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Le dispositif d’évaluation régulière de la carte judiciaire s’appuie, notamment, sur les observations des chefs de cour et des conseils départementaux, ainsi que sur des critères d’analyse précisés par décret. Ce travail est utile et le texte satisfait déjà cet amendement. Retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 38 et, à défaut, y sera défavorable.*

### **Article 18**

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Les amendements identiques n°s 15, 20 et 34 supprimant l’article 18 sont contraires à la position de notre commission, qui a décidé de rétablir le droit de timbre. Avis défavorable. Le débat aura lieu en séance.

**M. Philippe Bas, président.** – Je comprends le dépôt de ces amendements, qui portent sur le seul point sur lequel nous n'avons pas obtenu d'accord général.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n<sup>os</sup> 15, 20 et 34.*

**M. Philippe Bas, président.** – Même avis pour les amendements n<sup>os</sup> 39, 40 et 41.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 39, 40 et 41.*

#### **Article 19**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n<sup>os</sup> 8, 16 et 35.*

#### **Articles additionnels avant l'article 23 (supprimé)**

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 12 rectifié supprime l'exigence de l'accord du détenu pour une comparution par vidéo-transmission. C'est contraire à la position déjà prise par notre commission. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 12 rectifié.*

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Nous avons aussi déjà écarté l'amendement n<sup>o</sup> 13 rectifié la semaine dernière. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 13 rectifié.*

*La commission demande le retrait de l'amendement n<sup>o</sup> 14 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

#### **Article 24 (supprimé)**

**Mme Catherine Troendlé.** – Nous n'avons cessé de dénoncer le manque de considération dont souffrent les travaux parlementaires. Une traduction législative, dans le texte initial, de plusieurs rapports parlementaires constitue une véritable reconnaissance. L'amendement propose de rétablir l'article 24, qui visait à créer une amende civile en cas de recours abusifs en matière pénale, supprimé un peu vite lors de notre réunion de la semaine dernière.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Je n'ai pas spécialement changé d'avis. Il faut être clair dans l'explication et efficace dans l'action. L'idée d'amende civile concerne ici la matière pénale, la plus délicate. Une personne poursuivie devant le tribunal correctionnel ou la cour d'assises subirait des pressions pour ne pas faire appel, et quand bien même elle serait coupable ! C'est une question de principe. Une personne détenue doit rapidement décider de faire appel, conformément au code de procédure pénale. Pour une personne non détenue, la procédure d'appel est plus longue, mais l'infraction ne méritait pas une détention. En matière pénale, laissons à la personne poursuivie la possibilité pleine et entière de faire appel.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Pour des raisons que j'ai déjà exposées la semaine dernière, je m'oppose à cet amendement. En cas d'appel par le prévenu, le parquet peut

toujours interjeter appel. Dans ce cas, la juridiction peut aggraver la peine. C'est suffisamment dissuasif pour éviter des recours abusifs ou dilatoires, inutile d'ajouter une amende civile.

**M. Patrick Kanner.** – Je suis très heureux que les rapporteurs confirment leur position favorable à l'amendement que le groupe socialiste et républicain avait déposé la semaine dernière.

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

**Mme Catherine Troendlé.** – L'amendement sera retiré.

#### **Article 26**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 36.*

#### **Article 27**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n<sup>os</sup> 9, 17 et 37.*

#### **Article 28**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 18.*

#### **Articles additionnels après l'article 28**

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – L'amendement n° 19 répond à un problème bien réel : le manque de places dans les établissements pénitentiaires. Par un amendement adopté la semaine dernière, nous avons demandé un rapport des chefs de juridiction pour garantir une vraie prise de conscience des magistrats des tribunaux correctionnels quant à la surpopulation carcérale. Cet amendement vise à mieux organiser les sorties et les montées. L'ancienne présidente de l'association nationale des juges de l'application des peines nous avouait qu'à Laval, elle étudiait les dossiers à la maison d'arrêt afin d'adapter les peines et leur exécution pour éviter la surpopulation carcérale. Faut-il suivre cet amendement ou bien s'engager dans une mission d'information complémentaire sur l'application des peines ? Il y a une surpopulation carcérale, et des directeurs de maison d'arrêt disent qu'ils ne peuvent plus accepter de détenus supplémentaires. Cet amendement intéressant a le mérite d'interpeller la garde des sceaux et de poser le débat. Je m'interroge sur un avis de sagesse ou défavorable en l'absence d'étude d'impact.

**M. Patrick Kanner.** – Il s'agit d'un amendement d'appel, pour essayer de gérer les flux pénitentiaires afin d'éviter des situations comme à la prison de Villepinte en mars dernier, qui connaissait un taux d'occupation de 200 %. Nous défendrons cet amendement, avec les réserves évoquées par M. Bigot, dont nous sommes conscients.

**M. Philippe Bas, président.** – Cet amendement est issu d'une longue histoire de travaux parlementaires. Il avait été déjà présenté en 2011 au Sénat lors de l'examen de la loi pénitentiaire proposée par le garde des sceaux Michel Mercier. Cette matière est extrêmement difficile car tout mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire ne répond pas au principe de l'individualisation des peines. Ce type de dispositif fait l'objet de débats d'un point de vue constitutionnel. On ne doit pas faire sortir un détenu si la peine a été jugée

nécessaire. La France compte 70 000 détenus pour 58 000 places, et 1 800 détenus dorment sur des paillasses à même le sol. Cette situation est inacceptable. Mais le mécanisme de cet amendement mériterait de très longues discussions pour le rendre conforme à certains principes fondamentaux de notre droit pénal. Malgré la bienveillance de M. Bigot, il est impossible de donner un avis favorable. Messieurs les rapporteurs, souhaitez-vous un retrait de cet amendement ?

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Oui. L'enjeu est tel que nous demandons le retrait de l'amendement, à défaut de quoi nous émettrions un avis défavorable.

**M. Philippe Bas, président.** – Cela permettrait un débat.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 19 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Mme Esther Benbassa.** – L'article 370 de la loi du 16 décembre 1992 a maintenu l'interdiction des droits civiques résultant d'une condamnation pénale prononcée en dernier ressort avant le 1<sup>er</sup> mars 1994. Les effets des incapacités de plein droit antérieures au 1<sup>er</sup> mars 1994 peuvent se poursuivre encore maintenant. C'est un problème de discrimination selon la date de condamnation. De nombreuses associations nous ont interpellés : il faut trouver une solution. Tel est l'objet de l'amendement n° 10.

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Sur ce point, je suis tenté de demander l'avis du Gouvernement, pour que la garde des sceaux se prononce. En fonction de son avis, notre commission se prononcera.

**Mme Esther Benbassa.** – Pourquoi attendre l'avis du Gouvernement au lieu d'accepter cet amendement ? Une véritable injustice perdue.

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Un avis du Gouvernement, préalable à l'avis de la commission, permettrait peut-être de trouver une solution, éventuellement dans un autre texte. Si nous donnions déjà un avis défavorable, la ministre serait ravie d'acquiescer. Il faut plutôt interpellier le Gouvernement, car c'est un vrai problème.

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 10.*

*Le sort des amendements des rapporteurs sur la proposition de loi examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup> Annexe</b>		
<b>MM. Jacques BIGOT et BUFFET, rapporteurs</b>	42	<b>Adopté</b>
<b>MM. Jacques BIGOT et BUFFET, rapporteurs</b>	43	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Sort de l'amendement
<b>MM. Jacques BIGOT et BUFFET, rapporteurs</b>	44	<b>Adopté</b>
<b>MM. Jacques BIGOT et BUFFET, rapporteurs</b>	45	<b>Adopté</b>
<b>MM. Jacques BIGOT et BUFFET, rapporteurs</b>	46	<b>Adopté</b>
<b>MM. Jacques BIGOT et BUFFET, rapporteurs</b>	47	<b>Adopté</b>
<b>MM. Jacques BIGOT et BUFFET, rapporteurs</b>	48	<b>Adopté</b>
<b>Article 10</b> <b>Création du tribunal de première instance, en principe départemental, regroupant le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance et doté de plusieurs sites sous forme de chambres détachées</b>		
<b>MM. Jacques BIGOT et BUFFET, rapporteurs</b>	49	<b>Adopté</b>
<b>Article 15</b> <b>Extension de la compétence des tribunaux de commerce, renommés tribunaux des affaires économiques, aux agriculteurs, professionnels libéraux et personnes morales de droit privé non commerçantes</b>		
<b>MM. Jacques BIGOT et BUFFET, rapporteurs</b>	50	<b>Adopté</b>
<b>Article 27 bis</b> <b>Rapport annuel sur l'exécution des peines</b>		
<b>MM. Jacques BIGOT et BUFFET, rapporteurs</b>	51	<b>Adopté</b>

*La commission adopte les avis suivants sur les autres amendements de séance déposés sur la proposition de loi :*

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 2</b> <b>Programmation de la progression des crédits de la mission « Justice » et de ses programmes sur la période 2018-2022</b>		
Mme COSTES	22	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 3</b> <b>Programmation de la progression des emplois de la mission « Justice » et de ses programmes sur la période 2018-2022</b>		
Mme COSTES	23	Défavorable
<b>Article 4</b> <b>Programmation de la progression du nombre des conciliateurs de justice sur la période 2018-2022</b>		
Mme COSTES	24	Défavorable
<b>Article 6</b> <b>Renforcement du cadre juridique de la mise à disposition du public des décisions de justice</b>		
M. DÉTRAIGNE	2 rect.	Défavorable
<b>Article 7</b> <b>Fixation d'un cadre juridique pour les sites internet de prestations juridiques et d'aide à la saisine de la justice</b>		
Mme COSTES	25	Demande de retrait
Mme COSTES	26	Demande de retrait
<b>Article 8</b> <b>Fixation d'un cadre juridique pour les dispositifs de règlement alternatif des litiges en ligne et création d'un service public gratuit en ligne d'aide à la résolution amiable des litiges</b>		
Mme BENBASSA	3	Défavorable
Mme COSTES	27	Défavorable
<b>Article 9</b> <b>Attribution à la Cour de cassation d'un rôle de surveillance des différentes utilisations des données judiciaires mises à la disposition du public</b>		
Mme COSTES	28	Demande de retrait
M. LECONTE	21	Défavorable
<b>Article 10</b> <b>Création du tribunal de première instance, en principe départemental, regroupant le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance et doté de plusieurs sites sous forme de chambres détachées</b>		
Mme BENBASSA	4	Défavorable
Mme COSTES	29	Défavorable
Mme COSTES	30	Défavorable
Mme JOISSAINS	11	Demande de retrait

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 11</b> <b>Garanties statutaires pour les magistrats et les personnels de greffe dans le cadre du tribunal de première instance</b>		
Mme BENBASSA	5	Défavorable
<b>Article additionnel avant l'article 12</b>		
Mme COSTES	31	Défavorable
<b>Article 12</b> <b>Renforcement du rôle des conciliateurs de justice</b>		
Mme BENBASSA	6	Défavorable
<b>Article 13</b> <b>Accomplissement de missions de conciliation par des « délégués du juge », recrutés sous le statut de juristes assistants</b>		
Mme COSTES	32	Défavorable
Mme COSTES	33 rect.	Défavorable
<b>Article 17</b> <b>Instauration d'un mécanisme consultatif permanent d'évaluation périodique de la carte judiciaire</b>		
Mme BENBASSA	7	Défavorable
Mme COSTES	38	Demande de retrait
<b>Article 18</b> <b>Rétablissement de la contribution pour l'aide juridique, modulable de 20 à 50 euros</b>		
M. KANNER	15	Défavorable
Mme BENBASSA	20	Défavorable
Mme COSTES	34	Défavorable
Mme COSTES	39	Défavorable
Mme COSTES	40	Défavorable
Mme COSTES	41	Défavorable
<b>Article 19</b> <b>Consultation obligatoire d'un avocat avant toute demande d'aide juridictionnelle</b>		
Mme BENBASSA	8	Défavorable
M. KANNER	16	Défavorable
Mme COSTES	35	Défavorable

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Articles additionnels avant l'article 23 (Supprimé)</b>		
M. GRAND	12 rect.	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	13 rect.	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	14 rect.	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 24 (Supprimé)</b> <b>Sanction des appels et des pourvois abusifs en matière correctionnelle par une amende civile</b>		
Mme TROENDLÉ	1 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 26</b> <b>Représentation obligatoire devant la chambre criminelle de la Cour de cassation</b>		
Mme COSTES	36	<b>Défavorable</b>
<b>Article 27</b> <b>Clarification du régime d'aménagement des peines d'emprisonnement</b>		
Mme BENBASSA	9	<b>Défavorable</b>
M. KANNER	17	<b>Défavorable</b>
Mme COSTES	37	<b>Défavorable</b>
<b>Article 28</b> <b>Élargissement du champ d'application du suivi socio-judiciaire</b>		
M. KANNER	18	<b>Défavorable</b>
<b>Articles additionnels après l'article 28</b>		
Mme de la GONTRIE	19	<b>Demande de retrait</b>
Mme BENBASSA	10	<b>Avis du Gouvernement</b>

**PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE - EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS**

***Article 2***

*L'amendement n° 6 est adopté.*

***Article 12***

*L'amendement n° 7 est adopté.*

## EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

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

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement n° 4 crée dans la loi organique relative aux lois de finances une mission autonome dédiée aux crédits de l'administration pénitentiaire.

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Nous avons réfléchi à cette question extrêmement difficile. Grâce à des programmes différents au sein de la mission, il est déjà possible de vérifier le montant accordé à l'administration pénitentiaire par rapport aux juridictions judiciaires. En outre, isoler ces crédits pourrait ouvrir le débat sur le transfert de la compétence de l'administration pénitentiaire au ministère de l'intérieur, or elle doit rester sous l'égide du ministère de la justice. Avis défavorable.

**M. Philippe Bas, président.** – Cela n'empêche pas de donner plus de lisibilité aux crédits de l'administration pénitentiaire, de même qu'à ceux des services pénitentiaires d'insertion et de probation ou de la protection judiciaire de la jeunesse.

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

*Article 2*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement de suppression n° 1 est contraire à la position de la commission.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 1.*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement n° 5 vise à stabiliser l'affectation des magistrats dans une fonction, et non seulement dans une juridiction, afin d'accroître leur spécialisation.

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Cela paraît extrêmement difficile. Notre amendement suggérait de maintenir un magistrat en poste tout en permettant son avancement, afin que celui-ci ne passe pas obligatoirement par une mobilité, et en donnant de la souplesse pour régler des cas individuels, sous le contrôle du Conseil supérieur de la magistrature. Retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 5 et, à défaut, y sera défavorable.*

*Article 4*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement de suppression n° 2 est bien sûr contraire à la position prise par la commission la semaine dernière.

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

*Article additionnel après l'article 10*

**Mme Sophie Joissains.** – L'amendement n° 3 prévoit que les magistrats frais émoulus de l'École nationale de la magistrature ne puissent exercer seuls leurs premières

fonctions, pour éviter de nouvelles tragédies comme l'affaire d'Outreau. Il ne s'agit pas de leur octroyer un tuteur mais un accompagnant, dans leur première prise de fonctions et durant trois ans.

**M. Philippe Bas, président.** – Sur le principe, cet amendement me séduit mais il posera des difficultés de gestion dans l'affectation des magistrats, qui s'y opposeraient.

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Auparavant, la collégialité était la règle, hormis dans des fonctions très spécialisées. Aujourd'hui, c'est l'exception. Des magistrats sont nommés en premier poste en TGI, avec d'importantes responsabilités. Dans certaines juridictions, soit pour des raisons géographiques, soit en raison de la charge de travail, le *turn over* est important, d'où l'idée de maintenir les magistrats en poste au moins trois ans. Au tribunal de Bobigny, les juges aux affaires familiales sont tous de très jeunes magistrats, hormis la première vice-présidente. Votre système poserait de grandes difficultés de gestion... Ce serait également une révolution au sein de la magistrature si l'on décidait qu'à la sortie de l'école, les magistrats sont trop jeunes pour juger. Des magistrats expérimentés ont aussi parfois posé problème. Je comprends bien sûr votre position mais demande le retrait.

**M. Philippe Bas, président.** – Il y a trop de lois sans étude d'impact, or le sujet mérite une évaluation de ses conséquences sur le fonctionnement des tribunaux, les vacances de poste...

**Mme Sophie Joissains.** – Mon amendement n'est pas une critique de la jeunesse, mais de la jeunesse dans certaines fonctions.

**M. François Pillet.** – Notre commission a déjà obtenu, lors d'une commission mixte paritaire, que les juges des libertés et de la détention soient des juges du premier grade. Sur ce point, Madame, vous avez déjà satisfaction.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci de ce rappel fort utile.

**Mme Sophie Joissains.** – Je maintiens mon amendement.

**M. Philippe Bas, président.** – Cela permettra un débat en séance.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 3 et, à défaut, y sera défavorable.*

*Le sort des amendements des rapporteurs sur la proposition de loi organique examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Sort de l'amendement
<b>Article 2</b> <b>Mise en place de durées minimale et maximale d'affectation dans une même juridiction pour tous les magistrats</b>		
<b>MM. Jacques BIGOT et BUFFET, rapporteurs</b>	6	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Sort de l'amendement
<b>Article 12</b> <b>Mise en place d'une durée minimale d'exercice des fonctions de procureur général près une même cour d'appel</b>		
<b>MM. Jacques BIGOT et BUFFET, rapporteurs</b>	7	<b>Adopté</b>

*La commission adopte les avis suivants sur les autres amendements de séance déposés sur la proposition de loi organique :*

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Identification des crédits alloués à l'autorité judiciaire au sein de la mission « Justice » et exonération de ces crédits de la procédure de mise en réserve budgétaire</b>		
Mme Nathalie DELATTRE	4	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2</b> <b>Mise en place de durées minimale et maximale d'affectation dans une même juridiction pour tous les magistrats</b>		
Mme BENBASSA	1	<b>Défavorable</b>
Mme Nathalie DELATTRE	5	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 4</b> <b>Nouvelles possibilités de collaboration entre magistrats du siège</b>		
Mme BENBASSA	2	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 10</b>		
Mme JOISSAINS	3	<b>Demande de retrait</b>

*La réunion est close à 9 h 50.*

**Mercredi 25 octobre 2017**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures 05.*

### **Audition de Mme Dominique Lottin, candidate proposée par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel**

**M. Philippe Bas, président.** – J'ai le plaisir d'accueillir Mme Dominique Lottin, premier président de la cour d'appel de Versailles, que le Président du Sénat présente pour

être nommée membre du Conseil constitutionnel en remplacement de Mme Nicole Belloubet, jusqu'à l'achèvement de son mandat. Vous savez que six des neuf membres du Conseil constitutionnel sont nommés, respectivement, par le Président de l'Assemblée nationale et par le Président du Sénat. Cela illustre la proximité voulue par le constituant entre le Conseil constitutionnel et les assemblées parlementaires, car si le Conseil constitutionnel vérifie la bonne application des règles constitutionnelles en matière de procédure législative et de respect des droits fondamentaux par le législateur, le Parlement joue un rôle essentiel dans la nomination de ses membres.

Notre mission est de nous assurer que les personnalités pressenties pour siéger au Conseil constitutionnel présentent les garanties d'indépendance, d'autorité et de compétence nécessaires pour exercer cette mission. S'agissant des nominations relevant spécifiquement du Président du Sénat, notre attention porte aussi sur les convictions exprimées et les garanties offertes par les candidats sur le bicamérisme et la place du Sénat dans nos institutions, la représentation des territoires et les libertés fondamentales, que le Sénat a vocation à défendre. Et lorsque le Président du Sénat envisage de nommer une personne issue du monde judiciaire, il nous importe de comprendre comment elle appréhende la dualité de juridictions et les débats contemporains que cette question suscite.

Le parcours de Mme Lottin est exceptionnel : premier président de la cour d'appel de Versailles après avoir été premier président de la cour d'appel de Douai, elle a accompli une riche carrière qui lui a permis de faire l'expérience de la plupart des grandes fonctions de la justice, au siège, notamment en tant que juge d'instance, au parquet, comme substitut du procureur, mais aussi au sein de l'administration centrale du ministère de la justice.

À l'issue de la présentation de Mme Lottin, vous pourrez, chers collègues, lui poser toute question susceptible d'éclairer votre choix. Nous nous prononcerons à l'issue de cette audition par un vote, qui se déroulera à bulletins secrets, comme le prévoit l'article 19 *bis* du règlement du Sénat. Les délégations de vote ne sont pas autorisées. Si les conditions de majorité sont remplies, le Président du Sénat pourra procéder à la nomination de Mme Lottin.

**Mme Dominique Lottin, candidate proposée par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel.** – C'est un grand honneur de pouvoir me présenter devant vous sur proposition du Président du Sénat. C'est la première fois, sauf erreur de ma part, que le président Larcher propose de nommer au Conseil constitutionnel un magistrat de l'ordre judiciaire. Quelques mois seulement après le dépôt d'un rapport d'information complet sur la justice judiciaire et les difficultés auxquelles elle est confrontée, et alors que deux propositions de loi sur le fonctionnement de la justice sont actuellement en débat devant votre assemblée, j'y vois un signe fort de reconnaissance pour l'institution judiciaire et ceux qui la servent.

Je suis entrée à l'École nationale de la magistrature en 1980, à tout juste 21 ans. J'ai, au cours de mes bientôt 36 ans de carrière, exercé des fonctions très diverses, au siège principalement, mais aussi au parquet, au civil comme au pénal, en juridiction comme en administration centrale. Hormis les dix ans passés au ministère, j'ai exercé mes fonctions en province, principalement en Normandie, à Rouen, et dans le Nord – je devrais dire les Hauts-de-France –, à Arras puis à Douai, avant de rejoindre la cour d'appel de Versailles il y a un peu plus de trois ans. J'ai été juge d'instance, c'est-à-dire juge de la vie quotidienne, juge des tutelles, juge départiteur en matière prud'homale, juge en grande instance spécialiste de droit

civil et de procédure civile, substitut général – ce qui m’a conféré la lourde tâche de requérir fréquemment devant la Cour d’assises – et donc, enfin, premier président, depuis neuf ans.

Je crois pouvoir dire, sans excès d’orgueil, que je suis une juriste soucieuse de la rigueur que m’ont enseignée les professeurs Mazeaud et Carbonnier, appréciant l’analyse et l’écriture tout autant que les joutes oratoires et les délibérés avec mes collègues, mais aussi une pragmatique, soucieuse de rendre les décisions exécutoires et comprises, sinon acceptées, et convaincue qu’un juge n’est un bon juge que s’il connaît l’environnement, le ressort – vous diriez peut-être le territoire – dans lequel il exerce.

Parce que nous ne jugeons pas des crimes, mais les hommes qui ont commis ces crimes, parce que pour juger d’un conflit social ou d’un litige économique, il faut appréhender les réalités économiques de la région dans laquelle ils sont nés, parce que juger des affaires – souvent très techniques – de baux ruraux exige un minimum de connaissances sur l’agriculture de la région et ses acteurs, pour toutes ces raisons, les juges doivent connaître et s’imprégner des particularités de chacun des territoires dans lesquels ils exercent. Juger d’une affaire à Douai ou à Versailles, ce n’est pas tout à fait la même chose.

Je fais donc partie de ces juges qui ont toujours résidé à proximité de la juridiction dans laquelle ils travaillaient, et j’ai toujours eu à quelque niveau que ce soit la volonté de découvrir le ressort qui m’entourait et d’en devenir l’un des habitants. Moi, la parisienne d’origine – je suis cependant mariée à un picard de souche ! –, j’ai découvert la diversité des territoires dans lesquels ma vie professionnelle m’a menée. Il me plaît à me souvenir que lorsque nous avons fêté les 300 ans du parlement de Flandres, j’avais obtenu la sortie exceptionnelle du géant Gayant, qui n’était sorti dans la ville, en-dehors des fêtes annuelles du même nom, que pour fêter la venue du général de Gaulle après la victoire de 1944. Certains y verront peut-être une anecdote, mais pour ceux qui savent ce que représentent pour la population ces géants et la solidarité qui unit la confrérie, c’était un signe très fort de reconnaissance des douaisiens pour la cour d’appel et tout ce qu’elle apporte à la ville et à ses habitants. Toute la ville et sa région ont fêté trois jours durant l’anniversaire de la cour d’appel de Douai : habitants, magistrats et greffiers se sont unis pour l’événement, avec fierté et dans un même élan.

En ma qualité de chef de cour, j’ai eu l’occasion de rencontrer certains d’entre vous, pour évoquer notamment les questions tenant au développement et au financement de l’accès au droit, au financement des associations de médiation – familiale notamment – ou encore pour chercher les moyens de mettre en œuvre les politiques publiques qui nous étaient communes... Force est de constater que les difficultés sont croissantes, et les financements difficiles à trouver, faute de ressources propres suffisantes pour les collectivités territoriales. Toutes ces expériences m’ont convaincue qu’il faut préserver la diversité des territoires et que, contrairement à ce que je croyais en tant qu’étudiante parisienne, tout ne doit pas se décider à Paris ni tout venir de Paris.

Si j’ai exercé pendant 26 ans les fonctions de magistrat en toute indépendance, j’ai souhaité enrichir mon parcours par un passage de presque dix années en administration centrale, d’abord comme inspectrice des services judiciaires et secrétaire générale de l’inspection, puis comme adjointe du secrétaire général du ministère de la justice, enfin comme directrice des services judiciaires. J’y ai appris la gestion et l’administration, les règles budgétaires – j’ai ainsi participé à la mise en œuvre de la LOLF au sein du ministère de la justice –, j’ai contribué au développement de la communication électronique entre les juridictions et les avocats et, surtout, je me suis enrichie du travail interministériel, de la

concertation avec diverses institutions ou ordres professionnels et de la participation à l'élaboration de la loi et aux débats parlementaires. Parmi les nombreux textes portés par la direction que j'ai eu l'honneur de diriger, a figuré la loi organique portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature, à la suite de la révision constitutionnelle de 2008.

Dans la participation à ce travail normatif, j'ai pu mesurer l'importance qu'il convient d'attacher à la qualité de la loi et au respect de l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme. Préparer un projet de loi pour le Gouvernement, avec l'appui du secrétariat général du Gouvernement pour les plus importants, en débattre avec d'autres ministères et tenter d'obtenir un arbitrage favorable de Matignon, en discuter les termes et enrichir le texte avec la section de l'intérieur du Conseil d'État, travailler avec les rapporteurs et assister le garde des sceaux dans le débat parlementaire fut pour moi et mes équipes une formidable expérience. C'était aussi le début de la mise en œuvre de la révision constitutionnelle qui a donné aux commissions des lois un rôle fondamental dans l'élaboration du texte soumis au débat dans l'hémicycle ; c'était aussi le début des études d'impact, imposées mais dont la qualité et l'étendue sont encore trop limitées. J'ai compris enfin l'intérêt pour le Gouvernement d'utiliser la procédure d'amendement ou de recourir à la technique du cavalier, et j'ai peut-être parfois abusé moi-même, je l'avoue, de ces procédures qui ne favorisent pas l'instauration d'un débat éclairé.

De tout cela et de ma double expérience de rédacteur de projet de loi et de magistrat qui doit appliquer la loi votée par le Parlement, je conclurai que la loi doit être rédigée d'une manière suffisamment précise pour éviter autant que faire se peut l'insécurité juridique, qu'il importe de respecter la hiérarchie des normes et donc de supprimer les dispositions à caractère non normatif, que les études d'impact doivent être mieux documentées et plus complètes.

J'ai aussi constaté combien les débats sont différents à l'Assemblée nationale et au Sénat : celui-ci est le défenseur intraitable des libertés publiques et individuelles – auxquelles, en ma qualité de magistrat, je suis naturellement très attachée. Les textes s'enrichissent de ce double regard, qu'il est essentiel de préserver. Il convient de donner toute sa place et tout son sens au dialogue constructif dans les commissions mixtes paritaires.

Notre époque est compliquée, parce qu'en pleine mutation. Dans un monde où l'efficacité se mesure parfois à la rapidité avec laquelle on adopte les réformes plus qu'aux mesures de fond qu'elles contiennent, il nous faut tout à la fois être réaliste et moderne, mais tenir bon sur les principes et rester d'autant plus ferme sur l'essentiel que l'actualité commande de l'audace. Les équilibres voulus par le constituant, au premier rang desquels figure la séparation des pouvoirs, doivent être préservés, faute de quoi c'est tout l'édifice de l'État qui serait menacé. Mais notre société a évolué, les frontières du droit et de la jurisprudence s'étendent à toute l'Europe ; l'émergence des cours européennes, les nouvelles attributions confiées au Conseil constitutionnel – notamment par l'instauration de la question prioritaire de constitutionnalité –, l'évolution de la fonction de cour suprême exercée conjointement et parfois concurremment par le Conseil d'État et la Cour de cassation, tout cela contribue à la création d'un nouvel ordre suprême.

Dans ce contexte, et pour reprendre l'expression d'un haut magistrat, l'exercice doit être collaboratif entre les juridictions nationales et européennes, et il importe qu'elles travaillent en réseau et de manière coordonnée, comme les différentes voix d'un orchestre. Si la Constitution reste au sommet de l'ordre juridique français, le Conseil constitutionnel s'imprègne de plus en plus des jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme et

de la Cour de justice de l'Union européenne, en interprétant et en conciliant des principes fondamentaux. Comme le disait devant vous Mme Nicole Belloubet, « le Conseil constitutionnel devra approfondir la piste du dialogue des juges en respectant le partage des attributions entre un juge de constitutionnalité et des juges de conventionalité du fond ». Je partage son analyse.

Passionnée par mes fonctions de magistrat de l'ordre judiciaire, c'est avec beaucoup d'intérêt et le sens de l'importance des responsabilités qui me seraient confiées que j'ai accepté la proposition du président Larcher, qui vous est aujourd'hui soumise, de devenir membre du Conseil constitutionnel. Je m'interroge enfin sur le point de savoir si le fait d'avoir vu le jour quelques semaines seulement avant l'adoption de la Constitution était un signe prémonitoire...

**M. Philippe Bas, président.** – C'est arrivé à d'autres que vous, qui n'ont pas eu le destin de devenir membre du Conseil constitutionnel ! Merci pour votre présentation, très intéressante et qui témoigne d'un intérêt pour les territoires, d'une connaissance précise et concrète du processus de la fabrication de la loi, et d'un attachement aux libertés publiques et individuelles.

**M. François Grosdidier.** – Merci pour cette présentation, qui aborde certaines des questions que j'allais vous poser. Nous regrettons pour notre part que le Conseil constitutionnel ait autorisé le Gouvernement à se soustraire à son obligation de soumettre au Parlement des études d'impact précises, en admettant qu'il publie sans risque de sanction des études d'une extrême légèreté... Vous avez dit un mot également sur la tendance des gouvernements à déposer des amendements à la dernière minute ou dépourvus de lien avec le texte en discussion.

Nous constatons en outre que l'exécutif peut très facilement contourner l'obligation constitutionnelle, voulue par Jean-Pierre Raffarin, de compenser financièrement les transferts de compétences aux collectivités territoriales. La création de nouvelles compétences, telle la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, sans compensation méconnaît tout autant ce principe. Quel est votre sentiment sur ce sujet ? Plus généralement, le principe de libre administration des collectivités territoriales ne pèse rien face aux prérogatives de l'exécutif, et le principe d'égalité empêche d'expérimenter des solutions particulières à des problèmes qui se posent différemment selon les territoires.

En tant que magistrate de terrain, comment voyez-vous cette façon qu'a le Conseil constitutionnel d'examiner toujours selon une approche très conceptuelle les dispositifs de plus en plus concrets dont il est saisi, et que tout le monde appelle de ses vœux, tels le renvoi de vidéos de halls d'immeuble à des centres de supervision ou le transfert de compétences de la police nationale aux polices municipales ?

**Mme Dominique Lottin.** – Les études d'impact sont essentielles, surtout pour les textes qui instaurent de nouvelles prérogatives. Je sais les difficultés que posent les transferts de charges non compensés : les deux propositions de loi sur le redressement de la justice que vous avez examinées procèdent des difficultés rencontrées par la justice judiciaire depuis que lui ont été attribuées de nouvelles prérogatives, mais sans les moyens de les exercer. Les magistrats développent ainsi depuis des années l'accès au droit au moyen de consultations gratuites ou de points d'accès impliquant des associations, mais, faute de ressources, peinent à les faire vivre. Les études d'impact sont donc nécessaires, mais se heurtent souvent à une

préparation trop rapide des textes et des débats. Ce constat vaut aussi pour les charges nouvelles transférées aux collectivités territoriales, dont je mesure les difficultés.

La soumission au Conseil constitutionnel de mécanismes plus concrets est la conséquence de plusieurs réformes, dont la question prioritaire de constitutionnalité, qui conduit à saisir le juge constitutionnel de dispositions applicables à un litige. Mais j'ai toujours veillé à être une juriste pragmatique, soucieuse que le raisonnement juridique ne mène pas à des décisions inapplicables. C'est aussi le rôle du Conseil constitutionnel.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous sommes très déçus du contrôle très restreint exercé par le Conseil constitutionnel sur l'exigence faite au Gouvernement de produire des études d'impact : il l'a tant vidée de sa substance que nous envisageons d'y revenir à l'occasion d'une éventuelle révision constitutionnelle. Cette lacune favorise le dépôt de textes commandés par l'actualité, impulsifs, ce qui crée de nombreuses complications. La justice, en particulier, a tout lieu de se plaindre des modifications incessantes de la loi pénale ou civile que ne freine aucune évaluation des dispositifs existants.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je voudrais mettre un bémol à l'enthousiasme que suscitent les études d'impact – je me souviens notamment de M. Denoix de Saint Marc, nous promettant que la lumière descendrait grâce à elles sur la loi. Je suis pour ma part totalement mécréant en matière d'études d'impact, si bien que quand je vous entends dire qu'il faudrait qu'elles soient plus complètes, je m'inquiète. Quand je les lis, je souffre : d'abord pour les fonctionnaires des ministères qui ont rédigé ces pensums ; ensuite car je ne crois pas qu'il y ait deux substances distinctes, un discours politique d'une part, une étude neutre, *a priori* et objective d'autre part. L'impact de la loi est l'objet même du débat politique ! Prenons un exemple : soit un projet de loi sur les OGM, assorti de 200 pages d'étude d'impact. Tel parlementaire opposé aux OGM n'aura aucun mal à démontrer l'absence d'objectivité de cette étude d'impact, car elle ne peut pas ne pas être un objet politique. Il est utile que le Gouvernement, comme le Parlement, bénéficie d'expertises, mais l'idée qu'il y aurait un discours surplombant qui nous dirait objectivement quel impact aura une loi est une illusion.

J'ai cru comprendre que vous étiez très attachée à la bonne écriture de la loi. Je suis pour ma part très attaché à ce que dit la Constitution sur la procédure législative, à savoir que la loi est examinée successivement dans les deux assemblées. Il est de bon ton de dénoncer le temps que cela prend et de souhaiter la généralisation de la procédure accélérée – elle est d'ailleurs utilisée systématiquement depuis que nous avons repris nos travaux, en juin. Or il nous arrive de déposer des textes dédiés à la rectification des erreurs, car pour faire une bonne loi, il faut du temps. Nous avons d'ailleurs produit un rapport en 2014 sur l'écriture de la loi. Les gouvernements sont pressés, je l'entends, mais ils ont tort. Il faut faire moins de lois de circonstances, et prendre davantage le temps d'examiner les textes. Qu'en pensez-vous ?

**Mme Dominique Lottin.** – Pour faire une bonne étude d'impact, le ministère doit disposer de données d'activité, d'outils d'appréciation de ces données et de données statistiques suffisantes permettant d'objectiver les besoins dans un délai parfois court. En ma qualité de chef de cour, quand je vois arriver des textes sans moyens supplémentaires, je m'inquiète. Cela nous a amenés, au sein de la conférence des premiers présidents, à faire des choix, c'est-à-dire à privilégier certains contentieux à d'autres, ce qui nous conduit à proximité du déni de justice. Je suis donc favorable à des études d'impact suffisamment étayées.

On regrette souvent que la justice soit trop lente – et c’est parfois vrai. Mais parfois, il faut donner du temps au temps ; une décision de justice n’est une bonne décision que si elle a été prise après un délibéré appuyé sur l’écoute de toutes les parties et de leurs avocats. Cela vaut aussi pour la loi : les débats, qui sont différents à Assemblée nationale et au Sénat, doivent être complets, c’est une nécessité démocratique.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Vous avez dit qu’il fallait être moderne. Qu’est-ce que cela signifie pour le Conseil constitutionnel, s’agissant notamment de l’équilibre, plutôt du déséquilibre, entre les pouvoirs exécutif et législatif ?

**Mme Dominique Lottin.** – Je n’ai pas les compétences pour faire une analyse philosophique. Être moderne veut dire prendre en compte les évolutions de la société : les nouvelles technologies, le développement de l’*open data*, qui vont nous conduire à changer nos modes d’exercice. On ne peut s’y opposer mais on peut aussi accompagner cette modernité, tout en restant ferme sur des principes – ceux définis par le constituant – car, à défaut, nous risquons de déséquilibrer l’État. L’Europe, qui propose des définitions nouvelles de ces principes fondamentaux, nous conduit à être attentifs à ces évolutions, jusqu’au sein du Conseil constitutionnel.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Depuis 1962, le Conseil constitutionnel a profondément évolué dans son rôle et ses modes de fonctionnement. Quel devrait être le rôle du Conseil constitutionnel si le Président de la République décidait de procéder à une révision constitutionnelle au moyen de l’article 11 de la Constitution, plutôt que de l’article 89 ?

Nos règles de droit, en particulier européennes, engendrent un certain nombre de conflits de jurisprudence. Faut-il rester dans la gestion de ces conflits ou faire évoluer la jurisprudence du Conseil constitutionnel ?

**Mme Dominique Lottin.** – Je ne suis pas sûre qu’il y ait conflit entre les jurisprudences du Conseil constitutionnel et des cours européennes, elles sont plutôt complémentaires – en 2013, le Conseil constitutionnel a ainsi posé une question préjudicielle à la Cour de justice de l’Union européenne. Il y a certes d’un côté un droit constitutionnel qui s’impose, de l’autre une convention, ce qui peut entraîner des différences d’interprétation. Mais, en matière de droits fondamentaux et d’objectifs à valeur constitutionnelle, je vois davantage une convergence des jurisprudences qu’un conflit.

Si vous confirmiez ma proposition de nomination au Conseil constitutionnel, je pourrais être amenée à examiner un texte pris sur le fondement de l’article 11 de la Constitution. Je me bornerai donc à dire que nos principes doivent être préservés.

**M. Philippe Bas, président.** – Voilà qui nous donne des informations précieuses sur la manière dont vous concevez les obligations qui pèsent sur un membre du Conseil constitutionnel sur les affaires dont il pourrait avoir à connaître. Effectivement, nous ne pouvons exiger d’une personnalité pressentie pour siéger au Conseil constitutionnel qu’elle nous dise déjà et par avance la position qu’elle prendrait sur un problème qui serait posé au Conseil constitutionnel.

**M. Philippe Bonnecarrère.** – Votre parcours est de très grande qualité et nous avons perçu dans vos propos la cohérence intellectuelle profonde entre votre parcours et vos idées. Nous comprenons donc l’intention du Président du Sénat qui a proposé votre nom.

Il existe une forme d'émulation entre le Conseil d'État et la Cour de cassation en matière de défense des libertés. Pouvez-vous nous donner une idée de l'articulation de leurs rôles respectifs ? C'est une question classique, je l'entends...

**M. Philippe Bas, président.** – Elle est néanmoins complexe !

**Mme Dominique Lottin.** – Question complexe s'il en est, qui a suscité de très nombreux débats ces derniers mois, dont un colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat par le premier président Bertrand Louvel, auquel j'ai participé en ma qualité de présidente de la conférence des premiers présidents de cours d'appel. Je dirai simplement que l'interprétation que fait le Conseil constitutionnel de l'article 66 de la Constitution conduit à distinguer les mesures de privation et les mesures de restriction de liberté, ce qui dessine la frontière entre le juge administratif et le juge judiciaire. En tant que juge judiciaire, je suis très attachée à ce qu'il conserve son rôle fondamental en matière de détention.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Je suis ravie d'entendre Mme Lottin parler du Nord avec tant de chaleur. Je veux dire à mes collègues que Mme Lottin aussi a laissé au Nord un excellent souvenir, par l'écoute qu'elle a offerte aux magistrats, à l'université – j'étais universitaire à l'époque – et aux étudiants, notamment ceux qui rencontraient des difficultés d'insertion dans la vie économique – en développant par exemple à Douai des dispositifs d'égalité des chances. Cette approche de la jeunesse, notamment celle qui fait des études de droit et qui nous succédera, me semble importante à signaler à l'attention de nos collègues.

**Mme Dominique Lottin.** – Merci, madame la sénatrice. J'ai en effet beaucoup travaillé, à Douai et à Arras, pour aider les jeunes à s'insérer : nous avons ainsi entretenu un partenariat avec le lycée d'excellence de Douai et avec la classe préparatoire au concours de l'École nationale de la magistrature, et nous aidions les jeunes à découvrir la culture. J'ai aussi beaucoup appris, au moment de l'implantation du Louvre-Lens au milieu des corons, en discutant avec le député-maire de Lens, Guy Delcourt, qui avait créé des associations d'aide à la réinsertion. Oui, je me suis intéressée à tout cela avec passion, en parle encore avec nostalgie, mais j'apprécie aussi beaucoup mes fonctions actuelles.

**M. Patrick Kanner.** – J'ai plaisir à vous retrouver, madame la première présidente. Vous avez naguère plaidé avec insistance pour obtenir des subventions pour fêter les 300 ans du parlement de Flandres. Vous êtes tenace, je peux en témoigner, mais le fait d'avoir sévi dans le Nord ne donne toutefois pas toutes les qualités !

Vous avez évoqué à deux reprises les propositions de loi relatives au redressement de la justice, adoptées cette nuit à une large majorité. Contiennent-elles une ou plusieurs mesures qui vous semblent faire progresser la justice dans notre pays ?

La question prioritaire de constitutionnalité est un progrès pour la saisine de notre cour suprême, mais relève encore du parcours du combattant. La citoyenne que vous êtes est-elle favorable à la faire évoluer pour rapprocher davantage le citoyen de la loi fondamentale de notre pays ?

**Mme Dominique Lottin.** – Je suis certes imprégnée du Nord, mais ma mère est corse, mon père lorrain, et j'ai vécu un certain nombre d'années à Paris... tout cela fait une personnalité !

Je ne connais pas en détail le contenu des propositions de loi votées la nuit dernière. Parmi ces mesures, il y en a une que nous appelons de nos vœux depuis très longtemps : le tribunal de première instance regroupant l'ensemble des contentieux dans une structure commune.

Je ne partage pas votre point de vue sur la question prioritaire de constitutionnalité. Elle est largement utilisée : il y en a environ 80 par an. Les critiques formulées à l'égard de la Cour de cassation, aux débuts de la réforme notamment, ne sont plus d'actualité : nous transmettons désormais volontiers les questions lorsque les conditions sont remplies, en particulier leur caractère sérieux. Elles relèvent prioritairement – dans 23% des cas – du domaine pénal, avant les matières fiscale et sociale. Je ne suis pas favorable à une ouverture plus large de la procédure. Le président Fabius a dit naguère devant vous qu'il valait mieux ne pas trop « charger la barque » : je reprends cette expression à mon compte.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous vous remercions. Nous allons procéder au vote.

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

*La réunion, suspendue à 10 heures, reprend à 10 h 20.*

### **Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination de Mme Dominique Lottin aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous allons passer au vote sur la proposition de nomination, par le Président du Sénat, de Mme Dominique Lottin aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel.

Le vote se déroulera à bulletins secrets, comme le prévoit l'article 19 bis du Règlement du Sénat, et les délégations de vote ne sont pas autorisées, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote.

En application des articles 56 et 13 de la Constitution, le Président du Sénat ne pourrait procéder à cette nomination si les votes négatifs représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

*MM. Mathieu Darnaud et Arnaud de Belenet sont désignés scrutateurs.*

**M. Philippe Bas, président.** – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants : 41

Bulletin blanc : 1

Bulletin nul : 0

Nombre de suffrages exprimés : 40

Pour : 39

Contre : 1

*La commission donne un avis favorable à la nomination de Mme Dominique Lottin aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel.*

### **Groupe de travail sur les infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs - Nomination du rapporteur et des membres**

*La commission désigne Mme Marie Mercier rapporteur, et M. Arnaud de Belenet, Mme Esther Benbassa, M. François-Noël Buffet, Mmes Maryse Carrère, Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie et M. Dany Wattebled membres du groupe de travail sur les infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs.*

### **Proposition de loi tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage - Proposition de loi visant à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales en réunion sur un terrain public ou privé - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous sommes saisis en première lecture de la proposition de loi n° 557 (2016-2017) tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage, présentée par M. Jean-Claude Carle et plusieurs de nos collègues, en examen conjoint avec la proposition de loi n° 680 (2016-2017) visant à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales en réunion sur un terrain public ou privé, présentée par M. Loïc Hervé et plusieurs de nos collègues.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Un seul texte sera issu des travaux de la commission ; par voie d'amendements, nous intégrerons au texte de Jean-Claude Carle des éléments du texte de Loïc Hervé.

En matière d'accueil, d'habitat et de stationnement des gens du voyage, notre droit se caractérise depuis bientôt trente ans par la recherche d'un équilibre entre les droits et les devoirs de chacun. Les gens du voyage, dont le mode de vie itinérant est respectable, se sont vu reconnaître de longue date le droit d'être accueillis sur le territoire des communes. La loi Besson du 5 juillet 2000 fait obligation aux communes ou à leurs groupements de mettre à leur disposition des aires d'accueil et des terrains aménagés, dans le cadre d'un schéma départemental. En contrepartie, les maires, les présidents d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et les préfets ont reçu de nouveaux pouvoirs pour réglementer le stationnement des résidences mobiles et faire évacuer les campements illicites. La procédure civile spéciale prévue par la loi de 2000 n'ayant pas donné satisfaction, une procédure administrative d'évacuation forcée a été instituée en 2007. En matière pénale, un nouveau délit d'installation illicite en réunion sur le terrain d'autrui en vue d'y établir une habitation, même temporaire, a été créé en 2003.

Toutefois, l'équilibre demeure précaire. Les aires et terrains d'accueil destinés aux gens du voyage ne sont pas en nombre suffisant, en raison notamment du désengagement financier de l'État ; certains ont pourtant un taux de fréquentation faible. Et les stationnements

illicites perdurent, ils auraient même tendance à se multiplier ; or les élus locaux manquent de moyens pour faire cesser ces troubles.

Les deux propositions de loi s'attachent à apporter des réponses concrètes à ces difficultés.

La loi du 5 juillet 2000 prévoit l'adoption dans chaque département d'un schéma déterminant les secteurs géographiques et les communes où doivent être réalisés des aires permanentes d'accueil, des terrains familiaux locatifs et des aires de grand passage. Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma, ce qui n'implique pas qu'elles doivent toutes disposer d'aires ou de terrains adaptés, car elles peuvent aussi contribuer financièrement à leur réalisation sur le territoire d'autres communes. Si une commune ou un EPCI n'a pas respecté ses obligations dans le délai légal, le représentant de l'État dans le département peut se substituer à eux pour faire procéder à leurs frais à l'exécution des mesures nécessaires.

Plusieurs années après l'adoption de la loi du 5 juillet 2000, les objectifs fixés par les schémas départementaux n'avaient pas été remplis. La loi Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 a donc prévu une procédure plus contraignante encore : le préfet peut désormais ordonner à une commune ou un EPCI défaillant de consigner entre les mains d'un comptable public les sommes nécessaires à la mise en œuvre du schéma départemental.

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi de Jean-Claude Carle vise à clarifier la répartition des obligations et des compétences entre les communes et leurs groupements dans la mise en œuvre du schéma. En effet, depuis la loi NOTRe, tous les EPCI à fiscalité propre sont devenus compétents en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires et terrains destinés aux gens du voyage. Pourtant, les obligations du schéma continuent d'incomber formellement aux communes : la loi de 2000 est demeurée sur ce point inchangée. Par ailleurs, la réalisation des aires et terrains prévus par le schéma peut nécessiter l'intervention de compétences communales, d'urbanisme notamment. Il est également proposé d'interdire l'inscription au schéma départemental des communautés de communes ne comprenant aucune commune de moins de 5 000 habitants. Par amendement, je vous proposerai quelques modifications rédactionnelles et de nouvelles garanties pour les communes et EPCI. Françoise Gatel a déposé un amendement pour interdire au schéma d'imposer de nouvelles aires ou de nouveaux terrains d'accueil dans une commune si les aires et terrains avoisinants sont sous-occupés.

L'article 2 de la proposition de loi de Jean-Claude Carle tend à supprimer la procédure de consignation de fonds instituée par la loi Égalité et citoyenneté, inutilement coercitive ; le Sénat n'avait du reste pas voté cette disposition.

Si les grands rassemblements paraissent convenablement organisés, il n'en va pas toujours de même des grands passages qui, s'ils sont mal préparés, provoquent inévitablement des troubles : conflits d'usage sur les aires d'accueil, occupations illicites, atteintes parfois graves à l'ordre public. Les petites communes ne sont nullement équipées pour faire face à un tel afflux de population. L'article 3 tend par conséquent à ériger en obligation légale l'information préalable des autorités publiques avant tout stationnement de plus de cent cinquante résidences mobiles.

Il est également proposé de transférer au représentant de l'État le pouvoir de police générale du maire à l'occasion des grands passages et grands rassemblements. Je suis

très réservée sur ce point : je crains que ce transfert ne laisse les maires encore plus démunis en cas d'inaction du préfet. Restons-en au droit en vigueur, laissant ouverte la possibilité pour le préfet de se substituer au maire qui n'aurait pas les moyens matériels d'assurer le maintien de l'ordre public.

La loi du 5 juillet 2000 attribue au maire le pouvoir d'interdire le stationnement des résidences mobiles sur le territoire de la commune en dehors des aires et terrains aménagés. Ce pouvoir de police spéciale est réservé aux communes qui ont rempli les obligations du schéma ou qui, sans y être tenues, se sont dotées d'une aire d'accueil ou participent au financement d'une aire ou d'un terrain sur le territoire d'une autre commune. Il faut encore que l'EPCI auquel elles appartiennent remplisse l'intégralité de ses obligations.

Cet état du droit suscite l'incompréhension des élus. Aussi l'article 4 prévoit-il d'inscrire dans la loi que les maires des « communes qui remplissent, à leur échelle, les obligations qui leur incombent » ont la faculté d'interdire le stationnement des résidences mobiles en dehors des aires d'accueil.

Lorsqu'une commune est membre d'un EPCI compétent en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires et terrains – ce qui est aujourd'hui le cas de la quasi-totalité des communes – ce pouvoir de police est transféré au président de l'EPCI, sauf opposition du maire. Je vous proposerai également de préciser les conditions d'attribution de ce pouvoir de police spéciale au maire ou au président de l'EPCI, en tenant compte de la nouvelle répartition des compétences entre les communes et leurs groupements.

Malgré l'existence de différentes voies de droit, les élus locaux et les propriétaires des terrains peinent à obtenir l'évacuation rapide des campements illicites. Cela tient notamment à l'insuffisance des moyens humains et matériels dont disposent les préfetures pour procéder à leur évacuation forcée, d'office ou en exécution d'une décision de justice.

L'article 5 de la proposition de loi de Jean-Claude Carle prévoit deux nouveaux cas dans lesquels la procédure administrative d'évacuation d'office pourrait être engagée sans qu'il faille démontrer un risque de trouble à l'ordre public : lorsque le préfet propose un nombre d'emplacements suffisant dans les aires et terrains d'accueil situés à moins de cinquante kilomètres ; en cas de stationnement sur un terrain affecté à une activité économique qui s'en trouve entravée.

Afin d'accélérer la procédure, il est également proposé, d'une part de limiter le délai de recours contre la mise en demeure du préfet à quarante-huit heures, d'autre part de limiter à six heures le délai d'exécution de la mise en demeure, en cas de nouveau stationnement illicite sur le territoire de la commune ou de l'EPCI au cours de la même année.

Compte tenu des délais d'évacuation effective, et afin d'éviter que des campements illicites se reconstituent aussitôt un peu plus loin, l'article 7 de la proposition de loi de Loïc Hervé porte de sept à quinze jours la durée d'applicabilité de la mise en demeure sur le territoire de la même commune ou du même EPCI. Je vous proposerai de reprendre cette disposition.

L'article 5 de la proposition de loi de Jean-Claude Carle comprend aussi diverses précisions rédactionnelles visant à assurer l'effectivité des procédures administratives et juridictionnelles, notamment à mieux protéger les terrains agricoles.

S'agissant de la procédure administrative d'évacuation d'office, la limitation à quarante-huit heures du délai de recours contre la mise en demeure du préfet paraît raisonnable. En revanche, limiter à six heures le délai d'exécution de la mise en demeure en cas de nouveau stationnement illicite au cours de la même année paraît trop bref. Outre qu'une mise en demeure doit, par nature, être assortie d'un délai d'exécution suffisant, il faut veiller à ce que le délai de recours ne soit pas réduit, de ce fait, au point de méconnaître le droit à un recours effectif. Je vous proposerai de fixer à vingt-quatre heures le délai d'exécution dans cette circonstance.

Permettre l'évacuation d'office des campements en l'absence de trouble à l'ordre public pourrait se heurter à un obstacle constitutionnel. Le Conseil constitutionnel considère que « les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir (...) doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ». Je vous proposerai une nouvelle rédaction qui met en balance la liberté d'aller et venir des gens du voyage avec d'autres principes d'égale valeur constitutionnelle : le droit de propriété, la liberté d'aller et venir des autres habitants, la liberté du commerce et de l'industrie, et la continuité du service public.

Il convient également de faciliter, en cas de stationnement illicite de résidences mobiles sur le territoire de communes ou d'EPCI qui respectent leurs obligations d'accueil ou qui ne sont pas assujettis à de telles obligations, le recours aux procédures juridictionnelles de droit commun : référé administratif, référé civil et requête civile. Cette dernière procédure, non contradictoire, est particulièrement adaptée lorsqu'il est impossible d'obtenir l'identité des occupants sans titre.

Si les procédures administratives ou civiles demeurent les moyens les plus efficaces, il existe également plusieurs dispositions pénales pour mettre fin à une occupation illicite d'un terrain. En application de l'article R. 610-5 du code pénal, la violation des interdictions et les manquements aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police sont réprimés d'une peine contraventionnelle de la première classe. L'introduction ou le maintien frauduleux dans un domicile appartenant à autrui peut être sanctionné d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende sur le fondement de l'article 226-4 du code pénal. La loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a créé, à l'article 322-4-1 du code pénal, un délit spécifique d'occupation en réunion sans titre d'un terrain, puni de six mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende.

Enfin, le stationnement de résidences mobiles sur des terrains aménagés ou non est susceptible d'engendrer des dégradations. Lorsque la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui est volontaire, la peine peut atteindre, sur le fondement de l'article 322-1 du code pénal, deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende. Lorsque le bien détruit, dégradé ou détérioré est destiné à l'utilité ou à la décoration publique et appartient à une personne publique ou chargée d'une mission de service public, les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende.

La répression pénale ne semble pas l'instrument le plus efficace pour mettre fin au trouble à l'ordre public causé par une occupation illicite. La procédure administrative d'évacuation forcée, la procédure civile d'expulsion peuvent s'enclencher dès l'installation ; la réponse pénale nécessite plusieurs diligences d'enquête. De plus, eu égard à la faible gravité du délit, qui n'est pas une atteinte aux personnes, la poursuite de ces infractions n'est

pas une priorité pour les procureurs de la République. De même, si la saisie des véhicules – à l'exception de ceux destinés à l'habitation – est possible, elle entraîne d'importants frais de justice, tant pour déplacer les véhicules que pour leur gardiennage.

L'article 6 de la proposition de loi de Jean-Claude Carle et l'article 4 de la proposition de loi de M. Hervé visent à modifier l'article 322-4-1 du code pénal relatif au délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain, afin de permettre le transfert des véhicules destinés à l'habitation sur toute aire ou tout terrain aménagé à cet effet situé sur le territoire du département. La proposition de loi de Jean-Claude Carle double par ailleurs les peines encourues pour ce délit, les portant à un an d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende, tandis que la proposition de loi de Loïc Hervé vise à contraventionnaliser cette infraction, qui serait désormais punie d'une amende de quatrième classe.

L'article 2 de cette dernière proposition de loi tend en outre à créer un délit d'occupation habituelle sans titre d'un terrain : au moins quatre contraventions sur une période inférieure ou égale à 24 mois caractériseraient l'habitude. L'article 3 du même texte tend à renforcer les sanctions pénales en cas de destructions, dégradations ou détériorations du bien d'autrui. Son article 5 vise à permettre l'application de la peine complémentaire d'interdiction de séjour en cas d'infraction d'occupation sans titre d'un terrain. Ces dispositions sont reprises dans des amendements de Loïc Hervé au texte de Jean-Claude Carle. Afin de permettre une répression plus efficace, je vous proposerai quant à moi un amendement permettant l'application de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle au délit d'occupation illicite en réunion d'un terrain appartenant à autrui.

Enfin, l'article 6 de la proposition de loi de Loïc Hervé prévoit qu'un représentant du directeur académique des services de l'éducation nationale (Dasen) siège obligatoirement à la commission départementale consultative associée à l'élaboration et à la mise en œuvre du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage, afin de « mieux prendre en compte les besoins éducatifs des enfants et de définir des actions éducatives et sociales destinées aux gens du voyage ». Cette disposition est en grande partie satisfaite par le droit et la pratique en vigueur et elle relève du domaine réglementaire. Le décret du 25 juin 2001 précise la composition de la commission et prévoit que le préfet y nomme quatre représentants des services de l'État ; selon nos informations, le Dasen y est désigné à ce titre dans la plupart des départements.

**M. Philippe Bas, président.** – L'accueil des gens du voyage constitue un problème bien connu de la commission des lois... que nous n'avons pas à ce jour réussi à régler de manière satisfaisante. Les deux propositions de loi ont une inspiration commune, mais des orientations en partie différentes.

Comme nous l'a indiqué le rapporteur, l'utilisation des pouvoirs de police administrative pour faire cesser les troubles de jouissance de la propriété n'est possible que là où le schéma départemental trouve application. Les procédures en justice pour défendre la propriété posent également des difficultés : les délais sont incertains, comme l'est l'exécution des décisions par l'autorité administrative. Le problème des installations illicites fait donc l'objet d'une approche préventive, avec un schéma départemental qui ouvre droit à des moyens un peu exceptionnels pour remédier aux troubles, si les gens du voyage n'utilisent pas les services qui leur sont offerts. Quant à l'approche plus répressive, elle est difficile à mettre en œuvre, si bien que l'aggravation des sanctions pénales risque de ne pas avoir grande efficacité.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Elle peut être dissuasive.

**M. Philippe Bas, président.** – En effet, le juge reste, en tout état de cause, libre de la sanction ; et le préfet, libre de mettre en action ou non la force publique.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Une des rares propositions d'amélioration significative concerne l'obligation de désigner un représentant de l'éducation nationale dans chaque commission départementale : mesure de nature réglementaire sans doute, mais il importe que tous les départements fassent de même.

Aujourd'hui, les juges ne prononcent jamais la peine maximale, est-il utile de la relever ?

Sur le fond, votre rapport me semble déséquilibré : il aurait fallu entendre les responsables issus de départements où les obligations légales sont respectées, où le schéma fonctionne. Cependant, même dans ce cas, les aires d'accueil ne sont pas normées, elles font l'objet d'une simple déclaration. La loi Besson est mieux respectée que dans le passé, mais les progrès sont lents. Si l'État s'est désengagé, c'est qu'après une période de transition, on s'est borné à constater que certaines communes remplissaient leurs obligations, d'autres non.

La loi Égalité et citoyenneté a marqué des évolutions. Les gens du voyage sont devenus des citoyens français à part entière lorsque – enfin ! – le livret de circulation a été supprimé et la loi de 1969 abrogée. D'autres dispositions visaient à faire respecter leurs obligations par les itinérants comme par les collectivités. La procédure de consignation a été instaurée à cette fin, à l'encontre des communes récalcitrantes : il ne faut surtout pas la remettre en cause !

Des modifications sont intervenues également concernant l'élaboration des schémas départementaux, les terrains familiaux, les « ventouses » sur les aires d'accueil qui empêchent la fluidité. Les décrets d'application sont en cours de publication, il n'y a pas lieu de revenir sur des dispositions qui ne sont pas encore en application ou dont l'impact n'a pas encore pu être apprécié. Un équilibre doit être recherché : il n'y a pas d'un côté des communes parfaitement vertueuses, de l'autre des itinérants méprisant la réglementation. Et j'y insiste, les mesures récentes méritent de vivre !

**M. Marc-Philippe Daubresse.** – Je suis en désaccord avec l'analyse de M. Leconte. La difficulté est manifeste : comme sur le logement avec la loi SRU, on impose aux communes des obligations légales qui peuvent être remplies au niveau de l'intercommunalité. On sanctionne une commune qui met à disposition un terrain, parce que l'intercommunalité ne l'aménage pas ! La proposition de loi résout partiellement ce problème en faisant le lien entre les obligations et les compétences d'urbanisme et d'aménagement, c'est une bonne chose.

Je soutiens la position du rapporteur sur les pouvoirs de police du maire. Je m'occupe de l'aménagement pour une intercommunalité de 20 millions d'habitants, je connais bien la question. Si l'on dessaisit le maire de ses pouvoirs sans avoir l'assurance que le préfet voudra intervenir, on commet une grave erreur... Laissons le maire agir, et saisir le cas échéant le préfet.

Techniquement, le délit de violation du domicile pose problème : je crois qu'il existe un délai de flagrance de 48 heures. Cela ne laisse pas le temps aux propriétaires de se

défendre ! Transposons ici la solution trouvée pour les squatts dans la proposition de loi de Mme Natacha Bouchart, adoptée par le Sénat. L'Assemblée nationale avait adopté cette rédaction dans les mêmes termes.

**M. Jean-Luc Fichet.** – Trente ans de discussion, et rien n'est résolu. Chaque année, on observe de graves difficultés au moment des grands passages, des grands rassemblements évangélistes ou autres. Les propositions de loi ne vont pas dans le bon sens, elles sont très répressives, elles ne prennent pas en compte les réalités de vie des gens du voyage. Mieux vaut s'en tenir à la loi du 27 janvier 2017 et l'infléchir si nécessaire à l'usage. Si l'on s'oriente vers le tout-répressif, il n'en résultera que de nouvelles violences.

À ce jour, le schéma n'est respecté que dans dix-huit départements et moins de 60 % des aires ou terrains d'accueil prévus ont été créés. Que chacun remplisse ses obligations légales, et que les gens du voyage, dont les comportements ne sont pas toujours acceptables, respectent les leurs.

L'EPCI est le bon niveau pour mettre en œuvre le schéma. Le préfet doit assumer sa responsabilité en lien avec les maires, qui ne doivent pas être laissés sans soutien pour gérer les diverses situations.

Encore un mot pour préciser que les gens du voyage ne sont pas systématiquement perçus comme de mauvaises gens. Dans certaines petites communes rurales, ils sont bien accueillis car ils consomment, ils animent le quotidien, ils apportent de la vie.

**M. François Grosdidier.** – Nous n'avons pas à porter de jugement sur les choix de vie d'une minorité de la population. Je suis maire d'une commune de l'Est de la France qui compte des dizaines de nationalités, la moitié des habitants sont d'origine étrangère, je cherche toujours à valoriser la diversité. Mais lorsque les communes appliquent strictement la loi et que les gens du voyage refusent systématiquement de respecter la réglementation, on atteint vite les limites de l'exercice de pédagogie, les limites de la richesse de l'altérité. J'ai vécu des épisodes sordides. J'ai assisté comme président de la fédération départementale des maires à toutes les réunions de la commission départementale des gens du voyage, réunions quasi-hebdomadaires par exemple lors du dernier grand rassemblement organisé par Vie et lumière sur un seul site... Je déplore le discours très angélique de certains de nos collègues. Que les communes doivent mettre en œuvre le schéma départemental, bien sûr. Si elles ne le font pas, les gens du voyage peuvent s'installer partout en toute impunité. Le problème, c'est que dans les communes qui le mettent en œuvre, ils s'installent quand même n'importe où ! À quoi bon, dès lors, se mettre en conformité avec les prescriptions légales ? Certaines communes de mon département ont fermé leurs aires d'accueil ou de grand passage, qui ne servaient à rien.

Il faut donc trouver un moyen efficace pour que les gens du voyage respectent le droit. Je suis très favorable à la plupart des dispositions qui nous sont présentées, sauf celle qui réduit les pouvoirs de police du maire. Certaines mesures sont insuffisantes. Il ne faut pas renoncer à alourdir les peines maximales – que les juges les prononcent ou pas est une autre affaire.

Il convient aussi de poser plus précisément les responsabilités de chacun, et d'éviter de répondre par des sanctions collectives aux manquements sur un territoire donné.

Je m'étonne aussi que l'on exige un trouble à l'ordre public pour évacuer un terrain illégalement occupé. On met en fourrière les véhicules mal garés sans se demander si leur présence cause un trouble à l'ordre public ! Le préfet devrait avoir l'obligation, et non la simple possibilité, de faire respecter le droit du propriétaire contre le squatteur, le droit du sédentaire contre l'itinérant. S'il manque de moyens matériels pour procéder à l'évacuation, l'État doit assumer sa responsabilité sans faute et indemniser du préjudice.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Les textes de loi successifs étaient fondés sur l'idée que si les collectivités locales respectaient leurs obligations, elles pourraient aussi faire respecter le droit de propriété. Or, manifestement, le système ne fonctionne pas et a perdu en crédibilité.

Première question : êtes-vous parvenue à clarifier les compétences des différents acteurs en matière de création d'aires de grand passage ? Considérez-vous que cette compétence reste de la responsabilité de l'État ou estimez-vous que le transfert de certaines compétences aux EPCI a conduit à déplacer cette responsabilité vers les intercommunalités ?

Ma seconde question porte sur la répartition des pouvoirs de police administrative. Le transfert de tels pouvoirs au président de l'EPCI est-il prévu pour le stationnement des seuls gens du voyage ? Dans l'affirmative, quelles propositions formulez-vous à ce sujet ? J'ai cru comprendre que, selon vous, ces pouvoirs n'avaient pas vocation à remonter au niveau de l'État, dans la mesure où les maires souhaitent le conserver. Pourtant, je concevrais mal qu'un tel pouvoir reste aux mains des maires, alors que les compétences en matière d'accueil des gens du voyage sont très largement exercées au niveau intercommunal.

**M. Dany Wattebled.** – Ces textes sont très attendus par les élus locaux qui se sentent seuls et souvent démunis face aux occupations illégales.

Dans un premier temps, la loi Besson a imposé des devoirs aux communes et donc des droits aux gens du voyage. Le législateur a simplement oublié de fixer des contreparties. Les textes plus récents cherchent à rééquilibrer la situation, du moins en partie.

Il serait intéressant d'assouplir les schémas départementaux, notamment lorsque des aires d'accueil situées dans deux départements distincts sont voisines.

Aujourd'hui, deux procédures sont applicables en cas d'infraction, selon que le terrain occupé est public ou privé, ou que l'infraction constatée constitue ou non un trouble à l'ordre public. Dans le cas où le tribunal administratif est saisi, la procédure est très longue ; quand le tribunal de grande instance est compétent, elle l'est beaucoup moins. De mon point de vue, il serait souhaitable d'appliquer la procédure juridique la plus rapide possible.

En cas de dégradation de biens, on nous oppose souvent qu'il est difficile de sanctionner les responsables, faute de parvenir à les identifier. Je suis favorable à la création d'un délit d'intrusion en bande organisée.

**Mme Muriel Jourda.** – Jean-Yves Leconte trouve que le dispositif de ces deux textes, qui rappellent à la fois les droits et les devoirs des gens du voyage, est déséquilibré. C'est probablement parce que ces droits sont parfaitement reconnus et intégralement exercés, quand les obligations le sont un peu moins.

Je m'interroge sur l'effectivité des textes votés. En effet, quand les lois ne sont pas respectées, elles deviennent inutiles. Sur le plan pénal, on estime qu'il est dissuasif

d'aggraver les peines. Encore faut-il que la loi pénale fasse peur, ce qui n'est pas toujours le cas ! Dans le même ordre d'idée, il faut s'assurer que les condamnations à des amendes soient réellement exécutées : quel est leur taux d'exécution s'agissant des gens du voyage ?

J'ai parfois le sentiment que les préfets préfèrent ne pas faire exécuter les peines prononcées pour éviter de graves troubles à l'ordre public.

**M. Philippe Bas, président.** – Évaluer l'application des lois existantes, étudier le meilleur moyen de mobiliser les moyens de l'administration comme ceux des collectivités territoriales, il y a sans doute là une alternative au fait de légiférer.

**M. François Bonhomme.** – Je me retrouve totalement dans les propositions équilibrées qui figurent dans ces deux textes.

J'évoquerai les difficultés que rencontrent les élus locaux face à la sédentarisation des gens du voyage. Les maires voient certaines de ces populations installer insidieusement et illégalement des habitations sur des terrains implantés en zone inondable. Les mises en demeure restent souvent sans effet, ce qui provoque l'incompréhension des habitants. Les maires constatent un contournement généralisé de la loi par des individus qui ne doivent pas être stigmatisés, mais qui s'exonèrent parfois des règles les plus élémentaires.

Face à l'inertie des procureurs et à la défaillance de l'État, quelle politique pénale la garde des sceaux entend-elle appliquer dans ce domaine ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – L'accueil des gens du voyage est un véritable casse-tête et une source de conflits permanente. Deux explications peuvent être avancées à cette situation.

La première est liée au retard dans l'élaboration et la mise en œuvre des schémas départementaux : il en manquerait environ 35 % pour achever la couverture du territoire. Le système existant souffre de dysfonctionnements : il est en effet très difficile de distinguer entre les compétences des uns et des autres.

Les lois Maptam et NOTRe ont dissocié la compétence relative à la création des aires d'accueil et celle relative à leur aménagement et leur entretien. Pourquoi ne pas unifier ces compétences et les transférer intégralement aux intercommunalités ? Cela rendrait la loi plus intelligible et simplifierait l'élaboration des schémas.

La seconde cause tient à la non-application de la législation par l'État et les préfets. Selon moi, il faudrait mettre un peu d'ordre en appliquant tout simplement la loi.

**Mme Françoise Gatel.** – Ce sujet est à ce point sensible que lorsque l'on parle vrai, on est souvent taxé d'être politiquement incorrect. Or nommer les choses, c'est déjà essayer de les corriger.

Les collectivités locales ont évidemment le devoir de répondre aux besoins. Toutefois, s'il existe des départements qui n'ont pas encore mis en œuvre leur schéma, le taux d'occupation des aires existantes n'est que de 55 %. Il faut donc s'interroger sur le manque de places, mais aussi sur la manière dont la loi est appliquée dans ce pays. Aujourd'hui, certains préfets n'osent pas appliquer la loi de peur d'avoir à affronter une opinion publique bien-pensante qui taxerait leur action de discriminatoire.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Ma première question porte sur les sanctions pénales. L'article 6 de la proposition de loi de Jean-Claude Carle prévoit de modifier l'article 322-4-1 du code pénal relatif au délit d'occupation illicite d'un terrain en réunion. Il existe des situations où des occupants sans droit ni titre se maintiennent sur une aire malgré une décision du juge. Il me semblerait judicieux de prévoir un renforcement des sanctions dans ce cas particulier, voire de créer un délit spécifique.

Ma seconde question concerne la sanction de l'astreinte prévue au même article. Ainsi rédigée, cette disposition ne se limite-t-elle pas aux seuls occupants détenteurs d'un véhicule ? *Quid* des autres occupants sans droit ni titre ?

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Pour répondre à Jean-Yves Leconte, le fait d'imposer la présence des Dasen dans les commissions consultatives départementales relatives à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est une mesure de nature réglementaire et non législative. Je compte en revanche interpellier le Gouvernement en séance publique pour réaffirmer la nécessité de cette présence.

Je précise qu'environ 70 % des aires d'accueil ont été créées et que dix-huit départements ont satisfait à l'intégralité de leurs obligations sur le schéma.

La loi Égalité et citoyenneté a récemment fait évoluer les droits des gens du voyage en supprimant le livret de circulation et l'obligation de rattachement à une commune. Je répète que nous ne revenons pas sur ces mesures, pas plus que sur la faculté dont dispose le préfet de se substituer à la collectivité défaillante. Nous souhaitons seulement supprimer la procédure de consignation.

Marc-Philippe Daubresse a évoqué le délai d'intervention en cas d'enquête de flagrance. En réalité, ce délai n'est pas de quarante-huit heures. Quant à la loi Bouchart qui a modifié le délit de violation de domicile, qui a été adoptée définitivement en juin 2015, il n'y a pas besoin de la transposer : elle s'applique à tout occupant illicite, squatteur ou non.

Je précise à l'intention de notre collègue Philippe Bonnecarrère que la responsabilité de la création des aires de grand passage incombe bien aux intercommunalités, comme l'a précisé la loi Égalité et citoyenneté. En outre, s'agissant des pouvoirs de police du maire, il faut distinguer le pouvoir de police générale qui lui permet de maintenir l'ordre public – il n'est pas transféré – et le pouvoir de police spéciale du stationnement des résidences mobiles, transféré de plein droit au président de l'EPCI, sauf opposition du maire.

À Dany Wattebled, j'indique que la condamnation d'un individu implique de l'avoir formellement identifié et d'apporter la preuve qu'il a participé au délit.

Notre collègue Pierre-Yves Collombat a raison d'insister sur la nécessaire clarification des compétences. C'est d'ailleurs l'un des objectifs de mes amendements.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Pourquoi ne pas fusionner en une seule les deux compétences de création et d'aménagement des aires d'accueil ?

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Mes amendements vous donneront pleine satisfaction, ils tendent à confier l'ensemble des responsabilités en la matière à une seule entité, l'EPCI.

## EXAMEN DES ARTICLES

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

**M. Pierre-Yves Collombat.** – L'amendement COM-9 vise à lever certaines ambiguïtés en prévoyant de confier aux EPCI la compétence relative à l'accueil des gens du voyage.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Je sollicite le retrait de cet amendement au profit de ceux que je proposerai ultérieurement, ces derniers ayant justement pour objet de clarifier la répartition des compétences entre communes et intercommunalités. En outre, l'amendement COM-9 présente plusieurs difficultés rédactionnelles : certaines références à des textes de loi sont obsolètes et les métropoles de Lyon et du Grand Paris sont oubliées.

*L'amendement COM-9 n'est pas adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Avec l'amendement COM-13, je propose de conserver la faculté de prévoir dans les schémas la réalisation, à titre facultatif, d'aires d'accueil de faible dimension sur le territoire de communautés de communes rurales qui ne comportent aucune commune de plus de 5 000 habitants.

*L'amendement COM-13 est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement COM-8 de Françoise Gatel. Il s'agit de ne pas imposer la création d'une nouvelle aire d'accueil si le taux d'occupation moyen des aires avoisinantes est insuffisant.

*L'amendement COM-8 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-14 est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement COM-1 de M. Longeot a pour objet de prendre en compte les évolutions de la carte intercommunale lors de la révision du schéma départemental. Avis favorable.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Mon amendement COM-15 va dans le sens de ce que souhaite Pierre-Yves Collombat, puisqu'il tend à circonscrire plus nettement les obligations des communes en matière d'accueil des gens du voyage. Dès lors qu'une commune appartient à un EPCI à fiscalité propre, et en vertu du principe d'exclusivité des compétences transférées, elle ne saurait se voir imposer aucune contribution directe, financière ou autre, à la création, l'aménagement, l'entretien ou la gestion d'aires ou de terrains destinés aux gens du voyage.

*L'amendement COM-15 est adopté.*

*L'amendement de coordination COM-16 est adopté.*

## *Article 2*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'article 2 prévoit de supprimer la procédure de consignation de fonds imposée aux communes et aux EPCI, sans remettre en cause le pouvoir de substitution du projet en cas de défaillance d'une commune ou d'un EPCI. Mon amendement COM-17 tend à maintenir un délai d'au moins six mois entre la mise en demeure du préfet et la substitution de l'État.

Il vise également à supprimer la mention du calendrier joint à la mise en demeure et à lever certaines ambiguïtés qui pourraient résulter des simplifications rédactionnelles proposées : il convient de tenir compte du fait que les obligations prévues par les schémas départementaux sont formellement mises à la charge des communes et qu'elles n'incombent aux EPCI que parce que la compétence afférente leur a été transférée.

*L'amendement COM-17 est adopté et l'amendement COM-10 devient sans objet.*

## *Article 3*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Par l'amendement COM-18 rectifié, je vous propose de préciser à qui incombe l'obligation de notifier les stationnements de groupes de plus de cent cinquante résidences mobiles.

*L'amendement COM-18 rectifié est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Mon amendement COM-19 vise à supprimer le transfert du pouvoir de police municipale au représentant de l'État à l'occasion des grands passages et grands rassemblements.

*L'amendement COM-19 est adopté.*

## *Section 1<sup>ère</sup>*

*L'amendement de suppression COM-20 est adopté.*

## *Article 4*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Mon amendement COM-21 de réécriture complète de l'article 4, devrait satisfaire M. Collombat.

*L'amendement COM-21 est adopté et l'amendement COM-11 devient sans objet.*

## *Article 5*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Avec l'amendement COM-22 rectifié, je propose d'étendre au président de l'EPCI la faculté de demander au préfet de mettre en demeure les occupants d'évacuer les lieux en cas de stationnement illicite.

*L'amendement COM-22 rectifié est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Mon amendement COM-23 tend à préciser les conditions de recours à la procédure administrative d'évacuation d'office des résidences mobiles en stationnement illicite.

*L'amendement COM-23 est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Mon amendement COM-24 a pour objet de fixer à vingt-quatre heures le délai d'exécution de la mise en demeure en cas nouveau stationnement illicite.

*L'amendement COM-24 est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement COM-25 vise à reprendre une disposition de la proposition de loi de Loïc Hervé en portant de sept à quinze jours la durée d'applicabilité de la mise en demeure d'évacuer les lieux.

*L'amendement COM-25 est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement COM-26 tend à assouplir les procédures juridictionnelles d'expulsion en présumant remplie la condition d'urgence.

*L'amendement COM-26 est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Avec leur amendement COM-3, Mme Guidez et ses collègues cherchent à étendre la durée et le périmètre d'application de la mise en demeure d'évacuer les lieux. Je vous propose de ne pas adopter cet amendement, qui est en partie satisfait.

*L'amendement COM-3 n'est pas adopté.*

## **Section 2**

*L'amendement COM-27, tendant à transformer la section 2 du chapitre II en un chapitre III, est adopté.*

## **Article 6**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement COM-28 reprend certaines propositions de notre collègue Loïc Hervé destinées à renforcer la répression du délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain. Il lui applique la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle. Il apporte des précisions sur les déplacements de véhicules stationnés illicitement.

*L'amendement COM-28 est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Il est préférable de rejeter l'amendement COM-4 au profit de l'amendement COM-7 de Loïc Hervé, concernant la peine complémentaire d'interdiction de séjour, car il est mieux rédigé.

*L'amendement COM-4 n'est pas adopté.*

**M. Pierre-Yves Collombat.** – L'amendement COM-12 vise à supprimer la possibilité prévue dans le texte de saisir les véhicules destinés à l'habitation. En revanche, la faculté de déplacer ces véhicules sur les aires aménagées est utile.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – La menace d’une saisie est dissuasive. Je vous propose de rejeter cet amendement.

*L’amendement COM-12 n’est pas adopté.*

*Articles additionnels après l’article 6*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement COM-6 vise à aggraver les peines prévues pour le délit de dégradation, lorsque celles-ci résultent d’une occupation illicite. Avis favorable.

*L’amendement COM-6 est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement COM-5 tend à créer un délit d’occupation illicite habituelle. Avis favorable.

*L’amendement COM-5 est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Avec l’amendement COM-7, Loïc Hervé propose l’application de la peine complémentaire d’interdiction de séjour en cas d’infraction d’installation illicite en réunion sur le terrain d’autrui. Avis favorable sous réserve de l’adoption de mon sous-amendement de coordination COM-29.

*Le sous-amendement COM-29 est adopté.*

*L’amendement COM-7 ainsi modifié est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement COM-30 vise à permettre l’application outre-mer des dispositions modifiant le code pénal.

*L’amendement COM-30 est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement COM-31 a pour objet de simplifier l’intitulé de la proposition de loi tout en prenant en compte les dispositions reprises du texte de Loïc Hervé.

*L’amendement COM-31 est adopté.*

*La proposition de loi 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 :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Obligations et compétences des communes et des EPCI en matière d’accueil des gens du voyage</b>			
M. COLLOMBAT	9	Compétence des EPCI en matière d’accueil des gens du voyage	<b>Rejeté</b>
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	13	Contenu du schéma départemental des gens du voyage	<b>Adopté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme GATEL	8	Conditionner la création d'aires et terrains d'accueil à un taux d'occupation suffisant des aires et terrains existants	<b>Adopté</b>
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	14	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
M. LONGEOT	1	Prise en compte des évolutions de la carte intercommunale lors de la révision du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage	<b>Adopté</b>
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	15	Obligations des communes et EPCI pour la mise en œuvre du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage	<b>Adopté</b>
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	16	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b> <b>Suppression de la procédure de consignation de fonds à l'encontre des communes et EPCI défaillants</b>			
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	17	Procédure de substitution de l'État aux communes et EPCI défaillants dans leurs obligations d'accueil des gens du voyage	<b>Adopté</b>
M. COLLOMBAT	10	Maintien de la procédure de consignation de fonds à l'encontre des communes et EPCI défaillants dans leurs obligations d'accueil	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 3</b> <b>Organisation des grands rassemblements et des grands passages de gens du voyage</b>			
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	18 rect.	Procédure d'information préalable aux grands passages et grands rassemblements	<b>Adopté</b>
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	19	Suppression du transfert au représentant de l'État du pouvoir de police municipale à l'occasion des grands passages et grands rassemblements	<b>Adopté</b>
<b>Section 1<sup>ère</sup></b>			
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	20	Suppression d'une division et de son intitulé	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b> <b>Police spéciale du stationnement des résidences mobiles</b>			
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	21	Pouvoir de police du stationnement des résidences mobiles	<b>Adopté</b>
M. COLLOMBAT	11	Suppression de l'extension du pouvoir de police du stationnement des résidences mobiles à certaines catégories de communes	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 5</b> <b>Évacuation des campements illicites</b>			
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	22 rect.	Faculté pour le président de l'EPCI, en cas de stationnement illicite, de demander au préfet de mettre en demeure les occupants d'évacuer les lieux	<b>Adopté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	23	Conditions de recours à la procédure d'évacuation d'office des résidences mobiles en stationnement illicite	<b>Adopté</b>
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	24	Délai d'exécution de la mise en demeure préfectorale en cas de nouveau stationnement illicite sur le territoire de la commune ou de l'EPCI	<b>Adopté</b>
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	25	Durée d'applicabilité de la mise en demeure préfectorale	<b>Adopté</b>
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	26	Assouplissement des procédures juridictionnelles d'expulsion	<b>Adopté</b>
Mme GUIDEZ	3	Extension de la durée et du périmètre d'application de la mise en demeure d'évacuer les lieux	<b>Rejeté</b>
<b>Section 2</b>			
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	27	Transformation de la section 2 du chapitre II en un chapitre III	<b>Adopté</b>
<b>Article 6 Renforcement des sanctions pénales en cas d'occupation en réunion sans titre d'un terrain</b>			
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	28	Renforcement de la répression du délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain	<b>Adopté</b>
Mme GUIDEZ	4	Possibilité de prononcer une interdiction de séjour pour le délit d'occupation illicite d'un terrain	<b>Rejeté</b>
M. COLLOMBAT	12	Suppression de la possibilité de saisir les véhicules destinés à l'habitation	<b>Rejeté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 6</b>			
M. Loïc HERVÉ	6	Aggravation des peines du délit de dégradation lorsque celle-ci résulte d'une occupation illicite	<b>Adopté</b>
M. Loïc HERVÉ	5	Création d'un délit d'occupation illicite habituelle	<b>Adopté</b>
M. Loïc HERVÉ	7	Possibilité de prononcer une interdiction de séjour pour le délit d'occupation illicite d'un terrain	<b>Adopté</b>
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	29	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	30	Application outre-mer	<b>Adopté</b>
<b>Intitulé de la proposition de loi</b>			
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	31	Changement de l'intitulé de la proposition de loi	<b>Adopté</b>

*La réunion est close à 11 h 45.*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 30 OCTOBRE ET A VENIR**

**Commission des affaires sociales**

**Mardi 31 octobre 2017**

*à 14 h 45*

Salle n° 213

*à 14 h 45 :*

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (n° 40, 2017-2018).

*à 15 h 30 :*

- Audition de Mme Marine Jeantet, directrice des risques professionnels à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

**Commission des finances**

**Mardi 31 octobre 2017**

*à 8 h 30*

Salle n° 131

- Examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 40 (2016-2017) de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, adopté par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée.

Délai limite pour le dépôt des amendements sur Ameli : Lundi 30 octobre 2017, à 12 heures

*à 14 h 15*

Salle n° 131

- Examen du rapport de M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 36 (2017-2018) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la fiscalité applicable dans l'enceinte de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, après engagement de la procédure accélérée.

*à 15 heures*

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées, sur le projet de loi de finances pour 2018.

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du  
Règlement et d'administration générale**

**Mardi 31 octobre 2017**

*à 9 heures*

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 45 (2017-2018) de la commission sur la proposition de loi n° 557 (2016-2017), présentée par M. Jean Claude Carle et plusieurs de ses collègues, tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage, en examen conjoint avec la proposition de loi n° 680 (2016-2017), présentée par M. Loïc Hervé et plusieurs de ses collègues, visant à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales en réunion sur un terrain public ou privé (Rapporteur : Mme Catherine Di Folco).