

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 1219

- *Internet très haut débit par satellite - Table ronde autour de M. Laurentino Lavezzi, directeur des affaires publiques d'Orange, M. Riadh Cammoun, vice-président en charge des relations institutionnelles de Thales Alenia Space, M. Jean-François Bureau, directeur des affaires institutionnelles et internationales d'Eutelsat (publié ultérieurement) 1219*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 1221

- *Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de l'Amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la Marine..... 1221*
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Audition du Général François Lecointre, chef d'état-major des Armées 1232*
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Audition du Général Philippe Lavigne, chef d'état-major de l'Armée de l'air..... 1250*
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Autorité européenne des marchés financiers relatif au siège de l'Autorité et à ses privilèges et immunités sur le territoire français - Examen du rapport et du texte de la commission..... 1263*
- *Proposition de résolution européenne sur l'extraterritorialité des sanctions américaines - Examen du rapport et du texte de la commission..... 1266*
- *Questions diverses..... 1270*
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de M. Rémy Rioux, directeur de l'Agence française de développement 1271*
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement » - Programme 129 « Coordination du travail gouvernemental (cyber ; SGDSN) » - Examen du rapport pour avis..... 1282*
- *Questions diverses..... 1290*
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Aide publique au développement » - Programmes 110 « Aide économique et financière au développement » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » - Examen du rapport pour avis 1290*
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Action extérieure de l'Etat » - Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » - Examen du rapport pour avis..... 1297*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 1307

- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 – Audition de M. Nicolas Revel, directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam)..... 1307*

- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 – Examen du rapport* 1334
- *Nomination d'un rapporteur* 1374

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 1375

- *Proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information - Examen des amendements de séance* 1375
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation* 1376
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Recherche et Enseignement supérieur » - Crédits « Recherche » et « Enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis* 1390
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et de M. Gabriel Attal, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse* 1401

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 1419

- *Proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires - Examen des amendements de séance au texte de la commission* 1419
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mesures fiscales à caractère environnemental et énergétique - Examen du rapport pour avis* 1423
- *Financement de la transition énergétique - Table ronde autour de M. Benoît Leguet, Directeur général de I4CE (Institute for Climate Economics), M. Dominique Bureau, Délégué général du Conseil économique pour le développement durable (CEDD) et M. Nicolas Garnier, Délégué général d'AMORCE (association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des réseaux de chaleur, de l'énergie, et des déchets) (publié ultérieurement)* 1434
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de M. François de Rugy, Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire* 1434

COMMISSION DES FINANCES 1457

- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 - Examen du rapport pour avis* .. 1457
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Santé » - Examen du rapport spécial* 1465
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Sécurités » - Programmes « Gendarmerie nationale », « Police nationale », « Sécurité et éducation routières » et CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » et « Sécurité civile » - Examen des rapports spéciaux* 1468
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Économie » et CCF « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (et article 85) – Examen du rapport spécial* 1479

- *Projet de loi de finances pour 2019 - Examen des principaux éléments de l'équilibre sur le projet de loi de finances pour 2019 – Tome I du rapport général* 1484
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et articles 82 et 83) – Examen du rapport spécial* 1498
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Administration générale et territoriale de l'État » - Examen du rapport spécial* 1503
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Action extérieure de l'État » - Examen du rapport spécial* 1510
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Aide publique au développement » (et article 72) et CCF « Prêts à des États étrangers » - Compte rendu de leur déplacement dans le cadre de leur contrôle budgétaire sur le système multilatéral de l'aide publique au développement - Examen du rapport spécial* 1520
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Crédits non répartis », « Action et transformation publiques » et CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » - Examen du rapport spécial* 1528
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » - Examen du rapport spécial* 1538
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Défense » - Examen du rapport spécial* 1541
- *Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique, la gouvernance au sein de l'Union européenne, prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) – Compte rendu* 1546

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 1549

- *Organisation des travaux de la commission - Communication* 1549
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Justice » - Programme « Protection judiciaire de la jeunesse » - Nomination d'un rapporteur pour avis* 1551
- *Nomination de rapporteurs* 1552
- *Mission de contrôle et de suivi des lois de réforme territoriale sur la revitalisation de l'échelon communal - Examen du rapport d'information* 1552

COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI RELATIF À LA CROISSANCE ET LA TRANSFORMATION DES ENTREPRISES
..... 1569

- *Audition de M. Pierre Cahuc, professeur d'économie à Sciences Po, M. Christian Saint-Étienne, titulaire de la chaire d'économie industrielle au CNAM, et M. Jean-Hervé Lorenzi, président du Cercle des économistes (sera publié ultérieurement)* 1569

- *Table ronde consacrée aux privatisations réunissant M. Martin Vial, commissaire aux participations de l'État, M. Emmanuel de Rohan Chabot, président de l'association française des jeux en ligne (FJEL), et M. François Ecalle, président de FIPECO, et M. Yves Crozet, économiste des transports (sera publié ultérieurement)..... 1569*

COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI PORTANT SUPPRESSION DE SUR-TRANSPOSITIONS DE DIRECTIVES EUROPÉENNES EN DROIT FRANÇAIS..... 1571

- *Projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français – Examen des amendements de séance au texte de la commission spéciale 1571*

COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI HABILITANT LE GOUVERNEMENT À PRENDRE PAR ORDONNANCE LES MESURES DE PRÉPARATION DU RETRAIT DU ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE 1583

- *Projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne - Examen des amendements de séance au texte de la commission 1583*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 12 NOVEMBRE ET A VENIR 1591

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 7 novembre 2018

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Internet très haut débit par satellite - Table ronde autour de M. Laurentino Lavezzi, directeur des affaires publiques d'Orange, M. Riadh Cammoun, vice-président en charge des relations institutionnelles de Thales Alenia Space, M. Jean-François Bureau, directeur des affaires institutionnelles et internationales d'Eutelsat (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 12 h 10.

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

Mercredi 10 octobre 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 09 h 45.

**Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de l'Amiral Christophe
Prazuck, chef d'état-major de la Marine**

M. Christian Cambon, président. – Amiral, nous poursuivons nos auditions sur le projet de loi de finances pour 2019.

Nous vous avons entendu en avril, avec grand intérêt, sur la LPM. Celle-ci n'a pas tout résolu, mais elle est allée dans le bon sens, celui d'une remontée en puissance des moyens des armées. L'heure de l'exécution a maintenant sonné.

La LPM a permis de maintenir le calendrier des grands programmes structurants pour la marine : FREMM, FTI, rénovation des Atlantique2, SNA Barracuda... Une FREMM et 2 NH90 doivent être livrés cette année, 4 SNA d'ici à 2025, malgré le retard que l'on connaît. La LPM prévoit également le lancement d'études en vue d'un nouveau porte-avions, afin de préparer la succession du Charles de Gaulle. Nous avons cru comprendre que les crédits d'étude amont ont été débloqués de façon satisfaisante pour le prochain porte-avions, vous confirmez ? De même, disposez-vous de moyens suffisants pour faire avancer le programme de drones tactiques de la marine (programme SDAM), qui arrivera bien tardivement à notre goût...

En dehors de ces grands programmes d'équipements, ce PLF 2019 est-il, pour la marine, conforme aux trajectoires prévues pour les ressources humaines, les infrastructures et le soutien, notamment le maintien en condition opérationnelle ?

La Marine est la première à basculer sur Source Solde en 2019 : quel est votre degré de confiance ?

Pour mettre en œuvre les orientations de la LPM au cours des prochaines années, vous avez mis en place un plan stratégique pour la marine, le plan Mercator.

Nous sommes particulièrement attentifs à la situation des marins, dans le contexte actuel de suremploi des forces. Ce budget vous permettra-t-il, notamment, de doubler les équipages de FREMM, comme vous le souhaitez, pour améliorer la condition des personnels, actuellement marquée par une forte imprévisibilité ?

Dans le contexte stratégique actuel, disposer d'une marine moderne, bien équipée, réactive, est indispensable, alors que de nombreuses puissances mondiales et régionales développent leurs capacités maritimes, à commencer par la Chine et la Russie. Les espaces maritimes du monde entier sont au cœur de stratégies d'appropriation, de la Méditerranée à la mer de Chine, et de l'Arctique à l'Océan indien.

Amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la Marine.- Bonjour à tous, quelques mots d'abord sur les faits opérationnels marquants depuis que nous nous sommes vus cet été :

Comme je l'avais évoqué avec vous il y a quelques mois, nous avons depuis 2015, en permanence, une frégate de combat en Méditerranée Orientale, au large de la Syrie. Elle remplit deux rôles principaux :

- Un rôle de suivi de situation (tenue à jour de la situation tactique en mer, veille radio et radar au-dessus de la terre) qui contribue à notre autonomie d'appréciation de situation. Ce n'est pas le seul senseur sur le théâtre mais c'est une source indépendante précieuse pour reconstituer l'image complète du théâtre ;

- Un rôle de « pied dans la porte » : rester intégrés aux réseaux alliés (réseaux de commandement, liaisons de données tactiques, renseignement...) pour être capables à tout moment d'y intégrer une force navale de plus grande ampleur.

Cette permanence nous a permis de constater, en 3 ans, le changement d'environnement tactique : d'abord, quantitatif (25 bâtiments russes en Méditerranée début septembre) ; ensuite, en terme de posture (avec un marquage régulier de nos unités).

Actuellement c'est l'Auvergne qui patrouille en Méditerranée orientale. Vous avez tous suivi il y a quelques semaines l'engagement par méprise d'un Iliouchine 20 russe par la défense antiaérienne syrienne. Les missiles sont passés à quelques nautiques de l'Auvergne.

Je crois profondément que la conjonction de la présence de forces navales nombreuses de postures déclaratoires agressives et d'une image tactique extrêmement complexe et imbriquée rend la zone réellement dangereuse, et que le risque qu'une de nos unités soit, à l'avenir, la cible, volontaire ou non, d'un tir de missile, est bien réel.

Et ce n'est pas la seule partie du monde où ce risque existe. Dans le détroit de Bab-el-Mandeb, au sud de la mer Rouge, par exemple, une dizaine de bâtiments militaires et de commerce ont été attaqués. Nous devons nous réapproprier la réalité de cette menace ; ça veut dire que nous devons reconstituer nos stocks de munitions, j'y reviendrai ; ça veut dire que nous devons changer notre politique d'entraînement au tir, c'est l'une des mesures du plan Mercator dont je vous dirai quelques mots à la fin.

Deuxième fait opérationnel marquant, c'est la saisie de 7,5 tonnes de haschich par la frégate Floréal il y a trois semaines dans le nord de l'océan Indien. Il s'agit d'une frégate basée à la Réunion, travaillant en tandem avec les Australiens, sous commandement interallié du CTF 150, comprenant 33 pays. La drogue vient probablement d'Afghanistan, elle atterrit en Afrique de l'Est, elle retraverse l'Afrique du sud au nord et une grande partie revient en Europe, en contribuant à entretenir, comme vous le savez, la criminalité armée tout au long de sa route.

Même si ça demande des savoir-faire très élaborés, avec du renseignement en amont, des commandos, des tireurs d'élite et tout un équipage bien entraîné, c'est quand même plus facile d'intercepter 7,5 tonnes en une fois que des millions de « barrettes » dans les rues.

Quand je dis « notre défense commence au large », c'est exactement ça. Quand je dis « une marine d'emploi » (j'y reviendrai), c'est exactement ça. Une marine d'emploi, c'est une frégate française, habituée de ces zones, habituée à travailler avec les Australiens et la coalition dans la TF 150, parce que toute l'année, depuis fin 2001, il y a en permanence un bâtiment français déployé dans cette zone du nord de l'Océan indien.

Une marine d'emploi c'est ça : c'est une frégate qui a l'endurance, le carburant, les appuis logistiques, les pièces de rechange, les munitions et les vivres pour passer 4 à 5 mois à des milliers de kilomètres de son port-base. C'est un défi de tous les jours. Nous avons connu des marines qui étaient des marines d'emploi il y a dix ans et qui ne le sont plus.

Troisième fait opérationnel marquant : le record absolu battu le 18 août dernier par un hélicoptère Dauphin de la marine nationale en Polynésie, pour porter secours à un homme signalé dans un état critique aux Tuamotu, qui a été ramené et soigné à Tahiti. L'hélicoptère a parcouru un total de 3 246 km en quatorze heures.

Cet exploit illustre d'une part les distances considérables que recouvre notre zone maritime, notamment dans le Pacifique Sud, et d'autre part le fait que, aux Tuamotu comme dans beaucoup d'autres endroits dans le monde, les moyens de la Marine nationale, et notamment les aéronefs, sont souvent les premiers et parfois les seuls à pouvoir mener ce type de mission d'assistance et de sauvetage.

Quatrième et dernier fait opérationnel marquant que je voulais vous présenter, c'est le retour, il y a quelques jours, de la 500^e patrouille de SNLE. 500^e patrouille depuis le Redoutable en janvier 1972. C'est une prouesse à plusieurs égards : opérationnelle, technique et humaine bien entendu. Je voudrais revenir sur l'aspect technique. C'est en réalité une double prouesse technique :

- d'abord, avoir construit successivement deux générations de SNLE, des programmes qui courent sur plusieurs décennies, leurs missiles, leurs infrastructures, sans aucune interruption, sans aucune baisse de performance opérationnelle, en toute autonomie ;

- ensuite, les avoir entretenus pendant 47 ans, sans faire aucun écart, aucun compromis, parce qu'à plusieurs centaines de mètres de profondeur il n'y a pas d'assistance, pas de hotline ;

- pendant 47 ans, ce sont des parlementaires comme vous qui ont soutenu la Force Océanique Stratégique, voté 47 lois de finances, 47 annuités de crédits d'équipements et de crédits d'entretien. Pendant 47 ans, ce sont des générations de parlementaires qui, dans 47 lois de finance successives, ont fait le choix du long terme et de l'indépendance nationale.

Venons-en maintenant à ce projet de loi de finances 2019. Première chose, il est conforme, à la virgule près, à la loi de programmation militaire.

Deuxième chose, il va nous permettre, très concrètement, dès l'an prochain, de combler des ruptures capacitaires : par exemple, un nouveau patrouilleur aux Antilles, la Combattante : c'était notre plus ancienne RTC, depuis 2010, Troisième chose, le renouvellement de nos moyens de combat, j'y ai déjà fait référence tout à l'heure, se poursuit : livraison de la FREMM n°6, la Normandie, et des deux premiers Atlantique 2 rénovés. J'ai choisi ces deux exemples parmi d'autres parce que le renouvellement de nos moyens de lutte sous la mer est aujourd'hui un enjeu absolument fondamental. En face, nos adversaires

potentiels, eux aussi, renouvellent leurs capacités de lutte sous la mer à un rythme inédit depuis la guerre froide.

Quatrièmement, la préparation de l'avenir. Dès 2019, nous allons lancer les études pour un nouveau porte-avions. La construction du Charles de Gaulle a été lancée en conseil de Défense en 1980 ; il a été admis au service actif en 2001, 21 ans après : vous avez en moyenne une chance tous les 39 ans de voter le lancement d'un nouveau programme de porte-avions...

Bien sûr, nous allons continuer à mettre en œuvre pendant plusieurs années des unités anciennes, dont l'entretien coûte plus cher et qui sont plus sujettes aux pannes et aux aléas. Bien sûr, nous allons continuer à faire des choix, comme celui de prolonger certains SNA de type Rubis ou certains patrouilleurs, parce que nous en avons besoin pour mener nos opérations.

Mais pour l'année à venir, je voudrais insister plus particulièrement sur deux points de vigilance.

Un, les munitions. Pendant plusieurs années, je dirais environ deux décennies, notre investissement dans les munitions, notamment les munitions complexes comme les missiles ou les torpilles, a reflété l'environnement stratégique dans lequel nous opérons : suprématie aérienne, absence de menace sous-marine.

Cet environnement a brutalement changé, je vous en ai parlé tout à l'heure : menace missiles, menace sous-marine, zones contestées comme au large de la Syrie.

Il va falloir des années pour remonter la pente, des années pour reconstituer nos stocks, des années pour avoir en soute suffisamment de missiles pour que nos frégates puissent en tirer régulièrement, pour s'entraîner, s'aguerrir, se familiariser avec le tir. Pour vous donner un ordre de grandeur, aux Malouines, les frégates britanniques ont tiré en 100 jours 33 Sea Dart (l'équivalent de nos Aster 30 d'aujourd'hui) et une centaine de Sea Cat (l'équivalent de nos Aster 15).

Deux, les ressources humaines. C'est, je pense, notre plus grande vulnérabilité aujourd'hui. Je l'ai dit et répété ici, nos marines voisines sont en train d'être sérieusement fragilisées par le manque de marins. Mon premier chantier pour l'année 2019, c'est la fidélisation des marins. La fidélisation de ces marins que nous nous donnons tant de mal pour recruter et que nous formons si bien.

J'espère pouvoir attribuer dès 2019 une prime de lien au service, qui nous permettra de donner une prime compétitive pour fidéliser des spécialistes qui voudraient quitter la marine trop tôt.

Dès 2019, nous allons passer à deux équipages pour une frégate à Brest, l'Aquitaine, une frégate à Toulon, le Languedoc, et un patrouilleur à Cherbourg, le Flamant.

C'est une mesure indispensable pour retrouver l'attractivité de l'embarquement. Lorsqu'on me demande si cette mesure était indispensable, je réponds : j'avais deux choix : deux équipages ou zéro.

Une marine qui veille précieusement sur ses RH, une marine déployée sur toutes les mers du monde, une marine qui se prépare au combat de haute intensité, une marine qui

prépare l'avenir à long terme. Voilà mes priorités. Maintenant que la loi de programmation militaire est lancée, voilà les quatre axes du plan stratégique qui va guider l'action de la marine pour les années à venir, le plan Mercator : une marine d'emploi / une marine de combat / une marine en pointe / une marine qui compte sur chaque marin.

M. Cédric Perrin, rapporteur pour avis du programme 146 « Equipement des forces ».- Amiral, pourriez-vous nous dresser un état du parc d'hélicoptère de la Marine en 2019 ? Par ailleurs, pouvez-vous nous dire quelles conséquences éventuelles aura le Brexit sur la coopération entre notre Marine et la Royal Navy ? Enfin, pouvez-vous nous parler de l'avancement du programme Artémis ?

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteur pour avis du programme 146 « Equipement des forces ».- Amiral, pourriez-vous nous faire part de votre appréciation sur le niveau technique des nombreux bâtiments produits par les chantiers navals chinois pour la marine chinoise. Par ailleurs, quel est votre appréciation sur le paysage du naval de défense en Europe ?

M. Jean-Marie Bockel, rapporteur pour avis du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».- Alors que le MCO aéronautique fait tant parler de lui, le MCO naval paraît satisfaisant. Le PLF 2019 consacre un renforcement des moyens financiers alloués au maintien en condition opérationnelle des équipements +1% pour la marine, +7% pour les aéronefs et +17% pour les matériels terrestres. Pouvez-vous nous confirmer que vous serez ainsi en état de tenir vos contrats opérationnels ?

La disponibilité technique opérationnelle est préoccupante en outre-mer. La livraison de six nouveaux patrouilleurs d'Outre-mer (POM), que vous avez annoncée, devrait améliorer la situation. Pour autant, nous savons que les matériels neufs sont de gros consommateurs de MCO lors des mises en service. Prévoyez-vous finalement une amélioration de la DTO en outre-mer ?

Mme Christine Prunaud, rapporteur pour avis du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».- Au cours des deux dernières LPM, le temps de formation a été réduit de l'ordre de 20% et il y a des domaines dans lesquels les effets ont été durement ressentis. Vous nous annonciez lors du débat de la LPM vouloir réinvestir dans la formation, en agissant au stade des écoles mais aussi en réorganisant l'ensemble de la marine. Le remplacement de vieux bâtiments aux équipages nombreux par de nouveaux bâtiments aux équipages plus réduits devait vous permettre de dégager des marges de manœuvre. Pouvez-vous détailler ces avancées ? Le plan stratégique que vous nous avez présenté permettra-t-il une meilleure formation des marins, et une augmentation du nombre de jours en mer par bâtiment ?

M. Joël Guerriau, rapporteur pour avis du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».- Amiral, sur le plan des Ressources Humaines, le plan Mercator fait ressortir plusieurs objectifs, dont deux qui me paraissent essentiels, celui du double équipage : vous avez évoqué que dès l'année prochaine vous mettriez trois bâtiments dans cette perspective.

Qu'est-ce qui vous paraît être la meilleure des projections ? Combien de bâtiments devraient ainsi fonctionner ? Est-ce que c'est trop tôt pour le dire ou est-ce qu'aujourd'hui vous avez déjà des ambitions à plus long-terme que 2019 qui permettraient de généraliser davantage et sur quel type de bâtiment ?

La deuxième question concerne un autre objectif qui est affiché dans le plan Mercator, la féminisation, où vous fixez comme objectif d'atteindre une augmentation de 50% des effectifs féminins en 2030 par rapport à la situation actuelle.

Comment y parvenir ? Est-ce qu'il y a des métiers nouveaux ? Est-ce qu'il y a des situations qui répondraient mieux aux difficultés que peut traverser le personnel féminin dans un engagement auprès de la marine nationale ?

Je voudrais revenir sur un point, le point chinois, puisque vous avez fait référence aux expansions chinoises et russes.

À votre avis, qu'est-ce qui pourrait permettre à la marine nationale de contenir cette politique d'expansion qui depuis quelques années ne cesse pas de s'accélérer, je pense, en particulier, aux fameux récifs de Fiery Cross et à d'autres affaires de cette nature qui permettraient à la Chine de continuer son expansion ?

M. Gilbert Roger, rapporteur pour avis du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».- Amiral, j'aurais souhaité pour préparer notre rapport qu'on ait une note un peu plus détaillée sur la montée en puissance de l'organisation du double équipage, telle que vous la voyez sur cette année budgétaire, bien évidemment, et, peut-être, l'année suivante. C'était une innovation qui paraissait extrêmement intéressante. Comment vous la ressentez auprès de vos marins et peut-être aussi auprès du recrutement à venir ? Vous aviez évoqué le souci permanent d'avoir des recrutements sous le coude, si j'osais m'exprimer ainsi, de quelle façon cela peut se traduire ?

S'agissant de la mise en place de Source Solde, nous avons compris qu'elle était retardée de septembre 2018 à septembre 2019. Nous souhaitons que cela fonctionne, tout comme vous, je le suppose. Mais à ce changement de logiciel s'ajoute le prélèvement à la source des impôts. Pensez-vous possible de mener ces deux changements de front sans risque ?

M. Pascal Allizard, rapporteur pour avis du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ». – Quel regard portez-vous sur la difficile consolidation du naval de défense européen, aussi bien du point de vue du projet de rapprochement entre Naval Group et Fincantieri, que de la concurrence avec TKMS ? Par ailleurs, quel successeur imaginez-vous pour le Rafale Marine ? Quel regard portez-vous sur la création de l'Agence de l'innovation de défense ? Enfin, pouvez-vous nous parler des enjeux liés aux câbles sous-marins ?

M. Michel Boutant, rapporteur pour avis du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ». – Le Gouvernement viendrait, selon certaines informations, de valider le programme d'études pour un nouveau porte-avions. Pouvez-vous nous préciser le calendrier de ce programme d'études, ainsi que les principaux points que ces études devront éclairer ? Par ailleurs, dans quelle mesure la Marine profite-t-elle de la progression des crédits d'études amont ?

Amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la Marine.- Pour ce qui est des hélicoptères, dans le PLF 2019 il est prévu que nous louions une flotte intermédiaire pour remplacer les Alouette III et les Lynx. Le coût de cette location correspond approximativement au coût du MCO de ces hélicoptères d'ancienne génération : Ces hélicoptères remplaceront à la fois les Alouette III et les NH90 sur les plots de service public.

Nous gagnerons ainsi en disponibilité et donc en heures de vol. Il s'agit d'une disposition qui me satisfait.

S'agissant du Brexit, les relations militaires entre la France et le Royaume-Uni sont cadrées par les accords de Lancaster House. J'ai déjà exprimé combien je me sentais proche de la marine britannique qui est à la fois dans sa tradition, dans l'emploi de ses bateaux, dans sa corpulence, très similaire à la marine française. Paris et Londres ont, à cet égard, plusieurs projets en commun : le programme MMCM, en matière de guerre des mines ; le programme FMAN/FMC de remplacement des missiles de croisière et des missiles antinavires ; aujourd'hui, la frégate britannique « Duncan » est présente aux côtés de l'« Auvergne », dans le canal de Syrie ; en mer de Chine Méridionale, des frégates britanniques sont également présentes. Les Britanniques sont déployés sur les mêmes théâtres d'opération et agissent de manière coordonnée avec nous. Dans les faits, le Brexit aura une influence sur l'opération maritime européenne ATALANTA, qui est commandée depuis Northwood au Royaume-Uni. À l'issue de la décision de retrait de l'UE, il a été décidé que cet état-major de commandement européen serait transféré de la Grande-Bretagne vers le Continent : le centre de commandement sera à Rota, en Espagne, et le centre de renseignement à Brest, en France.

Nombre d'entre vous ont fait référence au Big Data et à ARTEMIS. Il est évident que les opérations maritimes produisent des millions de données, non seulement des données satellites, mais aussi des données de transpondeur. Analyser celles-ci de manière automatique par recours à l'intelligence artificielle et aux technologies du Big Data est une de nos ambitions, un de nos objectifs. Il y a plusieurs strates de données : des données que tout le monde peut trouver sur internet - comme la position des bateaux - et des données qui sont plus protégées, pas échangeables. Cette hétérogénéité demande donc d'être capable de conduire une analyse à chaque niveau, de l'enrichir avec des données des niveaux différents et *in fine* d'avoir, pour les besoins militaires, l'analyse la plus fine possible. À travers nos partenariats avec l'école 42 (des jeunes programmeurs) et avec Thales, nous avons ébauché des solutions à ces défis. D'autres types d'applications des technologies de l'IA sont aussi possibles, je pense à la maintenance prédictive sur laquelle la marine collabore avec Naval Group : la maintenance prédictive permettra à un véhicule d'envoyer en permanence tous les paramètres au personnel responsable de l'assistance.

J'aborderai maintenant la question de la marine chinoise et de son niveau technique. Il me semble que la marine chinoise n'a pas encore le niveau technique de la marine américaine ou des marines occidentales. Ils y travaillent, toutefois, avec beaucoup de détermination. Je constate par exemple que, sur les porte-avions, elle n'a que des avions d'interception aérienne, des J-15, qui n'ont pas une variété de missions comparable à celle des Rafale du Charles de Gaulle ou des F-18 des porte-avions américains. Mais je pense qu'ils rattraperont rapidement leur retard, compte tenu de leur dynamisme.

Que faisons-nous aujourd'hui ? Les bâtiments français ont été, pendant plusieurs années, les seuls bâtiments militaires européens à transiter en mer de Chine Méridionale. Cette année, nous avons été rejoints par les Britanniques. L'objectif d'une présence régulière est de montrer notre attachement au droit maritime international, qui est pour nous essentiel. Nous continuerons de marquer cet attachement, en poursuivant nos déploiements en mer de Chine Méridionale.

Concernant Euronaval et le rapprochement entre les industries, il y a de mon point de vue de Chef d'état-major, un objet essentiel pour l'autonomie de notre pays : le sous-marin nucléaire. Savoir construire un sous-marin nucléaire ne se partage pas. Ce savoir-faire

constitue le diamant de la couronne. Ensuite, les systèmes de combat pour la mise en œuvre des sous-marins, également très importants. Au-delà de ce domaine « réservé », nous pouvons coopérer en international dans un grand nombre de domaines, en conservant notre autonomie de façon sélective. Ainsi, par exemple, le système de guerre électronique des FREMM a été développé par l'Italien Leonardo, mais la base de données est nationale. Il en va de même s'agissant des armes : en ce qui concerne celles qui sont dites défensives, la coopération peut aller de soi. À cet égard, remarquons que les missiles Aster sont réalisés par le développeur franco-britannique MBDA. En revanche, quand on parle d'armes offensives, il me semble que la question de l'autonomie stratégique se pose différemment.

Vous m'avez également interrogé sur la disponibilité et les contrats opérationnels de la marine. Alors que les crédits consacrés à l'entretien programmé du matériel naval sont en augmentation, la marine va néanmoins devoir diminuer le nombre de jours de mer afin de pouvoir financer la régénération du Rubis, dont l'utilisation sera prolongée en attendant l'arrivée du Barracuda, prévue en 2020, et des chasseurs de mines tripartites, prolongés en raison du décalage du programme SLAMF.

Sur la disponibilité en outre-mer, vous avez formulé la crainte que la modernité des nouveaux bateaux que nous y enverrons renchérisse leur coût de MCO. Il se trouve qu'outre-mer nous envoyons des bateaux peu complexes, construits aux normes civiles. Nous n'avons pas besoin d'un porte-avions en Nouvelle Calédonie, nous n'avons pas besoin d'un sous-marin nucléaire à Papeete, nous avons besoin d'un bateau résistant, construit aux normes civiles, qui arbore le pavillon. Des bateaux qui sont souvent construits chez Piriou à Concarneau, ou par « Kership », la « joint-venture » entre Naval Group et Piriou. Ce sont des bateaux rustiques et j'attends d'eux qu'ils aient une excellente disponibilité. C'est le cas aujourd'hui des B2M, c'est le cas des patrouilleurs légers guyanais, construits par Socarenam dans ses chantiers de Saint-Malo et de Boulogne-sur-mer. Puisqu'ils sont rustiques, je ne crains pas une explosion du coût du MCO sur ces bateaux en outre-mer.

Quant à la question de la formation : Il existe plusieurs niveaux d'entrée dans la marine : on peut y accéder comme officier ou directement en tant qu'officier marinier, c'est-à-dire l'équivalent de sous-officier, à l'école de maistrance. La marine va ouvrir une nouvelle école de maistrance à Toulon où on recrutera au niveau BTS. Il est vrai que les chiffres des temps de formation continuent de diminuer. Ils ont diminué de 20% et, à cet égard, je constate régulièrement une certaine frustration des officiers et des officiers marinières dans les rapports sur le moral. Ils estiment que certains de leurs subordonnés sont insuffisamment formés.

La réduction excessive du nombre de jours de formation concerne principalement les matelots, qui sont recrutés au niveau BAC/BAC Pro. Une des solutions sur lesquelles nous travaillons, notamment pour les bateaux à double équipage, est de conduire une partie de la formation, sur des simulateurs. Aujourd'hui, les sous-marinières apprennent les fondements théoriques de leur métier à l'école atomique à Cherbourg, puis, sur le plan pratique, s'entraînent en grande partie sur des simulateurs. Ainsi, le futur équipage du premier sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda, s'entraîne, depuis maintenant deux ans, sur un simulateur. Nous vous avons présenté aux Universités d'été de la Défense un projet de simulateur en développement : il s'agit d'un masque qui permet grâce à des scénarios de réalité virtuelle, de s'immerger à bord du sous-marin, en le visitant entièrement ; grâce au masque, l'instructeur peut désigner des objets et interroger l'élève à leur sujet. Je mise sur ces outils qui sont aujourd'hui largement répandus, en particulier dans les domaines des jeux, mais qui sont applicables dans la marine. Si l'on réussit à lier la technique des jeux et la

technique de la conception assistée par ordinateur, on peut arriver assez aisément à concevoir ce type de simulateurs grâce auquel je compte renforcer la formation des marins.

Le désarmement de certains bâtiments permet de doter d'autres bâtiments d'un deuxième équipage. Cela ne va pas sans difficultés car tous les postes de ne sont pas transférables, comme celui de commandant par exemple. Il faut également développer les compétences spécifiques au nouveau type de bâtiment. Il y a donc une transition à organiser.

Le double équipage n'est pas un objectif généralisable. Il ne concernera ni le porte-avions, ni les BPC, ni les frégates de lutte anti-aérienne car leurs équipages sont nombreux et cela aurait un coût trop élevé. En revanche, la priorité sera de doter les navires les plus sollicités, ceux qui subissent en ce moment la plus forte pression opérationnelle comme les FREMM et les patrouilleurs de Cherbourg. La transition sera progressive. L'instauration des doubles équipages nécessitera également d'adapter les infrastructures car les équipages à terre devront pouvoir s'entraîner sur des simulateurs et préparer leurs prochaines missions.

La féminisation est un objectif important. Vous avez vu que de nouveaux métiers ont été rendus accessibles aux femmes, notamment au sein des équipages des SNLE. Je souhaite faire progresser le taux de féminisation de la Marine qui stagne depuis plusieurs années à 14,5%, alors qu'il est plus important dans l'Armée de l'air (22%) ou dans l'US Navy. La féminisation va nous permettre de diversifier nos viviers de recrutement et de remporter la bataille des compétences. Il s'agit aussi de placer la Marine en phase avec les évolutions de notre société. Nous devons nous tourner davantage vers les établissements d'enseignement général et pas seulement vers les établissements professionnels.

S'agissant du prélèvement à la source, l'intégration de cette modification dans les logiciels de paie, qu'il s'agisse de Source Solde ou de LOUVOIS, mérite une grande vigilance compte tenu de nos difficultés antérieures. Ce sont des systèmes complexes. LOUVOIS montre des fragilités particulières lorsqu'il s'agit d'effectuer des rappels de solde de mois précédents ou d'attribuer des indemnités spécifiques, ce qui arrive fréquemment en raison de la mobilité géographique inhérente à la nature de nos missions.

En matière de coopération européenne, nous avons déjà travaillé avec les Italiens sur plusieurs modèles de frégates et nous allons produire un nouveau pétrolier ravitailleur dont les commandes sont inscrites dans le PLF 2019. Avec les Allemands, nous sommes concurrents mais nos spécialités ne sont pas les mêmes : les Allemands produisent des sous-marins à vocation côtière, alors que notre spécialité est la conception et la réalisation de sous-marins océaniques opérant loin de leurs bases. S'agissant du système de combat aérien futur, il est attendu que les aéronefs puissent être catapultés depuis un porte-avions.

Les études lancées pour la conception d'un nouveau porte-avions sont actuellement des études à « grosses mailles ». Il s'agit de déterminer le type, le nombre, l'encombrement des aéronefs embarqués pour ensuite établir les modalités de catapultage, de production d'énergie et de propulsion du bateau. Il faut également engager des études prospectives pour savoir ce que sera le « capital ship » d'une Marine à l'horizon 2050.

M. Robert del Picchia. – Je constate que la marine française parvient à être présente dans toutes les mers du monde alors qu'il existe de plus en plus de « zones de non-droit » sur la planète. Avez-vous les moyens de les faire reculer ?

M. Ladislas Poniatowski. – Lors des dernières universités d’été de la défense, l’attitude de nos voisins allemands m’a interrogée. Si la coopération franco-allemande sur le système de combat aérien du futur fonctionne bien, leur position sur la question des sous-marins soulève de nombreuses interrogations. Les Allemands semblent rencontrer des difficultés dans le fonctionnement de leur marine : problème de recrutement, bâtiments qui restent à quai, etc. En revanche, leur industrie dans ce secteur est particulièrement dynamique et nous donne le pion. Quelles sont nos chances de rester présents sur ce marché concurrentiel ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – La marine chinoise ne cache plus ses velléités expansionnistes en voulant mettre la main sur de nombreux ports étrangers (le fameux « collier de perles ») ; une mission de notre commission, à laquelle j’ai participé, a d’ailleurs pu l’observer à Djibouti. À cet égard, ses effectifs passeront de 10 000 à 30 000 marins d’ici 2020. Pour reprendre vos propos, Amiral, « *ce qui n’est pas protégé est pillé, et ce qui est pillé est contesté* ». Notre marine pourra-t-elle assurer la protection de nos eaux territoriales dans les années à venir malgré un engagement des forces supérieur à son contrat opérationnel ?

M. Philippe Paul. – Cet été, j’ai lu l’entretien que vous avez accordé à la revue de la fédération nationale des officiers marinières, dans laquelle vous annoncez l’acquisition de 170 hélicoptères H-160M au cours des années 2020. Lors des dernières universités d’été de la défense, une acquisition en 2028 a été évoquée, alors que Jean-Yves Le Drian souhaitait qu’elle ait lieu en 2024. Or, cet investissement n’est pas prévu dans la loi de programmation militaire 2019-2025... Compte tenu de l’augmentation rapide du maintien en condition opérationnelle, ne faudrait-il acheter le plus rapidement possible ces hélicoptères dont toutes nos armées profiteront ?

M. Olivier Cigolotti. – Amiral, on ne peut que souscrire à votre souhait de disposer d’une marine d’emploi. Cela nécessitera un maintien en condition opérationnelle (MCO) important des matériels pour une disponibilité optimale. Les crédits prévus par le projet de loi de finances pour le MCO sont élevés : 17 % pour le matériel terrestre, 7 % pour les aéronefs et seulement de 1 % pour la marine. N’avez-vous pas l’impression d’être le parent pauvre des arbitrages budgétaires ?

Mme Gisèle Jourda. – Ma question porte sur les ressources humaines, et plus particulièrement sur les réservistes opérationnels. Le souhait initial était d’en augmenter les effectifs au travers de la garde nationale – j’ai d’ailleurs vu sur votre site internet la campagne de recrutement que vous avez lancée. Quelle est la part des réservistes au sein de la marine ? Dans notre rapport sur la garde nationale publié en 2016, Jean-Marie Bockel et moi nous interrogeons sur le suivi et l’accompagnement des réservistes tout au long de leur carrière professionnelle ; qu’en est-il aujourd’hui ? Le budget prévu pour 2019 permettra-t-il une évolution favorable des effectifs de la réserve opérationnelle conformément à nos ambitions ?

M. Yannick Vaugrenard. – Le réchauffement climatique n’est pas sans conséquence sur le commerce international. Des navires parviennent aujourd’hui à traverser l’Arctique et la mer du Nord et ce, presque tout au long de l’année. Cela a-t-il une incidence sur la présence de notre marine dans l’Arctique et dans l’Atlantique Nord ? Le cas échéant, quelles sont les conséquences financières de la réorganisation de votre déploiement ?

Amiral Christophe Prazuck, chef d’état-major de la Marine. – Vous m’interrogez sur notre présence dans le monde et en particulier dans les zones de non-droit.

Nous exerçons nos droits souverains sur nos eaux territoriales, qui s'étendent à 12 milles marins des côtes, soit environ 20 kms, et sur nos zones économiques exclusives jusqu'à 200 milles marins des côtes, soit environ 370 kms. Nous pouvons y intervenir librement, par exemple contre la pêche illégale. Au-delà de ces zones, le droit international de la mer, complété dans certains domaines par des conventions spécifiques comme la Convention de Vienne, nous donne certains pouvoirs limités, par exemple, pour y lutter contre le trafic des êtres humains ou le trafic de drogues. Pour le reste, la règle générale est la liberté de la navigation et la juridiction exclusive de l'Etat du pavillon.

Il existe des zones comme la mer de Chine méridionale, où cet ordre juridique est contesté. Nous patrouillons régulièrement dans ces zones pour manifester notre attachement au droit, comme je l'ai évoqué précédemment.

Je veux également vous indiquer que nous avons commencé à détecter des trafics de drogues entre l'Amérique du Sud et l'Australie. Je crains que ce type d'activité illégale ne se développe sur cet axe et en particulier entre les îlots les plus isolés. Même si la drogue n'est pas seulement destinée aux populations polynésiennes, ce nouveau trafic peut avoir pour conséquences le développement de nouvelles zones de criminalité.

Pour répondre à la question de monsieur Poniowski, nous avons une sous-marine particulièrement performante même si elle est vieille. Elle a fait 1 000 jours de mer il y a deux ans. Elle est très présente en mer de Norvège et auprès de nos alliés. Son niveau tactique dans ces opérations est équivalent à celui des Britanniques. S'agissant de la Pologne, j'ai rencontré mes homologues polonais il y a trois semaines. Nous avons parlé de leurs projets, des coopérations que nous devons relancer, en particulier, en matière de guerre des mines et d'entraînement. Les commandants des flottilles polonaises se sont rendus à Brest pour renouer des liens qui se sont distendus. En septembre dernier, les cendres du vice-amiral Unrug, héros de la marine polonaise, ont été remises à un bâtiment polonais en présence du ministre de la Défense polonais et de mon homologue. Ce fut l'occasion d'organiser une visite de l'île Longue pour leur montrer ce que sont nos sous-marins, la qualité de nos ingénieurs et de nos équipages. La concurrence est acharnée mais je peux vous assurer que tout est fait pour mettre en avant la qualité de nos savoir-faire industriels et opérationnels.

S'agissant des hélicoptères interarmées légers (HIL), mon objectif pour 2030 est d'avoir une flotte d'hélicoptères exclusivement composée d'hélicoptères NH 90 et d'HIL, ce qui permettra de rationaliser le maintien en condition opérationnelle (MCO). En attendant pour remplacer les Alouette III, nous avons adopté une mesure intermédiaire de location sans option d'achat. Elle nous donnera notamment l'occasion de tester en grandeur nature l'hélicoptère H160 d'Airbus qui servira de base de développement au HIL.

Pour le MCO l'entretien programmé du matériel pour les bateaux et les sous-marins est en progression de 3% et l'entretien programmé pour l'aéronautique, de 7 %. Il y a donc une augmentation. Le MCO naval présente la particularité de suivre un cycle d'une dizaine d'années organisé autour des arrêts techniques décennaux du porte-avions. Ainsi, l'arrêt technique majeur du Charles-de-Gaulle a pesé très lourd sur le budget consacré au MCO naval en 2017 et 2018 ; il pèsera ensuite beaucoup moins lourd pour peser à nouveau en 2027. Sur la question des réservistes, il y a environ 6 000 réservistes dans la marine. Nous avons atteint ce maximum autorisé l'an dernier et je le reconduis cette année. J'ai absolument besoin des réservistes, y compris bien évidemment des femmes, pour que la marine ne s'arrête pas de fonctionner. Ces réservistes accomplissent des missions opérationnelles absolument partout, sur les bateaux, dans les bases ainsi qu'en état-major central.

Enfin s'agissant de l'Arctique, le 1^{er} septembre dernier, le Rhône, un nouveau bateau logistique, a traversé tout l'océan Arctique sans l'assistance de brise-glaces. Entré par le cap nord, il est sorti quinze jours plus tard par le détroit de Bering pour aller ensuite rejoindre les îles Aléoutiennes. Il y a croisé un porte-conteneurs de la compagnie Maersk, celui-ci escorté par un brise-glaces. Par la voie classique, cela aurait pris au moins deux mois et demi. Toutefois ce n'est pas un sport de masse ! Le changement climatique aura des conséquences en termes de cyclones et de catastrophes naturelles avant d'en avoir sur le raccourcissement des routes maritimes entre l'Europe et la Chine. Par ailleurs, j'observe que les porte-conteneurs ont besoin de hubs pour décharger une partie de leurs conteneurs qui est ensuite transportée par des bateaux plus petits ; or il n'en existe aucun dans l'Arctique.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie pour la précision de vos réponses et de l'accueil que vous réserverez à notre commission sur le Charles de Gaulle à la fin novembre.

Projet de loi de finances pour 2019 - Audition du Général François Lecointre, chef d'état-major des Armées

M. Christian Cambon, président. – Nous sommes heureux d'accueillir le général Lecointre, chef d'état-major des armées, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, qui revêt un caractère tout à fait particulier, puisqu'il s'agit de la première étape de la nouvelle programmation militaire (LPM) que nous avons adoptée cette année.

Mon général, vous savez toute l'attention que le Sénat a apportée à ce texte et son souhait de l'améliorer, à travers des amendements. Vous avez bien voulu en faire mention à plusieurs reprises. Je vous en suis reconnaissant au nom de la commission.

Le projet de loi de finances pour 2019, d'après les premières constatations de nos rapporteurs, est tout à fait conforme à la trajectoire de la LPM. Les crédits de nos armées sont marqués par une hausse significative dont nous nous réjouissons. Vous connaissez la position de notre commission : nous avons pointé, au cours de la discussion concernant la LPM, ses faiblesses et en particulier le fait que sa trajectoire reportait une grosse partie de l'effort après 2021 – mais nous n'y reviendrons pas. L'importance est que ce premier exercice budgétaire se déroule conformément aux engagements qui ont été pris.

Avant de vous laisser la parole, mon général, je voudrais vous interroger sur le coût réel des opérations extérieures (OPEX), qui détermine la véracité des engagements budgétaires.

En effet, cet été, le ministère évaluait ce coût à 1,2 milliard d'euros. Il y a quelques jours, la ministre des armées a indiqué que ce chiffre serait de 1,3 milliard d'euros. Ceci pose deux questions : comment financer ce surcoût de plus de 600 millions d'euros qui risque d'impacter la fin de l'exercice budgétaire 2018 ? Par ailleurs, quel est le montant de la part qui va peser sur les crédits de la défense, et où ces crédits vont-ils être prélevés ?

En second lieu, que va-t-il en être des OPEX en 2019 ? Certes, la provision a été relevée à 850 millions d'euros mais, comme on l'avait évoqué lors de la discussion de la LPM, on sera sans doute encore loin de leur coût réel.

Vous avez estimé, la victoire sur Daech étant en voie d'être consommée, que ceci allait avoir des conséquences sur l'engagement de nos forces et pouvait nous permettre de redéployer une partie de celles présentes dans cette région du monde, générant ainsi des économies, ne serait-ce que sur les munitions utilisées. Est-ce bien le cas ?

A contrario, les événements qui se déroulent en ce moment au Burkina Faso nous inquiètent. Alors que nous achevons une opération extérieure, ne risque-t-on pas d'en étendre une autre ? N'y a-t-il pas là une menace pour les crédits des armées ?

Général François Lecointre. – Mesdames et messieurs les sénateurs, je voudrais tout d'abord vous remercier et saluer le travail que vous avez collectivement conduit pour aboutir à la loi de programmation 2019-2025, telle qu'elle a été promulguée le 13 juillet dernier.

Je suis admiratif de votre qualité d'écoute et de la grande attention avec laquelle vous avez soutenu et proposé des orientations courageuses, qui permettront à nos armées de relever les défis d'un contexte sécuritaire qui se durcit.

C'est certainement grâce à votre travail et à votre précision que nous disposons aujourd'hui d'une LPM qui permettra l'effort de régénération et de modernisation dont nos armées ont besoin.

Traiter du projet de loi de finances soumis à votre examen est un exercice classique en cette période, d'autant plus important cette année que le PLF va donner le ton de l'exécution de cette LPM, qui constituera une indication forte pour la suite.

Je considère que cette première marche de la LPM traduit fidèlement l'ambition pour la défense et les armées portée par le Président de la République.

L'objectif que nous nous étions fixé était clair : mettre un terme à la contradiction manifeste entre la multiplication des défis sécuritaires à laquelle la France et l'Europe sont confrontées d'une part et la situation réelle de nos armées après des décennies de réduction de formats et de moyens d'autre part.

Pour atteindre cet objectif, il fallait évidemment réaliser un effort financier conséquent, dans un contexte budgétaire qui demeure contraint. Je ne peux que constater que l'effort est là. La mise en cohérence qui en découle doit être saluée sans retenue.

Dans les travaux de préparation de ce projet de loi de finances, nous avons veillé, derrière la ministre des armées, que chaque euro investi contribue directement à l'excellence opérationnelle de nos armées. Nous ferons preuve de la même vigilance dans l'exécution.

Je dirais, pour commencer, que le PLF 2019 est selon moi en étroite cohérence avec l'esprit et la lettre de la LPM. Il s'agit bien d'une LPM de renouveau, fruit d'une prise de conscience du déclassement qui guettait nos armées à court terme si nous avions continué à observer la position d'attentisme qui était la nôtre.

Le choix de conserver à la France un modèle complet d'armée et la volonté affichée de le moderniser éloignent ce risque de déclassement et vont conforter l'autonomie stratégique du pays. Ils permettent également d'envisager une autonomie stratégique plus large, à l'échelle européenne. Ce sujet est sensible et, je pense, suscitera débat ainsi que de très nombreux commentaires dans les mois et les années qui viennent. C'est une belle

ambition en effet que cette autonomie stratégique européenne qui, aujourd'hui, me paraît indispensable.

L'espace européen est à la poignée de l'éventail de tous les risques sécuritaires : menaces étatiques à l'est, pression migratoire au sud, terrorisme dans notre proche zone d'influence et sur son propre sol...

Dans un contexte de remise en cause du multilatéralisme, de fragilisation des alliances et de bascule, par les États-Unis, du centre de gravité de la conflictualité vers la zone indopacifique, le continent européen devra sans doute affronter par lui-même tous les types de menaces que je viens d'évoquer.

Face à ces défis, l'attitude de la France est observée. Notre pays a fait le choix de la responsabilité. C'est en soi un signal fort.

Cette LPM a également su tirer les enseignements de la LPM 2014-2019. En effet, ses lacunes avaient conduit à une double correction, d'abord une actualisation en juillet 2015, puis la reconnaissance de besoins supplémentaires en avril 2016.

La LPM 2019-2025, en construction, a corrigé ces aspects. J'en donnerai quelques illustrations...

Tout d'abord une sincérisation de la ressource : les ressources de la LPM 2019-2025 reposent intégralement sur les crédits budgétaires, et non sur l'hypothèse de recettes exceptionnelles qui constituaient une part importante de la LPM précédente.

D'autre part, la sincérisation de la ressource découle également de la provision OPEX-MISSINT, qui a été réévaluée pour « coller » davantage au coût réel de nos engagements extérieurs. Ce « soclage » est de 650 millions d'euros en 2018. Il sera de 850 millions d'euros en 2019 et 1,1 milliard d'euros à partir de 2020. À cela s'ajoute une provision spécifique pour la masse salariale des MISSINT de 100 millions d'euros.

Les lacunes qui avaient caractérisé la LPM précédente en matière d'infrastructures sont aujourd'hui corrigées. Ce domaine a un impact sur la sécurité tout autant que sur la préparation opérationnelle ou la condition du personnel. Le budget relatif aux infrastructures fait l'objet d'un effort particulier : il sera porté à 1,4 milliard d'euros par an en moyenne entre 2019 et 2022 ce qui, par rapport à la précédente LPM, représente un effort de 25 % sur la période. Cela me paraît constituer une véritable prise en compte des insuffisances précédentes.

Cette nouvelle LPM de modernisation va permettre de réduire les impasses capacitaires que nous avons consenties précédemment. Elle fait le choix d'une modernisation accélérée d'un certain nombre d'équipements structurants de nos armées. Elle prend également en compte la nécessité d'une amélioration de notre préparation opérationnelle : un effort marqué a été consenti au profit de la disponibilité des matériels et de l'activité des armées. C'est un facteur de crédibilité et d'efficacité de nos forces. Au cours de la LPM 2019-2025, le niveau d'activité devrait amorcer une progression visant à atteindre les normes qualitatives communément prescrites :

- 90 journées de préparation opérationnelle (JPO) pour l'armée de terre, contre 81 aujourd'hui et 72 en 2016, avec une augmentation nette des jours d'entraînement sur matériel majeur. On passera de 54 % en 2018 à 59 % en 2020. Cette augmentation est

nécessairement lente, mais sera continue. Ceci est directement lié aux progrès que nous ferons en matière de maintien en condition opérationnelle (MCO) ;

- 110 jours de mer par bâtiment hauturier ;
- 180 HDV par pilote de chasse de l'armée de l'air.

Cette dynamique permet d'envisager une recapitalisation de l'ensemble des savoir-faire des armées à compter de 2023.

Aujourd'hui, la première annuité respecte la trajectoire financière fixée, avec une hausse de ressources de 1,7 milliard d'euros pour la mission « Défense ». Je pense que nous allons aborder ce travail de régénération programmé dans la loi dans de bonnes conditions.

Hors ressources exceptionnelles, les ressources de la mission « Défense » s'élèvent à 35,9 milliards d'euros, à comparer aux 34,2 milliards d'euros de la loi de finances 2018, soit une augmentation de 5 %, et avec la précédente « première marche » de la LPM précédente, pour laquelle nous étions à 31,4 milliards d'euros, dont 1,77 milliard d'euros de ressources exceptionnelles.

En 2019, les éventuelles recettes issues de cessions viendront, en complément des 35,9 milliards d'euros, abonder la politique d'investissement, notamment en matière d'infrastructures.

Cette première annuité reflète clairement les choix qui ont été posés par la LPM, qui comporte quatre volets. Le premier volet concerne la prise en compte du facteur humain. L'objectif est de garantir aux personnels de la défense les moyens de remplir leurs missions et leur donner les moyens de bien vivre leur engagement.

Ce travail s'inscrit dans une démarche pluriannuelle. Il va falloir de la patience avant d'atteindre l'objectif fixé, mais certains effets se feront néanmoins sentir dès cette année dans différents domaines. Le fait de pouvoir donner dès cette année des signes concrets de l'amélioration des conditions de vie de nos hommes et d'exercice du métier est en effet essentiel. Je me suis exprimé à plusieurs reprises à ce sujet. Nous avons créé de l'impatience en annonçant l'effort budgétaire qui est consenti par la Nation. Nos soldats comprennent que la situation ne peut cependant pas être immédiatement résolue. Pour autant, il faut que nous montrions très concrètement que les premiers effets ont déjà eu lieu.

Sur le plan des ressources humaines, le PLF 2019 prévoit la création nette de 450 emplois au sein du ministère, dont 242 dans mon périmètre. Ces emplois seront principalement dédiés au renseignement, à la cyberdéfense et à l'action dans l'espace numérique de manière générale.

Par ailleurs, la hausse du titre II de 1,3 % est certainement, au-delà de la montée en puissance des effectifs, liée aux mesures catégorielles relatives à l'attractivité et à la fidélisation du personnel militaire et civil. Des queues de mesures ont déjà été décidées au préalable.

La préparation opérationnelle constitue le deuxième volet pris en compte dans le PLF 2019. Les crédits alloués à l'entretien programmé des matériels (EPM) augmentent de 7 % par rapport à la LFI 2018. On devrait ainsi obtenir un accroissement à court terme de la disponibilité des matériels.

L'infrastructure, qui a un impact direct sur les conditions de travail et de vie du personnel, va faire l'objet d'un effort particulier. 550 millions d'euros seront dédiés à l'entretien et à la rénovation du parc immobilier, avec une incidence directe en matière de conditions de vie du personnel.

Je suis très attentif à une plus grande implication des chefs d'état-major dans l'effort que nous allons produire et à sa définition, dans une logique de subsidiarité et de proximité qui me tient particulièrement à cœur, sur laquelle nous devons réorienter le fonctionnement de nos armées.

Je veillerai également que des moyens accrus soient délégués aux commandants de base de défense, avec le souci de « coller » au plus près des besoins de terrain.

En 2019, 57 millions d'euros seront investis dans le cadre du « Plan famille », lancé il y a un an. A ce jour, 70 % des mesures sont mises en œuvre, au moins partiellement.

Ces mesures sont concrètes. Il faut que nous donnions des signes précis et réels des progrès réalisés :

- Wi-Fi gratuit : en six mois, 100 000 lits d'hébergement et des dizaines de lieux de convivialité en enceinte militaire en bénéficient. L'extension de cette mesure à l'outre-mer est à l'étude ;

- 130 places de crèche supplémentaires ont été ouvertes à la rentrée 2018. L'objectif est d'augmenter ces places de 20 % en quatre ans. Cela paraît dérisoire, mais c'est néanmoins important, 55 % des militaires ayant des enfants et 3 % constituant des familles monoparentales ;

- l'hébergement en Île-de-France fait l'objet d'un effort particulier avec, en 2019, la création de 150 places supplémentaires pour célibataires et célibataires géographiques ;

- l'aide aux parents exerçant un droit de visite : cette mesure permet d'apporter une aide ponctuelle par le financement d'un hébergement qui autorise l'exercice du droit de visite dans de bonnes conditions. Depuis février 2018, 239 prestations ont été délivrées ;

- l'aide à l'emploi du conjoint : fin septembre 2018, 1 500 conjoints étaient inscrits à « Défense Mobilité » en vue d'un reclassement. Ce chiffre est à mettre en rapport avec les 1 000 conjoints inscrits à la même date l'an dernier, soit une augmentation de 50 %.

Ce Plan famille est vivant. Il continuera d'évoluer. Il s'enrichira de nouvelles mesures proposées par la base. Je tiens à saluer ici la très grande implication du commandement de proximité, qui s'est employé à décliner les mesures à son niveau, et qui continuera d'en proposer de nouvelles.

Un deuxième volet est constitué par l'effort de modernisation. Il s'agit de compenser le vieillissement accéléré des matériels militaires. Nous avons réalisé une avancée sensible en matière de modernisation des équipements. Les crédits sont en augmentation de 7 % par rapport à 2018, s'établissant à 19,56 milliards d'euros.

La montée en puissance de certaines capacités va se poursuivre avec, notamment, la livraison de nouveaux équipements :

- pour l'armée de terre : 89 véhicules blindés Griffon, 4 Tigre rétrofités HAD, 8 NH90 Caïman et 8 000 HK416 ;
- pour la marine nationale : 1 FREMM, 2 NH90 et 2 ATL2 rénovés ;
- pour l'armée de l'air : 1 A400M, 1 MRTT, 2 KC-130J et 2 systèmes de drones Reaper.

Parallèlement, dans le cadre de la préparation de l'avenir, les programmes CUGE de guerre électronique et FLOTLOG entreront en phase de réalisation.

Enfin, l'effort en matière de dissuasion se poursuit. Sur 19,5 milliards d'euros de crédits d'équipement, 4,5 milliards d'euros y seront consacrés, pour atteindre 6,2 milliards d'euros en 2025.

L'enjeu est de garantir le maintien de la crédibilité de la dissuasion à l'horizon 2035 au travers de la modernisation de ses composantes océanique et aéroportée, et des moyens de liaison qui y sont associés.

Troisième volet : l'effort d'exploration. Il s'agit de créer les conditions internes pour penser et agir autrement, afin de rester à l'avant-garde de la créativité à finalité opérationnelle.

Les crédits alloués à la recherche et à l'innovation au PLF 2019 répondent à cette exigence. Les études amont s'élèvent à 758 millions d'euros, soit une augmentation de 6 % destinée à financer notamment les travaux relatifs au futur porte-avions, au char de combat de demain ou au système combat aérien futur (SCAF).

Vous noterez le décalage qui existe entre les appellations de ces trois grands programmes structurants qui prépareront nos armées de demain et garantiront nos capacités opérationnelles : char de combat de demain, porte-avions du futur et système de combat aérien futur. Il faut que nous demeurions, au stade amont, très ouverts aux pistes que nous pouvons explorer.

Le quatrième volet est constitué par un effort en matière de coopération. Je vous l'ai dit : la construction d'une autonomie stratégique européenne est aujourd'hui indispensable. C'est tout le sens de l'Initiative européenne d'intervention (IEI) portée par la France. Huit pays européens y ont souscrit, dont la Grande-Bretagne. La Finlande est sur le point de nous rejoindre. L'objectif est de faire émerger une vision stratégique commune.

Cette vision partagée est une condition essentielle pour faire vivre des opérations souples de la façon la plus pragmatique possible, en utilisant au mieux les outils européens en cours de création, comme le Fonds européen de défense (FED), dont la France propose un usage principalement orienté vers les opérations et l'innovation.

De même, la Coopération structurée permanente (CSP) représente l'opportunité de réaliser à plusieurs ce que nous aurions eu les plus grandes difficultés à porter seuls. La France promet dans ce cadre des projets visionnaires d'envergure stratégique, de nature à soutenir la compétitivité industrielle de l'Europe.

Quelques exemples :

- le projet de Tigre standard 3 ;
- le projet FLOTLOG, navire de soutien logistique de nouvelle génération que nous nous proposons de construire en coopération avec l'Italie ;
- le projet de missile antichar de cinquième génération.

À terme, nous souhaitons, dans ce cadre de la CSP, promouvoir des projets plus emblématiques, comme le SCAF ou le blindé futur.

Cette annuité bénéficie de la dynamique initiée par la loi de finances 2018. Il y a un an, je vous disais que le PLF 2018 créait les conditions d'une entrée réussie dans la LPM. Je le confirme aujourd'hui : avec des crédits en augmentation de 1,8 milliard d'euros par rapport à 2017, et un effort très significatif en matière d'entretien programmé des matériels et de protection des forces, 2018 a été une annuité essentielle à la consolidation de nos forces.

La hausse de la provision OPEX de 650 millions d'euros et l'effort porté sur la maîtrise du report de charges, ainsi que la reprogrammation de la quasi-totalité des annulations de 2017 devraient contribuer à assainir la situation.

La fin de gestion 2018 déterminera le véritable point d'entrée de la LPM. À ce titre, il est important d'obtenir rapidement la levée de la réserve de précaution afin de ne pas pénaliser l'activité des armées sur ces derniers mois.

Vous évoquiez également, monsieur le président, la question du financement des surcoûts OPEX et MISSINT. Je vous confirme qu'ils devraient se situer cette année à hauteur de 1,35 milliard d'euros. Le surcoût net restant à financer devrait être de l'ordre de 550 millions d'euros, déduction faite des provisions et des remboursements ONU à hauteur de 40 millions d'euros.

Je rappelle que les surcoûts, l'année dernière, s'élevaient à 1,54 milliard d'euros pour une provision de 491 millions d'euros. L'équation est donc moins difficile à résoudre cette année, les surcoûts nets restant à financer ayant diminué de 44 %.

Je sais que la ministre des armées reste extrêmement attentive à ce sujet. Les modalités de financement des surcoûts sont en cours de discussion avec Bercy. Je fais toute confiance à la ministre pour faire preuve, comme elle a su le faire l'an dernier, lors de la fin de l'exécution budgétaire, d'une très grande pugnacité. Nous aurons, fin octobre, les réponses aux questions que nous nous posons aujourd'hui.

En tout état de cause, le plus important pour moi est d'obtenir la levée de la réserve de précaution.

Nous sommes désormais dans le temps de l'action. J'ai voulu l'orienter en concevant une vision stratégique, que j'ai distribuée aux armées, directions et services. J'ai demandé qu'elle vous soit également transmise à titre d'information.

Avant de répondre à vos questions, je voudrais vous en dire quelques mots très succinctement.

Tout part de la finalité des armées, tout entière contenue dans l'obligation de protéger et de défendre la France et les Français par la mise en œuvre délibérée de la force

légitime. J'ai le sentiment d'enfoncer des portes ouvertes, mais j'observe tous les jours, en discutant avec mes subordonnés de différents niveaux, que cette notion essentielle est trop souvent oubliée, ou confondue avec une mise en œuvre qui ne serait pas délibérée, qui est le fait des forces de sécurité intérieure.

Cette obligation exorbitante fonde la singularité des armées, qui s'exprime à travers certains principes méritant d'être rappelés, comme la stricte subordination à l'autorité politique, la stricte discipline et la neutralité induites par le caractère exorbitant de l'usage de la force armée, ou la disponibilité et l'autonomie qui permettent aux armées de réagir sans délai, y compris en situation de chaos.

L'expression de cette singularité, à travers les quelques principes que je viens d'énoncer, en particulier celui de disponibilité ou d'autonomie, est parfois mise à mal par les évolutions que nous avons connues sous la pression budgétaire ou des réformes très brutales et très denses qui ont touché les armées ces dernières années.

De ces principes, je retire quelques orientations principales, qui structurent ma vision pour les armées. J'en citerai trois...

La première consiste à durcir les armées. C'est pour moi un impératif face au durcissement de la conflictualité. La résilience des armées concourt très directement à celle de l'État. Elle repose sur la disposition en interne de compétences qui permettent de continuer à fonctionner en situation de crise ou de chaos. L'augmentation de 6 000 ETP sur la durée de la LPM répond à l'impératif de disposer en propre de compétences rares ou critiques.

À cet égard, le processus d'audit en organisation (PAO), en cours, doit permettre de tirer le meilleur parti de cette augmentation progressive des effectifs. L'enjeu est en effet de satisfaire les besoins des secteurs émergents de notre défense par la réallocation de ressources humaines dégagées, grâce à la révision de nos modes d'organisation et au développement de la numérisation.

La deuxième orientation vise selon moi à unifier en rassemblant l'ensemble des armées, directions et services autour d'un projet commun, en luttant en particulier contre les excès du travail en tuyaux d'orgue, qui résulte malheureusement des très nombreuses réformes que nous avons connues. Pour une part importante, elles permettraient de rationaliser nos modes de fonctionnement et nos processus. De ce point de vue, ces réformes ont été utiles et nécessaires. Il s'agit de les consolider en revenant sur les rigidités induites par un cloisonnement excessif.

Je sais que les rapporteurs du programme 178, le sénateur Jean-Marie Bockel et la sénatrice Christine Prunaud vont entendre le major général des armées sur ce sujet cet après-midi. C'est un sujet absolument central pour moi.

Troisième orientation : l'attractivité. Il s'agit d'attirer et de fidéliser nos hommes et nos femmes. Ceci repose sur la combinaison d'une identité militaire assumée et la garantie d'une vie professionnelle et personnelle décente. Vous voyez à quel point le Plan famille répond à cette double exigence. Elle devra naturellement être poursuivie à travers les réformes des rémunérations, ainsi que celle des retraites, qui doivent reconnaître l'exceptionnalité du fait militaire par des mesures positives, dans le respect de l'unicité du statut. Je sais pouvoir compter sur votre vigilance et votre soutien dans ce travail essentiel.

Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, j'ai le privilège d'entamer ma deuxième année de chef d'état-major des armées sous les auspices d'une volonté politique forte et pérenne en faveur des armées.

Cette dynamique nous oblige. Notre responsabilité est de faire en sorte que les moyens mis à notre disposition soient employés avec le souci d'élever notre niveau de protection à la hauteur des défis sécuritaires qui sont les nôtres.

Je vous remercie, et je me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions.

M. Christian Cambon, président. – Merci, mon général, d'avoir donné une perspective à cette première année budgétaire de la LPM.

Je profite de votre présence pour vous redire, au nom de la commission, la confiance que nous vous portons dans les hautes responsabilités qui sont les vôtres, ainsi qu'aux armées qui vous entourent.

Je veux également saluer l'équipe de collaborateurs présents à vos côtés : l'amiral Xavier Baudouard, le colonel Frédéric Gout, à qui la commission est très reconnaissante pour l'expertise qu'il nous apporte constamment, le capitaine de frégate Schaar et le colonel Faurichon de la Bardonnie.

Je donne à présent la parole à nos rapporteurs puis aux commissaires...

M. Cédric Perrin, rapporteur pour avis (mission « Défense », programme 146, mission « Équipement des forces »). – Mon général, merci pour les mots que vous avez prononcés à l'endroit de notre commission. Ceci démontre que, derrière notre président, Christian Cambon, nous sommes tous là pour soutenir les armées.

Le PLF prévoit la livraison d'un certain nombre de matériels. Nous avons une inquiétude concernant la livraison des 89 Griffon. Arquus et Nexter seront-ils en mesure de les livrer, alors qu'on sait que seuls trois d'entre eux sont pour l'instant sortis des chaînes ?

Par ailleurs, pouvez-vous nous préciser les livraisons attendues en 2019 de petits équipements dont la ministre a souligné l'importance dans la perspective d'une LPM à hauteur d'homme ?

Enfin, tout le monde s'accorde à souligner la nécessité de soutenir l'innovation en matière de défense. Mais les déclarations seront-elles suivies d'effets tangibles et n'y a-t-il pas un risque de créer une certaine déception si on ne voit pas rapidement de changements en ce domaine ? Par ailleurs, pour concilier les cycles courts et les cycles longs d'innovation, ne faut-il pas une expression des besoins plus souple et moins dogmatique ? La nouvelle instruction générale sur les opérations d'armement, qui doit remplacer l'instruction n°125/1516, permettra-t-elle de mieux capter l'innovation au profit des équipements de défense ?

M. Christian Cambon, président. – Je vous indique que je serai présent, avec quelques collègues, pour accueillir le premier MRTT sur la base d'Istres. Nous multiplierons les visites au fur à mesure des livraisons des nouveaux équipements, car c'est un point qui nous intéresse beaucoup.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis (mission « Défense », programme 146, « Équipement des forces »). – Je voudrais revenir sur le report de charges.

La LPM avait fixé pour objectif, à terme, de faire descendre le niveau de celui-ci à un point incompressible. Concernant le programme 146, on observe, pour 2019, une augmentation du montant de report de charges, qui passerait de 1,7 milliard d'euros, à la fin 2017, à 2,1 milliards à la fin 2018. Cette augmentation ne va-t-elle pas gêner le début de l'exécution budgétaire de 2019 ?

M. Jean-Marie Bockel, rapporteur pour avis (mission « Défense », programme 178, « Préparation et emploi des forces »). – Je reviens sur la réforme des soutiens enfin annoncée en des termes qui semblent aller dans le bon sens – je cite : « *C'est aux souteneurs de s'adapter aux soutenus et non l'inverse* ». On parle aussi de responsabilisation des commandements. S'agit-il bien dans votre esprit de réparer les dégâts causés par l'organisation en base de défense, qui ont certes économisé 10 000 emplois, mais qui ont fortement complexifié la vie des régiments ? Il fallait obtenir pas moins de 7 signatures pour organiser un simple exercice de tir et prévenir les services concernés...

La résolution de ces aberrations est une évolution que nous appelons de nos vœux, mais qui soulève de réelles questions pour les services de soutien, comme le commissariat des armées, en pleine mutation.

Comment allez-vous combiner les impératifs de mutualisation et d'interopérabilité des services de soutien et des bases de défense et la possibilité de redonner des marges de décisions au commandement ?

Mme Christine Prunaud, rapporteure pour avis (mission « Défense », programme 178, « Préparation et emploi des forces »). – La loi de finances pour 2019 prévoit une augmentation de 8 % pour le programme 178. Le budget d'entretien des matériels atteindra ainsi 4,2 milliards d'euros, pouvez-vous nous donner des précisions sur les axes d'amélioration de la disponibilité des matériels ?

Une fois encore, à notre sens, la préparation opérationnelle de nos militaires semble demeurer le parent pauvre. Vous avez, dans votre intervention, annoncé une nette remontée des niveaux d'activité opérationnelle vers les objectifs fixés pour garantir la sécurité de nos soldats. Pouvez-vous nous les préciser ?

À ce sujet, la sécurité peut-elle être optimale avec des services de soutien presque exsangues ? L'arrêt de la déflation des personnels du service de santé des armées (SSA) et du service du commissariat général est-il selon vous garanti dans le PLF 2019 ?

M. Gilbert Roger, rapporteur pour avis (mission « Défense », programme 212, « Soutien de la politique de défense »). – Mon général, vous avez décerné un *satisfecit* à la LPM. Celle-ci prévoit 6 000 équivalents temps plein supplémentaires (ETP) sur la programmation, mais seulement 450 ETP supplémentaires sont prévus dans le projet de loi de finances pour 2019. Ne s'agit-il pas d'un report de l'effort sur les années à venir, alors que les forces armées connaissent encore des besoins criants ? Par ailleurs, la perspective de la réforme des retraites suscite des inquiétudes dans la communauté militaire. Il faudra être suivre avec beaucoup d'attention et de vigilance le déroulement de cette réforme complexe et lourde d'enjeux pour nos militaires.

M. Pascal Allizard, rapporteur pour avis (mission « Défense », programme 144, « Environnement et prospective de la politique de défense »). – Mon général, comment le militaire « de base » perçoit-il la LPM ? Avez-vous des remontées à ce sujet ?

Par ailleurs, comment nous situons-nous par rapport aux standards de l'OTAN en matière de formation et de préparation opérationnelle ?

Vous avez par ailleurs évoqué les recrutements qui vont avoir lieu en matière de renseignement et de cyberdéfense. On entend cependant parler de niveaux de salaires extrêmement différents entre services par rapport au privé. Existe-t-il des déplaçonnements ou un système de prime incitative à ce sujet ?

Enfin, la mise en place de l'Agence de l'innovation de défense constitue une évolution dans l'organisation. Comment les armées y sont-elles associées pour participer concrètement à l'innovation dans les programmes d'armement ? Ma question est la même au sujet de l'action de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS)... du ministère de la défense.

M. Michel Boutant, rapporteur pour avis (mission « Défense », programme 144, « Environnement et prospective de la politique de défense »). – Mon général, le programme 144 est sous la responsabilité de la DGRIS. Comment le chef d'état-major des armées participe-t-il à la définition des besoins opérationnels de long terme et des besoins militaires prévisibles qui sont évoqués dans le projet annuel de performances ?

M. Ladislas Poniowski. – Mon général, quel est votre avis sur la décision de Donald Trump de créer une armée de l'espace ? Il s'agirait d'une sixième arme. On disait au début qu'il s'agissait d'un coup médiatique et politique, et que le Congrès ne suivrait pas Donald Trump.

Comme d'habitude, il y parvient ! Il a inscrit à cette fin une somme de 7 milliards dans le budget militaire, qui est de l'ordre de 630 milliards. C'est un début. Certes, il s'agit de montrer que les Américains sont capables de faire beaucoup plus en matière de sécurisation des satellites par rapport aux Russes et aux Chinois, qui ne peuvent les suivre pour le moment, mais je crains que cela ne crée une tension au niveau mondial. Qu'en pensez-vous ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Mon général, j'aurais souhaité vous interroger sur les conséquences du Brexit sur notre coopération industrielle et notre projet d'autonomie stratégique mais, ne disposant que d'une minute, je me contenterai de vous exhorter à nous soutenir concernant un point qui me paraît extrêmement important.

La semaine dernière, on a annoncé la suppression des journées défense et citoyenneté (JDC) pour les Français de l'étranger, alors que l'on va introduire le service national universel (SNU). Or ces journées sont primordiales en matière de prévention contre le terrorisme, et pour passer un message de citoyenneté et de laïcité face à des étrangers et des binationaux qui n'en comprennent pas toujours ces enjeux.

Quand les JAPD ont été créées, on avait complètement oublié les Français de l'étranger, alors que c'est un sujet très important. Elles ne sont peut-être pas très adaptées, mais il faut cependant les réformer. C'est un message fort qu'il est important de faire passer aux binationaux, qui ne parlent parfois même plus le français !

M. Christian Cambon, président. – Mon général, pouvez-vous faire un point sur le SNU ? Avons-nous des assurances sur le cantonnement de la participation des armées à la seule formation des formateurs ? Vous connaissez la position de la commission, que nous avons exprimée au cours des mois qui précèdent... Nous sommes en ce qui nous concerne

pour une étanchéité de ce financement par rapport à la LPM et favorable à ce sujet à une mission budgétaire différenciée de la mission « Défense ».

Général François Lecointre. – Nexter sera-t-il capable de livrer 89 Griffon en 2019 ? Oui, je l'espère bien ! Je ne peux toutefois pas répondre à la place de l'industriel. Je l'espère d'autant plus que le premier régiment à être doté en Griffon sera le 3^{ème} régiment d'infanterie de marine de Vannes, auquel vous le savez, je suis particulièrement attaché. J'y veillerai donc.

En ce qui concerne la livraison des petits équipements, nous bénéficions en 2018 de 10 % d'autorisations d'engagements supplémentaires, soit 301 millions d'euros, avec des infrastructures déployables en OPEX, du matériel de manutention et de l'outillage de maintenance de blindés, des équipements de forces spéciales, des véhicules spécialisés - protection incendie, cynotechnie –, du matériel de génie, dont des engins de travaux publics. J'y ajoute les livraisons de HK416. Il est prévu d'en livrer 8 000 en 2018, ainsi que des gilets pare-balles, qui sont des équipements individuels. Ils concrétisent très visiblement les premiers effets de la LPM.

La ministre et les armées ont la volonté de favoriser l'innovation. La LPM a prévu de faire monter cette ressource jusqu'à 1,1 milliard d'euros, en partant de 730 millions d'euros. L'effort est donc réel. Il va sans doute satisfaire les bureaux d'études et tous ceux qui sont en charge de préparer l'avenir, mais surtout, c'est une nécessité. Nous avons choisi à la fois d'augmenter le format des armées, mais aussi de les moderniser. Ce n'est qu'à travers ces deux dimensions que nous pourrons répondre à hauteur de ce que les armées ont effectué au cours des dix ou quinze dernières années. L'augmentation du format est limitée aux capacités les plus sollicitées et qui nous paraissent les plus structurantes, comme la composante blindée médiane.

Certes, avec cette LPM, nous avons choisi d'augmenter le format des armées pour répondre à un contrat opérationnel bien plus important, à hauteur de ce que les armées ont effectué au cours des dix ou quinze dernières années. Cette augmentation du format est cependant limitée aux capacités les plus sollicitées et qui nous paraissent les plus structurantes, comme la composante blindée médiane.

Car il s'agit bien, en parallèle, de conduire l'important effort d'innovation qui nous paraît essentiel pour garantir la modernisation de nos armées et préparer ainsi la prochaine génération de grands équipements. Nous sommes aujourd'hui lancés dans un renouvellement majeur de ceux-ci, qui constituera la deuxième grande phase depuis la fin de la guerre d'Algérie. Pour prendre l'exemple du char, nous avons eu l'AMX30, puis le Leclerc. Il s'agit de préparer la troisième génération, et c'est maintenant que cela se fait.

L'effort d'innovation est donc réel et indispensable. D'ailleurs, cette innovation n'est pas seulement liée à la prise en compte des nouvelles technologies, mais également à l'usage. J'aime citer l'exemple de Sentinelle et du système Auxyllum, qui constitue une grande réussite, à laquelle la section technique de l'armée de terre et la DGA ont su s'adapter, suivant la proposition spontanée de nos jeunes soldats.

Les armées voient ce que cela produit. On a des exemples concrets d'équipements nouveaux assez remarquables. Cet effet va encore s'accroître, et nous y sommes particulièrement attentifs.

Pour le reste, je demeure prudent : l'innovation et l'évolution permanente de nos équipements ne doivent pas faire l'impasse sur les règles de sécurité, la validation par les chefs d'état-major, la capacité de ces équipements à être soutenus dans la durée et à bénéficier d'un soutien par l'industriel en pièces détachées. Il faut être à la fois très agile – et les textes vont le permettre – et capable d'assurer une durée de vie de parfois 60 ans.

L'expression du besoin, pour moi, par le biais de l'instruction 1516 et de l'Agence de l'innovation, va être de plus en plus souple. Nous y veillons.

Mme Conway-Mouret a évoqué le report de charges : pour moi, il est exactement comme nous l'avions prévu. Nous étions, fin 2017, à 3,1 milliards d'euros pour la mission « Défense ». Nous serons, à la fin de 2018, à 3,4 milliards d'euros et à 3,8 milliards d'euros à la fin de 2019.

Ces augmentations seront liées à l'augmentation de la ressource globale du ministère des armées. En 2019, le report de charges serait à 16 % des crédits de la loi de finances hors titre II, l'idée étant d'arriver, fin 2025, à 10 % de la ressource, ce qui nous semble être le seuil incompressible de report de charges, principalement du fait de nos engagements sur le programme 146. Cette trajectoire a été négociée avec Bercy, et nous sommes sur le trait de celle-ci. Je ne pense pas qu'il y ait d'inquiétudes à avoir à ce stade.

M. Bockel a posé la question de la réforme des soutiens, sujet sur lequel vous allez pouvoir interroger le major général cet après-midi. Je suis prudent lorsque je m'exprime sur ce sujet. Je rends malgré tout hommage à ce qui a été fait dans le cadre de la RGPP, en reconnaissant qu'une rationalisation de processus et une grande professionnalisation étaient nécessaires. Nous n'avons de toute manière pas eu le choix et avons gagné en effectifs de façon considérable.

Pour autant, je considère que le processus de réforme du soutien a conduit, par création de tuyaux d'orgue, aux difficultés que vous avez évoquées, qui sont très durement ressenties par nos soldats, officiers et sous-officiers. Les processus sont abracadabrantesques : il faut ainsi sept signatures pour se rendre à une séance de tir !

Ceci a fini – et c'est ce qui me paraît être le plus grave – par aboutir à une véritable désresponsabilisation du commandement. Je vous ai dit à quel point j'estime important de durcir nos armées et de remettre en avant le principe d'autonomie qui doit présider à l'organisation des armées. L'autonomie signifie qu'un chef a les moyens de faire face à ses responsabilités.

Imaginer qu'un chef de corps d'un régiment puisse n'être que celui qui est en charge de la préparation opérationnelle et de son engagement au combat, et non du reste est une faute grave ! Le chef de corps est aussi responsable du bien-être de ses soldats, du moral des familles, et c'est cette responsabilité globale qu'il doit assumer qui fait qu'il sera apprécié et suivi au combat et en opération par ses hommes.

C'est une vision paternaliste du commandement militaire qui nous est parfois reprochée. L'exceptionnalité du fait militaire, qui consiste à engager des hommes à la mort ou de les conduire au combat au risque de leur propre vie, justifie pleinement cette responsabilité singulière que doit assumer le commandement.

Mon souhait est de redonner de la subsidiarité en renforçant les pouvoirs des patrons des bases de défense, qui auront une faculté d'arbitrage plus forte, en rapprochant le soutien des formations elles-mêmes. J'ai donné un certain nombre d'ordres pour que les commandants de formation opérationnelle aient un pouvoir de prescriptions plus important vis-à-vis d'antennes de soutien qui seront plus directement attachées à leurs unités.

Je souhaite également que l'on puisse donner des moyens aux commandants de zones de défense et aux commandants d'arrondissements maritimes pour faciliter les arbitrages sans que tout ne remonte à Paris.

Enfin, je souhaite que les chefs d'état-major d'armées puissent davantage qu'aujourd'hui avoir leur mot à dire sur un certain nombre de grands choix structurants : effectifs, infrastructures, systèmes d'information....

C'est donc une fusée à plusieurs étages. L'impulsion est donnée. La ministre s'est appropriée cette volonté. Elle l'a clairement dit lors des Universités d'été de la défense. Je m'en réjouis. Ceci va nécessiter des aménagements assez importants au sein du ministère. J'ai le plein appui de la ministre et j'y travaille avec les unités et les services qui me sont directement subordonnés, mais également avec le secrétaire général pour l'administration, qui partage ce souci. J'attends beaucoup de vos échanges avec l'amiral Casabianca à ce sujet.

Mme Prunaud, vous m'avez interrogé sur l'évolution du niveau d'activité opérationnelle. Quels sont les objectifs pour 2019 ? Il s'agit de faire remonter ceux-ci, pour assurer, comme vous le soulignez, la sécurité de nos soldats. Pour cela, nous avons fait le choix de commencer par régénérer le matériel fortement sollicité par les engagements.

Cela va nous redonner de la disponibilité, et donc permettre plus d'entraînements sur matériels majeurs. Cela me paraît essentiel, même si ce n'est pas seulement l'augmentation de la ressource qui va permettre d'améliorer la disponibilité opérationnelle de nos équipements, mais également la réforme du MCO. Nous avons par exemple engagé une réforme importante du MCO aérien avec la création de la Direction de la maintenance aéronautique (DMAé). J'attends de voir les premiers résultats.

J'ai reçu Mme Legrand-Laroche il y a dix jours. Nous en avons parlé. Elle a profondément restructuré l'ancienne SIMMAD. Elle est en train de renégocier et de repenser la verticalisation des contrats d'entretien des matériels majeurs des armées. Ce travail est en cours.

Nous n'avons pas le droit de ne pas réussir ce pari ni de ne pas relever ce défi, à la fois pour que nos hommes puissent se préparer dans de bonnes conditions et pour que nous puissions engager tous les équipements dans les opérations lorsque le Président de la République l'exige.

Le principal souci de sécurité nécessite aujourd'hui – le général Lavigne vous en parlera – que l'on étudie de très près quelques accidents ou incidents qui se sont produits dans l'armée de l'air, qui montrent que le niveau d'entraînement et de préparation opérationnelle de nos pilotes a atteint un seuil bas. Nous y sommes extrêmement attentifs. Le chef d'état-major de l'armée de l'air précédent, le général Lanata, y prêtait déjà attention avant le général Lavigne. Un plan d'action est en cours sur cette question.

Quant au Service de Santé des Armées, il n'est pas exsangue, pas plus que le Service du Commissariat des Armées. Effectivement, la dernière annuité de la LPM précédente prévoyait une déflation de 330 postes. En prenant mes fonctions, j'ai décidé d'accorder au SSA un moratoire pour encaisser la réforme hospitalière, et ces déflations ont donc été reportées sur l'armée de terre. Finalement, ces déflations n'ont pas eu lieu du tout, et sur la prochaine LPM, le SSA est prévu de gagner 126 postes : lentement entre 2019 et 2022 (+11), puis de façon plus significative de 2023 à 2025 (+115). Si l'impression d'une baisse des effectifs peut éventuellement perdurer, c'est que, dans le même temps, nous avons effectué une manœuvre croisée en baissant les effectifs de la fonction hospitalière pour augmenter ceux de la médecine des forces. Nous avons décidé cette revue à la hausse des effectifs du SSA pour lui permettre de conduire sa réforme dans de bonnes conditions.

En parallèle, nous devons porter notre effort sur l'attractivité générale du service de santé, et mener une réflexion sur le niveau de rémunération de nos soignants, de nos médecins et de nos infirmiers, qui sont dans un secteur fortement concurrentiel.

Un certain nombre de mesures concernant la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) vont être prises. Des primes pour les médecins généralistes sont en particulier d'ores et déjà programmées pour le PLF 2019, ainsi qu'un certain nombre d'autres mesures urgentes. Il ne s'agit toutefois pas de prendre des mesures indiciaires importantes, qui viendraient télescoper ce que nous allons faire dans le cadre de la nouvelle politique de rémunération des militaires, qui doit être un tout global et cohérent. Je n'ai pas d'inquiétude majeure, même si nous sommes attentifs aux évolutions du SSA. Je pense que Mme Gyga-Généro est à la manœuvre avec efficacité.

M. Roger m'a interrogé à propos des effectifs. Nous avons fait un choix, je l'ai dit, entre modernisation et augmentation du format des armées. En 2025, nous aurons une armée consolidée, modernisée, dont le format de certaines capacités clés engagées dans les OPEX aura été augmenté, mais celle-ci ne sera pas capable de faire face à un conflit majeur tel une guerre interétatique massive. Cela me paraît évident.

En revanche, nous serons en situation de faire face aux besoins d'une montée en puissance importante si celle-ci devait s'imposer à nous. Je pense donc que les effectifs consentis aujourd'hui sont suffisants dans le cadre de la LPM.

Vous me dites qu'ils arrivent trop tardivement. Je souhaite parvenir à réaliser l'augmentation de 450 personnes prévues dans des spécialités rares, sur lesquelles il existe une concurrence forte. C'est là la difficulté. Les effectifs que nous voulons conquérir sont des effectifs que tout le monde recherche, notamment dans le domaine cybernétique.

Il nous faut déjà réaliser les objectifs que nous nous sommes fixés. Je suis confiant à cet égard. Il nous faudra réussir les adaptations nécessaires en matière de primes de fidélisation ou d'attractivité. Faisons-le pas à pas. Je pense que ce sera suffisant.

Par ailleurs, nous avons lancé un processus d'audit de l'organisation qui doit permettre de redéployer des effectifs. L'évolution du combat et des processus liés à la numérisation doivent permettre de les diminuer à certains endroits pour les réaffecter ailleurs. Ce travail est essentiel.

Pour une fois, nous ne demandons pas aux chefs d'état-major et aux différents responsables militaires où ils vont couper des têtes, mais où ils souhaitent affecter

prioritairement des effectifs, en économisant ailleurs. La démarche est très différente. J'ai plutôt bon espoir.

J'ai évoqué la réforme des retraites dans mon propos liminaire. Je n'ai pas d'inquiétude à ce stade. Je tiens à ce que l'on conserve ce qui est structurant pour les armées, c'est-à-dire une retraite à jouissance immédiate, permettant de garantir la jeunesse de nos forces. Cette retraite doit être évidemment d'un niveau décent, cumulable avec un revenu d'activité. Il nous faut aussi prendre en compte les contraintes propres aux métiers militaires qui permettent d'accorder des annuités supplémentaires aux soldats, marins, aviateurs, qui partent en opérations.

D'après ce que je comprends de la lettre de Mme Buzyn et du haut-commissaire aux retraites, je n'ai pas d'inquiétude, mais nous demeurons extrêmement vigilants.

M. Allizard m'a posé la question de la perception de la LPM par la base. Je n'en sais rien ! Je veille d'abord à ne pas créer une impatience à laquelle nous ne saurions répondre. Or tous, ici, nous avons eu une communication très positive sur cette LPM. Objectivement, les engagements sont forts, La volonté présidentielle, celle du Gouvernement et l'implication de votre propre commission ont été extrêmement importantes.

Nous créons évidemment beaucoup d'attente. L'objectif est de prendre quelques précautions oratoires, en donnant très vite des signes immédiats d'amélioration. La perception devrait être bonne.

Ce qui m'inquiète, c'est l'effet « poisson rouge ». Il n'y a sans doute pas que dans les armées que cela se passe mais, pour ce que je peux en juger, une fois un avantage acquis, on oublie ce qu'il en était avant. Soyons donc capables de mettre en perspective les progrès accomplis. Certains se plaignent d'être obligés de se payer leurs équipements de protection, ce qui est rigoureusement faux. Lorsque j'observe la qualité de l'équipement individuel, qui progresse depuis quinze ans, je me dis qu'on oublie un peu vite les progrès réalisés !

J'ai demandé à l'ensemble des commandements des armées de réaliser cette mise en perspective afin que chacun sache mesurer les progrès accomplis. C'est ainsi : nos soldats sont impatients de pouvoir mieux combattre pour leur pays. Ils ont tendance à oublier que les choses ne cessent de s'améliorer.

Le 3^{ème} régiment d'infanterie de marine, cher à mon cœur, va recevoir le Griffon à partir de 2019. Quand j'étais chef de corps de ce régiment, j'ai perçu en arrivant le dernier véhicule de l'avant blindé revalorisé. J'en avais 70 tout neufs, remotorisés et mieux blindés. Certains se sont néanmoins plaint de la vétusté de leurs équipements, alors que celui-ci était neuf et qu'on y avait apporté les modernisations qu'ils avaient eux-mêmes réclamées pendant dix ans ! Il faut écouter la base, mais aussi faire de la pédagogie. Nous travaillons tous en ce sens.

Nous atteignons les standards OTAN. Je n'ai pas d'inquiétude de ce point de vue. J'ai cité les chiffres de JPO et d'heures de vol. Nous y sommes. Je rentre de Varsovie, où se tenait le Comité des chefs d'état-major des armées de l'OTAN : tous les généraux de l'OTAN que j'ai rencontrés m'ont fait savoir que nos officiers, nos sous-officiers et nos soldats sont remarquables. Ce sont les mieux entraînés et les plus compétents de tous. Tout le monde se les arrache !

Nous travaillons sur les niveaux de salaire et de primes, que ce soit pour nos médecins ou pour les spécialités rares que nous sommes obligés de recruter. Je suis également attentif à l'unicité du statut et au fait que la nécessaire attractivité qui doit être garantie pour des métiers qui font l'objet d'une forte concurrence avec le secteur civil n'entraîne pas d'inégalité flagrante entre militaires de même grade.

Année après année, selon les rapports du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, les plus maltraités sont les têtes de pyramide des armées. Aujourd'hui, à niveau de qualification et de responsabilité identique, c'est parmi les cadres militaires, par rapport à la haute fonction publique, et non parmi les sous-officiers ou les militaires du rang, que l'on observe le plus fort décalage.

C'est un sujet difficile à porter, car il n'est pas populaire, mais je pense qu'il faut y être attentif. Je veille que nous conservions pour les armées un haut commandement de grande qualité.

Oui, les armées sont associées directement à l'Agence de l'Innovation de la Défense. Nous serons par ailleurs représentés au sein du Conseil de surveillance et d'orientation des travaux.

M. Boutant a évoqué la définition du besoin militaire prévisible. C'est nous qui le définissons. Nous bénéficions d'outils comme le Groupe d'anticipation stratégique (GAS) pour établir le besoin militaire prévisible (BMP). Il s'agit d'un document d'une trentaine de pages, mis à jour chaque année. C'est une responsabilité directe de l'état-major des armées. Il n'y a pas d'inquiétude à avoir à ce propos.

De manière générale, même si cela n'a pas toujours été le cas, et même si la création de la DGRIS, au moment où elle a été décidée, a pu être de nature conflictuelle, parce qu'on prenait une partie des moyens de l'état-major des armées pour la renforcer, les relations sont aujourd'hui extrêmement fructueuses.

Nous sommes très complémentaires, et la DGRIS n'est jamais en concurrence avec les armées. Je pense que nous avons su préserver la place de la parole des armées dans le système français. J'ai la garantie que l'avis militaire reste prépondérant au sein du ministère.

Cet avis militaire participe de la définition globale d'un avis politique qui va bien entendu prendre en compte la vision diplomatique, technologique et scientifique, mais il reste toujours au centre de la parole portée par la ministre. Je pense que notre système le garantit, ce qui n'est pas toujours le cas ailleurs en Europe, où d'autres considérations peuvent parfois primer. Cela me semble dommage, tout ministère de la Défense devant d'abord se soucier de l'avis militaire. En France, le positionnement du Président de la République est également déterminant dans ce domaine.

M. Poniatowski a parlé de l'armée de l'espace. Vous avez suivi le discours de la ministre, il y a quelques semaines, à Toulouse. Il existe évidemment un risque de tension du fait des déclarations du Président Trump. Ce n'est sans doute pas le seul domaine, étant donné les prises de position du président américain.

On ne peut cependant pas éluder la question de l'espace et de ce que nous souhaitons y faire, tout en essayant à tout prix d'éviter son arsenalisation et sa militarisation.

Néanmoins, l'espace est aujourd'hui essentiel pour les armées, avec un investissement dans le satellitaire dans le PLF 2019. C'est important pour l'observation, les transmissions, le renseignement, et pour nos systèmes de guidage et de positionnement. Aujourd'hui, je ne vois pas de solution qui puisse faire abstraction de notre présence dans l'espace.

Nous continuons d'y être et sommes en train de réfléchir, sous l'impulsion de la ministre, à une évolution de la gouvernance au sein du ministère, qui permettrait, sans créer une armée de l'espace, de garantir notre capacité à conduire nos opérations dans l'espace et à observer ce qui s'y passe.

Nous avons un commandement interarmées de l'espace. Nous travaillons de la façon plus harmonieuse possible avec la DGA, le CNES et l'armée de l'air qui, de façon assez naturelle, doit avoir un rôle prépondérant dans cette dimension nouvelle.

L'inquiétude existe. La France est attentive à ce qu'il n'y ait pas d'arsenalisation de l'espace. Malgré tout, elle sera attentive à pouvoir utiliser au mieux l'espace au profit des armées. Nous sommes une grande puissance spatiale, et je pense que nous le demeurons, y compris dans les projets de développement en coopération en l'Europe.

Mme Garriaud-Maylam a posé la question de la suppression de la JDC pour les Français de l'étranger : je n'étais pas au courant !

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je m'en doute. Je pense qu'il est important que vous en soyez informé et que vous nous aidiez. Cela ne coûte quasiment rien, mais on l'a supprimé pour raisons budgétaires, alors que l'animation est réalisée par les attachés de défense !

Nous aurions vraiment besoin de votre aide. Je sais qu'Hélène Conway-Mouret est de mon avis. Nous allons essayer de faire revenir le Quai d'Orsay sur cette question vraiment très importante.

Général François Lecointre. – J'ai bien entendu votre exhortation, madame.

La question sur le SNU posée par le président me paraît importante. Je l'ai abordée hier, et je vais à nouveau l'évoquer cet après-midi, par le biais du Conseil de gestion du secrétariat général de la garde nationale.

La garde nationale a été créée sous l'impulsion du Président Hollande et visait à répondre à une sorte d'élan patriotique de nos jeunes qui voulaient s'engager. Ceci nous a fait très peur, craignant que les fantasmes des uns et des autres ne conduisent à essayer de créer l'équivalent de la garde nationale américaine, ce qui est une folie. En fait, nous avons réussi à le faire en préservant l'apport des réserves pour chaque armée.

Tout cela pour dire qu'il existe un lien direct entre les réserves et le SNU. Les armées ne seront-elles en charge que de la formation des formateurs ? Rien n'est décidé, bien qu'un certain nombre de sujets soient à l'étude. La partie obligatoire comporterait deux phases, dont une d'engagement qui peut être choisie par l'intéressé. Celle-ci pourrait-elle avoir lieu dans le cadre des préparations militaires réalisées par les différentes armées ? On doit former annuellement 20 000 jeunes. S'il fallait répondre à une demande beaucoup plus importante...

M. Christian Cambon, président. – Le Premier ministre a fait une déclaration évoquant une expérimentation à la Toussaint 2019. Or il n’y a rien dans le budget 2019. C’est pourquoi nous posons la question avec inquiétude.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – On parle d’un secrétaire d’État au SNU dans le prochain Gouvernement !

Général François Lecointre. – Si nous devons mener une expérimentation à la Toussaint 2019, nous devons au préalable étudier comment nous pouvons encaisser les flux de formation induits dans nos écoles sans augmenter notre encadrement. C’est cependant lorsque l’on passera à la phase « industrielle » qu’il faudra que l’on ait précisément vu ce que l’on est capables de faire.

Encore une fois, je pense qu’il y aura forcément une implication très forte de la réserve dans cette deuxième partie de la première phase obligatoire du SNU.

M. Christian Cambon, président. – Je déplore le manque d’information du Parlement... Beaucoup de concertations ont soi-disant lieu, mais on n’entend pas parler de grand-chose, alors que chaque famille est directement concernée par cette réforme !

Général, merci infiniment.

Mercredi 24 octobre 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi de finances pour 2019 - Audition du Général Philippe Lavigne, chef d’état-major de l’Armée de l’air

M. Christian Cambon, président. – Mon Général, je suis heureux de vous accueillir pour votre première audition devant la Commission depuis votre nomination le 31 août 2018.

La loi de programmation militaire 2019-2025 n’a pas tout résolu, mais elle est allée dans le bon sens, celui d’une remontée en puissance des moyens des armées. Le Sénat se montrera vigilant sur son exécution, dont le projet de loi de finances pour 2019 est la première étape.

La LPM prévoit des livraisons de grands programmes structurants pour l’Armée de l’air : le MRTT Phénix dont le premier a été livré à Istres, vendredi dernier et j’ai pu assister à cette présentation avec plusieurs collègues, la remontée en puissance de notre flotte de transport tactique (A400M, C130), s’agissant de l’aviation de combat, la rénovation des Mirages 2000D et, à partir de 2022, la reprise des livraisons de Rafale, y compris la préparation du standard F4 de cet appareil. Enfin, un effort pour le renseignement avec la livraison et la commande de systèmes de drones Reaper, pour n’en citer que quelques-uns.

La LPM prévoit également le lancement d’études sur le futur missile « ASN4G » pour moderniser la dissuasion et sur le système de combat aérien du futur, dans le cadre d’une coopération européenne à l’horizon post 2035. Sur ce dernier point, nous avons récemment

échangé avec les parlementaires allemands : nos visions divergent quelque peu sur le partage des retombées industrielles et sur l'exportation. Quelle est votre appréciation ?

En dehors des programmes d'équipements, ce PLF 2019 est-il satisfaisant pour les infrastructures et le soutien, notamment le maintien en condition opérationnelle ? L'amélioration de la disponibilité des flottes avec la réforme du MCO aéronautique et la création de la DMA est-elle d'ores et déjà sensible ?

Le volet RH est sans doute le plus critique. L'Armée de l'air a absorbé 50% des déflations d'effectifs de la précédente LPM. Le renouvellement du personnel dans certaines spécialités est difficile. Le recrutement et la fidélisation deviennent des enjeux. Dans le même temps il faut couvrir des besoins nouveaux. C'est, je le sais, votre préoccupation n°1, vous nous direz vos attentes en ce domaine.

Dans le contexte stratégique actuel, vous nous direz si vous prévoyez une diminution des engagements de l'Armée de l'air en OPEX, notamment au Levant. Comment conserver une supériorité aérienne face aux systèmes défensifs –d'anti accès- qui se perfectionnent et se multiplient ? Dans l'avenir, je reste préoccupé par les signes d'une militarisation de l'espace. Vous nous direz sur ces différents sujets ce que l'Armée de l'air a mis en place pour évaluer ces menaces.

Général Philippe Lavigne, chef d'état-major de l'Armée de l'air.- Je suis très heureux de venir à votre rencontre pour cette première audition en tant que chef d'état-major de l'Armée de l'air. Vous le savez, l'Armée de l'air est une armée au service des opérations, une armée entièrement tournée vers la défense et la sécurité Français. Elle est aussi une grande famille ! Une famille composée d'aviateurs, qui détiennent la clé de nos succès en opération. Une famille dans laquelle vous devez vous sentir chez vous. Aussi, les portes de nos bases aériennes vous sont grandes ouvertes. C'est là que bat le pouls de l'Armée de l'air... on y voit toutes les spécialités d'aviateurs, on y sent la poudre et le kérosène et on vibre au son des décollages des avions !...

Je souhaite d'ailleurs vous remercier des travaux que vous avez menés dans le cadre de la récente loi de programmation militaire... et du rôle du Sénat en particulier. Nous avons une LPM qui permet d'innover, de renouveler nos équipements, de se préparer aux conflits à venir, et surtout...une LPM à hauteur d'homme. C'est très important de pouvoir compter sur la représentation nationale pour faire ce lien si essentiel et si précieux entre notre armée et les Français. Grace à cette LPM de remontée en puissance, je suis heureux de pouvoir annoncer aux aviateurs qu'ils peuvent aborder l'avenir avec optimisme et confiance.

Aussi je développerai mon intervention en trois temps : d'abord je partagerai avec vous ce que j'estime être l'état des lieux de l'Armée de l'air au moment de ma prise de fonctions, puis je vous livrerai les premières orientations de mon plan de vol, c'est-à-dire mon plan stratégique pour l'armée de l'air, enfin, je reviendrai sur l'exercice budgétaire à venir, dans le cadre du PLF2019.

Comme je l'évoquais, dès ma prise de fonction, j'ai souhaité un plan stratégique pour l'Armée de l'air. Mon prédécesseur, le général Lanata, avait initié une large consultation des aviateurs, sur les bases aériennes et dans les états-majors. Cela a permis de tirer un état des lieux assez précis. Il en ressort le constat suivant : après 10 années difficiles, les aviateurs sont engagés et motivés, mais certains semblent un peu perdus. La complexité des processus et le manque de moyens a parfois induit un manque de repères, surtout chez les plus jeunes.

Aussi, les aviateurs ont besoin : d'une armée de l'air soudée, à la cohésion renforcée, de simplifier les processus, de plus de subsidiarité et de commandement à tous les niveaux. Ils ont aussi besoin de plus de place à l'innovation, notamment au niveau local. Surtout, alors qu'un nombre croissant d'acteurs utilisent la 3ème dimension, les aviateurs veulent voir leur rôle de référent du domaine aérospatial s'affirmer davantage.

Dans le domaine des opérations, j'observe une contestation croissante des espaces aériens et spatiaux, et une généralisation du déni d'accès. C'est un vrai motif de préoccupation, en tant que conseiller air du CEMA car cette tendance, qui va de pair avec le réarmement des Etats puissances, est de nature à, dès aujourd'hui, nous priver de notre liberté d'action militaire. A titre d'exemple, cette année en Syrie, 3 avions de chasse et un nombre significatif de drones ont été abattus. Et nous opérons au Levant quotidiennement depuis 4 ans ! Nos avions évoluent à proximité immédiate de systèmes sol/air et d'avions de chasse russes et syriens de dernière génération. Des moyens de guerre électronique brouillent les drones de la coalition, nos armements guidés GPS et les systèmes d'arme et de navigation de nos aéronefs ! Nous avons bien pris en compte cette menace lors de la préparation du raid Hamilton. Si on n'y prend pas garde, j'estime qu'il y a un vrai risque à se retrouver privés de notre liberté d'action, et même à voir certains rapports de force s'inverser. Le *Field Marshall Montgomery* rappelait, au cours de la 2ème guerre mondiale : « *si vous perdez la guerre dans les airs, vous perdrez la guerre, et vous la perdrez vite* ». Il faut en être convaincu : la liberté d'action dans le domaine aérien est un préalable à notre protection, ainsi qu'à toute liberté d'action militaire, en l'air, à terre comme en mer.

Cela vaut aussi pour l'espace ! La Ministre des Armées l'a rappelé récemment dans son discours au CNES à Toulouse. Elle a donné l'exemple du satellite russe *Luch-Olymp* qui s'est rapproché excessivement de notre satellite de communications militaires sécurisées *Athena-Fidus*, dans une manœuvre inamicale qui s'apparente d'espionnage ! Je crois pouvoir dire aujourd'hui, comme Montgomery à l'époque, que si nous perdons la guerre dans l'espace, nous perdrons la guerre tout court !

Quels sont les enjeux pour l'Armée de l'air ?

Le premier est de rester au rendez-vous des opérations. Je vous l'ai dit, nous avons une armée de l'air au service des opérations. C'est notre raison d'être. Et nous avons jusqu'ici une armée de l'air qui gagne. J'estime qu'il faut en permanence nous adapter pour conserver cet avantage, à la fois vis-à-vis de nos ennemis mais aussi de nos partenaires et compétiteurs stratégiques. Le déni d'accès et la contestation des espaces augmentent. De nouveaux champs de conflictualité s'ouvrent, en premier lieu desquels figurent l'espace et le cyber. Nos ennemis comme nos partenaires se modernisent. Nos alliances et la cohésion entre européens sont remises en cause.

Le second enjeu, ce sont nos ressources humaines. L'aviateur est à la fois le pilier sur lequel repose l'ensemble de nos succès opérationnels, celui qui met en œuvre et vit notre transformation et aussi celui qui prépare l'avenir ... et il est aussi soumis à de fortes tensions. Il constitue une richesse rare et convoitée dans un secteur civil très compétitif, et qui est aujourd'hui fragilisée.

Pour faire face à ces enjeux, et répondre tant aux attentes des aviateurs qu'au besoin des opérations, je m'appête à lancer un plan stratégique pour l'Armée de l'air. Il s'appellera « plan de vol », et s'appuiera et s'alimentera du contexte très favorable de remontée en puissance prévu par la loi de programmation militaire.

Je le résume en deux phrases : « *Je veux une Armée de l'air agile, moteur en Europe, qui gagne et conserve sa supériorité en opération. Et je veux une Armée de l'air soudée et enthousiaste, qui s'appuie sur des aviateurs experts du domaine aérospatial* »

Je vois ce plan de vol se décliner en 4 axes d'effort dont je souhaiterais partager avec vous quelques focus d'intérêt.

Le premier axe, c'est la puissance aérospatiale. Vous l'aurez compris, l'enjeu est de conserver l'avantage en opérations. La revue stratégique précise deux types de menaces : d'un côté les Etats puissances, de l'autre le fait non étatique, qui prend la forme du terrorisme, de l'immigration clandestine ou encore de catastrophes humanitaires... J'estime qu'aujourd'hui, même si nous restons sous la menace permanente du terrorisme, ce qui doit appeler notre attention, et donc structurer notre préparation opérationnelle et notre préparation de l'avenir, c'est la résurgence de la force, utilisée de façon décomplexée par des Etats. C'est pourquoi j'attache une attention particulière à ce que l'on conserve la supériorité aérienne et spatiale.

C'est pourquoi la modernisation de notre composante nucléaire aéroportée est si essentielle. Vous le savez, celle-ci s'appuie sur le triptyque avion de chasse – missile – avion de ravitaillement en vol. Ce triptyque va être rénové. Nous avons retiré du service le M2000N fin juin et sommes passés depuis au tout Rafale. Le premier des 15 avions de ravitaillement en vol A330 Phénix est arrivé vendredi à Istres. La rénovation à mi-vie du missile ASMPa est prévue dans la LPM, ainsi que les études sur le nouveau missile ASN4G. Cette modernisation permettra non seulement de conserver un avantage sur les systèmes de défense adverses, mais aussi de renforcer notre crédibilité dans le dialogue dissuasif.

Au passage, je souligne que ces évolutions bénéficieront à la dissuasion, mais aussi à l'ensemble des missions conventionnelles que nous conduisons quotidiennement, comme au Levant par exemple. Dans ce cadre, l'apport des nouveaux standards Rafale, des radars à antenne active, des missiles de supériorité aérienne METEOR, et du système de combat aérien futur constitueront de véritables *game changers* dans nos opérations. Par ailleurs, la masse compte, et le nombre d'avions de chasse polyvalents aussi. Tout comme la préparation opérationnelle. Il faut maintenir notre participation à de grands exercices, notamment pour s'entraîner à l'entrée en premier. Et nous allons innover... avec un recours accru aux liaisons de données et à la simulation distribuée. Il faut aussi sécuriser le maillage de nos radars de détection, si nécessaires pour garantir la souveraineté de notre espace aérien...

Je souhaite aussi être force de proposition sur l'espace. D'abord en raison des responsabilités qui sont confiées à l'Armée de l'air en matière de surveillance de l'espace et d'alerte aux populations face à un danger spatial inopiné. Cette mission, prévue par le code de la Défense, est pilotée depuis plus de 10 ans par le « commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes » au sein du « centre opérationnel de surveillance militaire des objets spatiaux ». Elle s'appuie notamment sur les radars de détection des orbites basses GRAVES et les radars de trajectographie SATAM.

Ensuite, parce l'Armée de l'air participe, avec d'autres, à la mise en œuvre des satellites d'observation de la terre. Grâce à son « centre militaire d'observation par satellite », nous garantissons la fourniture de l'imagerie satellitaire au profit de l'ensemble du ministère, selon les priorités fixées dans les besoins en renseignement ou en produits géographiques. Enfin, l'Armée de l'air a fortement investi le domaine espace, et dispose aujourd'hui de

nombreux atouts à valoriser, notamment un personnel motivé, passionné et volontaire, dont la totalité des officiers sont formés à l'espace, dès l'école de l'air de Salon de Provence. Un chiffre : deux tiers des militaires spécialistes espace des armées sont des aviateurs. Nous avons donc acquis en 10 ans une solide expérience et une expertise reconnue, qui nous semble d'autant plus naturelle que l'espace est pour l'aviateur la prolongation naturelle du milieu aérien. Ce n'est donc pas un hasard si parmi les spationautes français on compte quatre officiers de l'Armée de l'air.

Enfin, au niveau interministériel, je souhaite porter dans mon plan de vol le sujet de l'action aérospatiale de l'Etat – dit autrement, « l'action de l'Etat en l'air » par analogie à l'action de l'Etat en Mer. En effet, un grand nombre d'acteurs utilisent et exploitent la 3^{ème} dimension...et ce nombre va aller croissant. Si l'Etat a besoin d'utiliser l'air face à une catastrophe, son action doit être réactive et efficace. Or l'Armée de l'air, en tant que référent de la 3^{ème} dimension, est reconnue primo-intervenant en cas de crises sur le territoire national pour ce qui concerne la gestion de l'espace aérien et la coordination des moyens aériens de l'Etat dans la 3^{ème} dimension. Aussi, je souhaite proposer un mode de fonctionnement, à partir de l'air, qui permettrait d'apporter des réponses adaptées aux défis que pose l'augmentation exponentielle des acteurs de tous types dans la 3^{ème} dimension comme l'emploi de drones et de mini-drones ou l'augmentation des flux du trafic aérien ou encore l'ouverture au trafic spatial. Aujourd'hui, il n'y a guère que le centre national des opérations aériennes de Lyon Mont Verdun, comme seul organisme étatique à disposer d'une vision globale des moyens aériens disponibles de l'Etat et qui dispose des contacts avec tous les interlocuteurs interministériels et opérateurs aériens civils.

J'aborde maintenant le deuxième axe. Pour assoir cette puissance aérospatiale, je m'appuie sur les aviateurs. Or l'enjeu est d'attirer et surtout de fidéliser le personnel. Cela suppose un métier intéressant, des outils modernes, une préparation opérationnelle de qualité, et de bonnes conditions de vie et de travail. La loi de programmation militaire, que notre Ministre des Armées a voulu à hauteur d'homme, et qui permet une modernisation déjà visible sur certaines bases aériennes, nous donne un cadre très favorable à l'atteinte de cet objectif. Je m'inscris par ailleurs totalement dans la vision stratégique du CEMA, sur la singularité militaire, et partage ses objectifs de durcir, unifier et attirer. En particulier, je veux plus de commandement, plus de subsidiarité et un rapprochement des soutiens aux forces, autour d'objectifs partagés centrés sur la réalisation de nos missions opérationnelles.

Par ailleurs, je souhaite donner plus de transparence aux aviateurs, dans la gestion de leur carrière. A cet effet, je viens de signer une nouvelle politique des ressources humaines de l'Armée de l'air. Celle-ci prévoit d'exploiter la puissance de la digitalisation au service d'une gestion RH plus transparente... et la bascule d'une gestion de flux à une gestion de compétences. Chaque aviateur et chaque acteur RH pourront interagir, c'est-à-dire élaborer les meilleures voies pour répondre aux besoins de compétences de l'Armée de l'air dans le respect des aspirations de chacun. Enfin, je veux libérer les énergies, favoriser la prise d'initiative et faire de l'aviateur un acteur à part entière de nos succès en opération bien sûr, de notre expertise de milieu ensuite, de notre transformation...et de son propre parcours.

Le troisième axe est de disposer d'une Armée de l'air agile. A mi-chemin entre l'enjeu des opérations et celui des ressources humaines se situe pour moi un défi important, celui de mettre en œuvre les nouvelles capacités que la LPM m'offre. Avec Mme la Ministre, nous avons accueilli vendredi à Istres le 1^{er} A330 Phénix et début octobre à Cognac le premier avion d'entraînement PC21. Cet avion, son système d'arme et ses capacités d'entraînement et de simulation embarqués et virtuels modernisera la formation de nos équipages et contribuera

à l'attractivité de la filière. Je réfléchis d'ailleurs à moderniser l'ensemble de la formation des pilotes, du vol à voile à l'arrivée dans les escadrons de combat (chasse ou transport). Je ne détaille pas l'ensemble des nouvelles capacités qui arrivent dans la LPM, mais elles sont nombreuses : arrivée des capacités tactiques de l'A400M, ravitaillement en vol de nos hélicoptères Caracal sur KC130J, nouveaux armements et pods de désignation laser sur Rafale F3R, rénovation du M2000D... L'arrivée de ces nouvelles flottes va véritablement faire changer d'échelle notre aviation : +70% de capacité transport d'ici 2025, doublement de nos capacités des drones d'ici 2020, lesquels seront armés, accueil du premier avion léger de surveillance et de reconnaissance.

Dans le même temps, nous préparons l'avenir, et favoriserons l'innovation à tous niveaux, que ce soit dans les domaines technologiques, opérationnels ou du quotidien. C'est tout le sens des travaux en cours notamment sur le système de combat aérien futur. Nous visons à garantir, à un horizon de 20 ans et grâce au combat collaboratif connecté, notre supériorité aérienne et spatiale ainsi que la mission de dissuasion.

Enfin, quatrième et dernier axe : disposer d'une Armée de l'air connectée. Quand je dis « connectée », je pense en particulier à l'international, à la société et à la jeunesse.

A l'international, je suis convaincu qu'il faut continuer à développer les coopérations, en priorité dans les domaines où nous en avons le plus besoin. La position de la France, son aptitude à s'engager et à exercer des responsabilités internationales, conduisent naturellement l'Armée de l'air, elle-même dotée d'un large spectre de capacités et d'une forte crédibilité opérationnelle, à jouer un rôle d'entraînement en Europe. C'est pourquoi nous travaillerons, avec nos partenaires, sur les sujets d'interopérabilité, de formation, d'emploi opérationnel ou de construction et partage de capacités. Cet été, nous avons par exemple réalisé la mission PEGASE de projection de puissance en Asie du Sud-Est. Cela a été l'occasion d'opérer avec les pays de la région, de démontrer notre solidarité face à la catastrophe naturelle en Indonésie, et notre capacité de projection de force et de puissance. C'était aussi l'occasion de faire passer un message fort aux Ultra-Marins : l'Armée de l'air est là pour protéger tous les Français, où qu'ils soient!

Enfin, je crois beaucoup à ce que les armées et l'Armée de l'air en particulier peuvent apporter à notre jeunesse. Et l'engagement pour la jeunesse constitue un axe d'effort important et permanent de l'Armée de l'air afin d'entretenir l'esprit de défense et de fortifier le lien Armée-Nation. Pour accomplir cette mission, l'Armée de l'air a décliné le plan Armées jeunesse en plan Air Jeunesse. Celui-ci s'appuie sur : des dispositifs issus du plan égalité des chances (cadets de la Défense, tutorat ou classes de défenses et de sécurité globales par exemple), complétés d'actions développées par l'Armée de l'air (brevet d'initiation aéronautique, cadets de l'Armée de l'air, service militaire volontaire ou volontaires aspirants en année de césure...). L'éventail des dispositifs s'inscrit dans une offre attractive et diversifiée. Mais je crois qu'il reste encore des pistes à explorer pour accompagner cette jeunesse au travers de l'émerveillement que leur suscite l'aéronautique. Si je regarde par exemple ce que font nos amis britanniques avec leur RAF Cadets : ce sont 30 000 à 50 000 jeunes d'une classe d'âge qui, chaque année, conduisent dès l'âge de 12 ans des activités aéronautiques, de vol, sportives, et qui font des camps au sein de 1 000 escadrons d'ancrage local dans la Royal Air Force. Je souhaite proposer une organisation inspirée de ce modèle, qui pourrait s'appuyer notamment sur des encadrants volontaires, dans leur temps d'engagement que prévoit la 2ème phase du SNU. Je ne perds pas de vue que cette jeunesse constitue aussi une opportunité de recrutement !

Je finirai avec une appréciation sur le PLF 2019 : il permet d'aborder le travail de régénération et de modernisation de l'Armée de l'air.

S'agissant d'équipement, le plan de commandes/livraisons est conforme à ce qui est prévu en LPM, avec notamment les livraisons suivantes : en matière de commandement et surveillance : 1 ALSR, 2 systèmes de drones Reaper et 2 radars GM200, en matière de projection et de mobilité: 1 MRTT, 1 A400M, 2 KC-130J ravitailleurs et 1 avion C-130H modernisé, en matière de formation : 9 PC21, en complément des 8 livrés cette année, et en matière d'Engagement et de combat : 10 Pods de désignation laser PDL NG-TALIOS et 31 missiles air/air METEOR. Mes points d'attention portent sur la rénovation des 3 radars SATAM de trajectographie pour la surveillance de l'espace et le re-complètement du Caracal détruit en opération

En matière d'effectifs, nous recevrons 98 droits supplémentaires, au titre de notre montée en puissance en matière de renseignement (ALSR/Reaper) et du SOUTEX.

En ce qui concerne l'activité, notre ressource est de 4 329 millions d'euros en AE et de 2 321 millions d'euros en CP, hors surcoûts OPEX et ressources extrabudgétaires. Cela permettra de couvrir 95% de nos besoins en AE, et de réaliser une activité individuelle par équipage stable par rapport à 2018 - voire en légère augmentation en ce qui concerne le transport. Notez également que ce fort volume d'AE permet d'amorcer la nouvelle politique contractuelle de la DMAé pour aller vers des contrats globaux. La ressource permet donc d'accompagner les efforts pour améliorer la disponibilité des flottes.

Évidemment, la fin de gestion 2018 conditionnera les conditions d'entrée de la 1ère année de la LPM. Nous avons donc besoin de la levée de la réserve et d'une couverture des surcoûts OPEX-MISSINT.

En conclusion nous sommes dans une période favorable que nous n'avions pas connue depuis bien des années. Je suis conscient de cette chance, et vous assure que nous saurons bien employer les moyens mis à notre disposition au service des opérations. Je m'y engage et vous remercie de votre attention.

M. Cédric Perrin, co-rapporteur du programme 146 - La LPM a mis fortement l'accent sur les coopérations européennes en matière d'armement. Des déclarations fortes, notamment franco-allemandes, ont été faites. Mais les informations dont nous disposons n'amènent pas forcément à être très optimiste. Quel est votre sentiment sur ce sujet, notamment sur le projet de SCAF, et sur le programme de drone MALE européen ? La décision de la Belgique d'acheter des F35 américains aura-t-elle une influence sur le projet d'avion de combat futur franco-allemand ?

Je reste préoccupé par la capacité d'utilisation des drones Reaper pour la surveillance du territoire national notamment à l'occasion de grands événements.

Enfin, pouvez-vous nous donner votre appréciation sur l'opportunité de développement d'une capacité européenne en matière de très gros avions transporteurs, en remplacement des Antonov que nous louons actuellement ?

Mme Hélène Conway-Mouret, co-rapporteuse du programme 146.- Lors des débats de la LPM, j'ai soulevé la question de l'évolution de nos stocks de munitions. Ceux-ci sont-ils au niveau, entre un engagement opérationnel fort, et la nécessité d'assurer également

l'entraînement et la préparation opérationnelle ? *A contrario*, y aura-t-il une moindre consommation des munitions avec la diminution des opérations contre Daech ?

La LPM a renvoyé après 2025 la question de l'équipement en hélicoptères interarmées légers (HIL), comment résoudre les conséquences de l'obsolescence du PUMA ?

M. Jean-Marie Bockel, co-rapporteur du programme 178.- La réforme du maintien en condition opérationnelle [MCO] aéronautique était une urgence étant donné que, en 15 ans, la disponibilité des aéronefs a baissé globalement de 10% alors que les coûts de maintenance se sont envolés, durant la même période, de 40%. Les objectifs fixés à la nouvelle direction de la maintenance aéronautique (DMAé) pour 2018, c'est-à-dire une augmentation de 15% de la disponibilité du Caracal, un doublement du nombre d'A400M disponibles de 3 à 6, et le passage de 6 à 7 Atlantique 2 disponibles ont-ils été atteints ?

Quels sont vos objectifs prioritaires d'amélioration de la disponibilité technique opérationnelle pour 2019 ?

Mme Christine Prunaud, co-rapporteuse du programme 178.- Dans le domaine de la formation, 2018 devait être l'année de la réception sur la base aérienne de Cognac des premiers PC 21, indispensables pour moderniser la formation des pilotes de chasse.

Ces livraisons se déroulent-elles selon le calendrier prévu ?

Pouvez-vous nous expliquer l'articulation entre cette nouvelle formation, qu'on a longtemps désignée sous le nom de formation différenciée, FOMEDEC, et le développement tous azimuts de la formation par systèmes de simulation ?

Quand pensez-vous atteindre la norme d'activité individuelle de 180 heures de vol par pilote de chasse ?

M. Gilbert Roger, co-rapporteur du programme 212.- Sur le volet RH, la fidélisation des personnels est essentielle. Comment la renforcer ? Quels partenariats ? L'Armée de l'air est-elle active pour développer des stratégies et des filières de recrutements en liaison avec l'éducation nationale et les industriels ? Quels types de formations recommandez-vous dans les nouveaux domaines afin que nous anticipions et que nous ne prenions pas de retard par rapport à d'autres pays ?

M. Pascal Allizard, co-rapporteur du programme 144.- On voit monter en puissance la thématique de l'espace comme nouveau terrain de conflictualité entre les Etats. Selon vous, le spatial bénéficiera-t-il de l'augmentation progressive des crédits d'études amont ?

Que pensez-vous des capacités annoncées du bombardier stratégique furtif chinois. Est-ce crédible ? Quelles conséquences devons-nous en tirer pour nos futurs équipements ?

Thalès développe un outil expérimental de maintenance prédictive. Les systèmes de ce type constitueront-ils une révolution en matière de MCO ? La maintenance sera-t-elle plus aisée et moins coûteuse ?

Général Philippe Lavigne.- Sur la coopération franco-allemande, je vais ce soir à Berlin prendre contact avec mon homologue pour la première fois. Nous avons prévu en 2019 de nombreuses coopérations. 2019 sera l'année de mise en place de l'escadron de transport franco-allemand sur C130. Nous recevrons les deux derniers C130 J qui nous permettront de ravitailler en vol. Nous avons déjà fait des essais de ravitaillement du Caracal sur C130 J. Nous travaillons également dans le cadre de l'initiative européenne d'intervention qui nous incite à partager nos expériences et à améliorer notre coopération dans la planification et dans les opérations.

Nous avons également le système de combat aérien futur. Le SCAF, vise à conserver, à l'horizon 2040 et plus, notre supériorité en opérations. Nous avons listé une somme de menaces portant sur les technologies et les ruptures de technologies auxquelles nous devons faire face. Nous avons identifié les besoins. En avril 2018, un accord a été conclu entre les chefs d'état-major allemands et français sur les besoins militaires. Depuis, nous travaillons pour savoir comment faire face à ces menaces. Ce système de combat futur sera construit autour d'une plateforme d'avion de combat, habité ou non, polyvalent, autour duquel nous placerons un certain nombre d'effecteurs, des drones et de l'armement. Quoi qu'il en soit, c'est la connectivité qui sera le *game changer*. Il est essentiel, dans les combats de demain, de pouvoir saisir toutes les opportunités. Il faudra être plus rapide que l'adversaire. La capacité à gérer l'ensemble des données, à se voir présenter des solutions par l'intelligence artificielle et ainsi à pouvoir agir sera déterminante. La connectivité, la collaboration entre tous les acteurs, qu'il s'agisse de drones, de satellites ou de chasseurs, permettront de conserver notre supériorité opérationnelle.

Sur la question des drones, nous observons une montée en puissance très rapide des drones Reaper. Nous allons recevoir très prochainement nos deux derniers systèmes composés chacun de trois drones et d'un système de commandement. Les drones ainsi livrés seront armés et auront une capacité ROEM (renseignement d'origine électromagnétique). Par ailleurs, l'EUROMALE a été décidé pour permettre à l'Europe d'avoir ses propres drones, qui sont un élément du système de combat aérien futur. Les premières commandes devraient avoir lieu en 2019, les premières livraisons à la fin de la LPM.

Sur les gros-porteurs, lorsque j'étais en Afghanistan, nous avions chaque jour soit des C17, soit des Lockheed C-5 Galaxy qui venaient décharger des grands matériels. Il y a également des Antonov. Certains pays ont fait le choix d'acquérir, c'est le cas des Britanniques, des C17. Nous avons choisi de recourir pour notre part à la location. Un gros transporteur français, l'Airbus A300-600ST dit « Beluga », peut également transporter de gros volumes avec un plus faible tonnage. La question se pose de savoir quel est le besoin dans ce secteur. La France a un besoin du fait de ses interventions en théâtres extérieurs. Est-ce que les autres pays européens ont le même besoin ? La réponse est certainement oui pour les Britanniques et peut-être un peu moins pour les autres mais nous sommes en train de développer l'initiative européenne d'intervention et donc à terme ce besoin commun devrait être avéré. De même, la question des catastrophes humanitaires, survenant plus souvent, induit un tel besoin afin d'intervenir dans les territoires ultra marins. La réflexion est lancée, l'Europe dispose de capacités industrielles pour construire ce genre d'équipement.

Sur les hélicoptères, nous avons trois types d'hélicoptères :

- les Fennec, qui sont des hélicoptères légers qui participent à notre posture permanente de sécurité. Nous n'avons pas de difficultés majeures sauf peut-être le système

d'optronique qui doit être remplacé, mais nous avons largement la capacité d'attendre 2028 pour les remplacer,

- les Caracal. Nous attendons le remplacement de celui qui a été détruit pour compléter le parc. C'est un hélicoptère qui participe aux actions des forces spéciales et qui permet également la récupération des pilotes éjectés derrière les lignes ennemies. La remise à niveau est prévue en 2026, ce qui devrait nous amener jusqu'aux années 2030–2040, date à laquelle le HM-NG, hélicoptère de manœuvre nouvelle génération, dont les études sont prévues, devrait prendre le relais

- enfin les Puma pour lesquels nous avons un sujet : leur âge les rend vulnérables. Nous partageons cette flotte avec l'Armée de terre. Leur disponibilité technique opérationnelle est faible, nous réfléchissons donc à la location d'hélicoptères de manœuvre tels que les EC225. Nous disposons déjà de deux de ses appareils. C'est une version civile que nous adoptons à la marge par exemple pour réaliser des missions de sauvetage sur terre ou en mer. Nous pourrions devoir louer ce genre d'hélicoptères dans l'attente du HIL HM qui n'arrivera qu'en 2028.

S'agissant des munitions, la consommation a diminué en air-sol, vous le savez. Nous allons rejoindre fin 2018 un niveau qui nous permet d'assurer les opérations de gestion de crise. Nous avons encore des besoins de bombes, notamment à très forte puissance. Des commandes sont prévues en fin de LPM. Sur l'air-air, nous avons un besoin opérationnel qui n'est pas couvert actuellement mais qui est pris en compte dans la LPM puisqu'est prévue la remotorisation de missiles air-air. Un nouveau missile de défense aérienne METEOR est prévu, ainsi que des crédits d'études pour des missiles nouvelle génération anti-aérien MICA (acronyme de « Missile d'Interception, de Combat et d'Auto-défense »).

La réforme du MCO est l'enjeu majeur, comme l'a dit la Ministre des Armées : « *Il faut que ça vole !* », pour atteindre les normes d'activité et pour la tenue des contrats opérationnels. Le MCO des avions ne doit pas éclipser celui des radars et des matériels sol-air qui sont essentiels comme je vous l'ai dit. La direction de la maintenance aéronautique (DMAé) a été créée afin d'augmenter la disponibilité des équipements, je vais pour ma part créer de l'activité. Ce sont deux choses différentes et complémentaires. Lorsque j'ai un avion disponible, il faut que je l'adapte aux besoins d'entraînement avant de l'affecter à une mission. La disponibilité de certaines flottes est objectivement trop faible. C'est notamment le cas de l'A400 M, du Mirage 2000 D, du C130 et des Pumas. Pour chacune de ces flottes, un plan a été défini : soit la maintenance est confiée dans son ensemble au service industriel de l'aéronautique (SIAé), notamment Clermont-Ferrand pour le C130. Pour l'A400 M, vous avez parlé du plan de remontée en puissance de trois à six, la DMAé est toute jeune et il y a un temps de montée en puissance, mais lorsque j'étais à Orléans il y a 15 jours, cinq avions étaient disponibles : trois étaient en OPEX, un revenait d'outre-mer et le dernier était affecté à l'instruction. La remontée en puissance est donc effective.

Pour répondre à la question sur la remontée de l'activité opérationnelle, nous atteindrons les 180 heures de vol par pilote en 2023 pour la chasse. Actuellement nous avons un plateau à 164 heures de vol. En 2019 est programmée la remontée de l'activité des pilotes de transport.

S'agissant de la formation à Cognac sur PC 21, la livraison est sur le trait. J'étais ce mois-ci à Cognac pour assister au vol du PC 21. En ce qui concerne l'articulation entre la formation et la différenciation, on a deux mouvements très différents. La formation va être

modernisée. La différenciation n'a pas pu être mise en place par l'Armée de l'air jusqu'à présent en raison du très fort niveau d'engagement. J'avais donc besoin de tous les pilotes dans le premier cercle. J'ai actuellement accumulé une dette organique de formation, mes jeunes pilotes étaient moins formés car mes pilotes aguerris faisaient la guerre. Lorsque vous faites la guerre en Afrique, vous n'êtes pas entraînés à l'ensemble du panel des activités de guerre, il faut donc vous réentraîner. J'ai une dette organique dans le premier cercle qu'il faut que je comble. Ensuite nous verrons ce que nous pourrons faire en termes de différenciation.

La simulation dans la formation est essentielle à la préparation opérationnelle. Nous avons par exemple de très bons moyens de simulation sur Rafale, A400M et PC21, et attendons un simulateur de drone Reaper pour début 2019. Nous recevrons des moyens de simulation modernes sur MRTT et C 130 J. Nous pouvons d'ores et déjà élever le niveau d'instruction et d'entraînement de nos équipages en générant des cibles et des menaces fictives, tant dans les radars des avions d'armes que dans le système d'armes de nos avions d'entraînement PC21. Nous savons aussi mettre en œuvre - grâce à la simulation distribuée à distance et à la simulation réelle, virtuelle et constructive, des scénarii d'entraînement à des missions tactiques complexes. Cela me permet d'avoir un entraînement plus réaliste avec plus d'avions fictifs en opposition.

S'agissant du domaine spatial de défense, un groupe de travail est en cours. Il y a en effet un enjeu essentiel car nous avons développé une grande dépendance et l'espace est devenu un champ de conflictualité où les menaces vont grandissantes. Le groupe de travail étudie donc ces menaces, qui doivent dorénavant être prises en compte, et proposera, en fonction du niveau d'ambition retenu, de nouvelles missions pour les armées. J'estime pour ma part que le préalable indispensable aux opérations dans l'espace est le renforcement de notre capacité de surveillance de l'espace. La LPM prévoit d'ailleurs, outre l'acquisition de nouveaux satellites (CSO de MUSIS, CERES, SYRACUSE IV), une modernisation partielle du radar GRAVES (Grand Réseau Adapté à la VEille Spatiale).

Il me semble possible que les Chinois soient en mesure de développer un bombardier furtif. La réponse est le SCAF. Le combat collaboratif connecté est aussi un moyen pour lutter efficacement contre la furtivité.

S'agissant du développement de maintenance productif par Thalès, c'est une bonne chose, c'est ce que l'on peut appeler un « *game changer* ». Notre objectif étant de voler, nous prenons toutes les bonnes idées pouvant nous permettre d'y arriver.

Sur la fidélisation enfin, nous avons quatre grands axes pour y parvenir. Les compétences seront au cœur de ma politique de ressources humaines. Il va falloir mettre en place une progression professionnelle dynamique et valorisée, dans un format à la hausse : soit une croissance de 98 effectifs en 2019, 330 d'ici 2022, et 1250 sur l'ensemble de la LPM. Nous devons valoriser le capital humain et l'épanouissement de l'aviateur. Tout cela me permettra de stabiliser le capital en ressources humaines par les leviers suivants : promouvoir l'innovation, accélérer la simplification, prendre en compte les conditions dans lesquelles travaillent les hommes. Et lorsque nous modernisons, on l'a vu à Istres - avec des nouveaux hangars et des plans d'infrastructure cohérents permettant de rénover également les logements sur base - les résultats s'améliorent. Enfin le plan famille annoncé par la Ministre augmente l'attractivité de la carrière militaire.

M. Jacques Le Nay. – De notre visite sur la base aérienne de Saint-Dizier le 22 février, j'ai retenu le haut niveau de performance de notre Armée de l'air et nous avons été

impressionnés par l'atelier de maintenance. Cependant la presse relaie régulièrement aussi les difficultés rencontrées en matière de maintien en condition opérationnelle. Une stratégie en trois ans pour optimiser la maintenance a été annoncée. Les moyens financiers de ce budget sont-ils mis en place pour la conduire ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Ma question porte sur le programme ACCS qui est capital pour l'interopérabilité entre les pays alliés pour le traitement des informations de la défense aérienne. Je me rends la semaine prochaine à Cinq-Mars-la-Pile. Le général Lanata avait estimé nécessaire de prolonger le fonctionnement et le soutien du système STRIDA pour sécuriser la continuité de la protection de l'espace aérien national. Où en est-on aujourd'hui concernant le retard de ce programme ?

M. Olivier Cadic. – La Belgique vient d'annoncer l'achat de 34 F35, c'est une déception pour le programme Rafale. Votre prédécesseur appréhendait l'arrivée de l'avion de 5^{ème} génération qui pouvait menacer la mise en œuvre d'un programme d'avion de combat à l'échelle européenne. Vous mettez en avant le partenariat franco-allemand. Nous avons la même question au début des années 80. Est-ce que les discussions avec les Allemands prennent en compte la liberté éventuellement future d'exporter cet avion ?

M. Richard Yung. – Vous avez parlé de suprématie de l'Armée de l'air. Comment vous comparez-vous par rapport aux autres grandes armées opérant en Europe. S'agissant de l'action aérospatiale de l'Etat. Le président Trump a souligné sa spécificité et annoncé la création d'une « sixième armée » de l'espace. Avez-vous des propositions en la matière ?

M. Alain Cazabonne. – Nous avons entendu récemment le directeur général de l'ANSSI qui vous avait souligné l'importance des dommages que pouvait occasionner une cyberattaque. L'Armée de l'air est-elle suffisamment protégée en cas de cyber-attaque ?

M. Robert del Picchia. – Comment lutter contre la mise en œuvre des dispositifs de déni d'accès et faire passer nos forces ?

M. Ladislas Poniatowski. – Vous avez mis en avant le partenariat franco-allemand s'agissant du SCAF. Je suis un lecteur de la presse spécialisée allemande qui n'est pas tendre avec l'armée allemande et qui soulignait, dans un article publié en juin dernier, sa faible aptitude au combat et un état de délabrement qui touche toutes les armes. Ainsi seuls 4 Eurofighter seraient en état de volet, entre juin 2017 et juin 2018, 15% des pilotes d'hélicoptère auraient perdu leur licence faute d'heures de vol suffisantes. La France ne risque-t-elle pas de trouver bien seul dans le projet d'avion de combat du futur ?

M. Gilbert-Luc Devinez. – Vous souhaitez une Armée de l'air soudée et confiante. La confiance se gagne souvent dans les détails. Il y a des problèmes au niveau de l'habillement. Le taux de satisfaction est de 20% avec des ruptures de stocks fréquentes et des difficultés à fournir le paquetage aux nouveaux engagés, mais aussi à des problèmes de marché et de faillites d'entreprises. Qu'envisagez-vous pour remédier à ces difficultés ?

Général Philippe Lavigne. – Le MCO est essentiel, et nous sommes mobilisés derrière la DMAé. Le budget prévoit une augmentation de l'entretien programmé des matériels (EPM) de +9% en 2019, et +33% sur la LPM. Nous voyons d'ailleurs les premiers résultats sur l'A400M. Donc nous sommes assez confiants sur la question du MCO.

Sur l'ACCS, nous avons effectivement pris du retard. Nous avons insisté pour tenir certaines échéances sur ce programme. Au cours des années qui viennent, et jusqu'en 2022, nous aurons tout un mouvement de déploiement des nouveaux radars 406, 403 et 200. Donc nous maintenons le STRIDA dans l'attente de l'achèvement du programme ACCS. Par ailleurs, nous développons la coopération européenne en matière d'échanges de partage de données radars, avec l'Espagne notamment, et plus récemment avec l'Allemagne.

Je ne ferai pas de commentaires sur l'éventuel choix belge en matière d'avion de combat. En tous les cas, nous ferons le SCAF a minima avec les Allemands. Par ailleurs, nous avons développé le *Trilateral Strategic Initiative*, avec les Etats-Unis et le Royaume-Uni, ce qui nous permet de développer notre interopérabilité en nous entraînant au meilleur niveau avec nos alliés. Cela nous permet de conserver notre capacité d'entrer en premier, et de lutter contre les stratégies de déni d'accès. Je note d'ailleurs au passage que le Rafale est un des meilleurs avions de combat au monde.

Sur le spatial, je ne peux en dire beaucoup plus à ce stade. L'Armée de l'air a des capacités qui vont contribuer à la politique militaire spatiale évoquée par le Président de la République dès le 13 juillet dernier. Nous avons mis en place un groupe de travail sur ce sujet, qui devrait présenter ses conclusions à la fin de l'année. Il y a les opérations depuis l'espace, et le développement plus récemment par certains Etats d'opérations inamicales dans l'espace, auxquelles il va falloir réagir.

Par rapport au risque cyber, la responsabilité est d'abord portée par le commandement interarmées de cyber défense. Néanmoins, l'armée de l'air dispose d'une unité sur la base aérienne de Mont-de-Marsan, en charge de la lutte informatique défensive pour les besoins spécifiques de l'armée de l'air. Je vous invite à venir la visiter. Nous avons des systèmes qu'il nous revient de protéger, tout cela s'inscrivant dans le cadre global défini par le commandement de cyberdéfense.

Sur le déni d'accès, nous avons plusieurs réponses : le SCAF ; le futur missile de croisière que nous développons avec les Britanniques ; le fait de disposer d'un avion de supériorité aérienne, comme c'est le cas actuellement du Rafale ; de nouveaux radars actifs, qui correspondent aux caractéristiques du nouveau missile de supériorité aérienne Météor ; et de futurs équipements de guerre électromagnétique, comme le CUGE.

Concernant l'implication allemande dans le SCAF, elle est forte, pour nous permettre de faire face conjointement aux menaces que nous rencontrerons à l'horizon 2040.

Pour ce qui est enfin de l'habillement, son achat ne relève pas directement de ma compétence. En revanche je suis responsable du moral des aviateurs. Et je reconnais que c'est un problème. C'est pourquoi je suis très attentif à ce sujet. Cela étant, je peux témoigner que, depuis mon entrée dans l'Armée de l'air, la qualité de l'habillement s'est bien accrue.

Mercredi 31 octobre 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 09 h 15.

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Autorité européenne des marchés financiers relatif au siège de l'Autorité et à ses privilèges et immunités sur le territoire français - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Jacques Le Nay, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, nous examinons ce matin le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et l'Autorité européenne des marchés financiers relatif au siège de l'Autorité et à ses privilèges et immunités sur le territoire français.

La crise financière de 2007-2008 a mis en lumière les lacunes du système européen de surveillance financière. Pour pallier ces dysfonctionnements, la Commission européenne a chargé un « groupe de haut niveau », présidé par le Français Jacques de Larosière, de formuler des recommandations. Sur la base de son rapport, la Commission a émis plusieurs propositions visant à mieux protéger les citoyens, à rétablir la confiance en notre système financier et à prévenir toute accumulation de risques susceptible de menacer sa stabilité.

En septembre 2010, le Parlement européen a adopté ces propositions, dont l'une d'elles consistait en la réforme du cadre de supervision financière existant. C'est ainsi qu'ont été institués, à compter du 1^{er} janvier 2011, le Comité européen du risque systémique ainsi que trois autorités européennes de surveillance, à savoir :

- pour le domaine assurantiel, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles, qui siège à Francfort ;
- pour le domaine bancaire, l'Autorité bancaire européenne, dont le siège est actuellement à Londres ;
- et pour le domaine des marchés financiers, l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF), située à Paris.

Cette dernière – plus connue sous son acronyme anglais ESMA (pour *European Securities and Markets Authority*) – poursuit trois objectifs : protéger les investisseurs, garantir le bon fonctionnement des marchés et assurer la stabilité financière. À cet égard, l'AEMF est chargée :

- d'évaluer les risques pour les investisseurs, les marchés et la stabilité financière ;
- d'établir un cadre réglementaire uniforme pour les marchés financiers de l'Union européenne ;
- d'encourager l'harmonisation des pratiques de surveillance au sein des États membres ;

- et de surveiller directement les organismes financiers spécifiques tels que les agences de notation de crédit.

Les autorités de régulation nationales – comme l’Autorité des marchés financiers (AMF) s’agissant de la France – participent aux prises de décisions politiques de l’AEMF, aux côtés notamment des deux autres autorités européennes de surveillance.

L’installation du siège de l’AEMF à Paris contribue au rayonnement de la place financière parisienne qui, en conséquence du Brexit, accueillera également l’Autorité bancaire européenne dans les tout prochains mois. Ce rapprochement géographique des deux autorités favorisera leur collaboration, essentielle à la supervision de l’activité des marchés et des entreprises d’investissement.

En outre, quelle que soit l’issue des négociations sur l’accord de sortie de l’Union, le Royaume-Uni perdra vraisemblablement le bénéfice du passeport financier européen, ce qui marquerait, pour les entreprises de la City, la fin de l’accès au marché intérieur pour la vente de leurs produits et services. Par conséquent, les sociétés financières (banques, assurances, gérants d’actifs) ayant leur siège européen à Londres seraient contraintes de délocaliser des milliers de salariés au sein de l’Union européenne ; certaines d’entre elles n’ont d’ailleurs pas attendu le 30 mars 2019 pour déménager leurs bureaux dans notre capitale, renforçant ainsi la visibilité de la place de Paris.

J’en viens à présent aux stipulations de l’accord. Ils sont conformes aux dispositions du protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l’Union européenne annexé au traité sur l’Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l’Union européenne ; ces dispositions n’appellent aucune modification du droit interne français.

Le présent accord, de facture classique, est comparable aux accords de même nature récemment conclus par la France. Il permettra d’assurer le bon fonctionnement de l’AEMF sur le sol français ainsi que son indépendance.

L’accord prévoit les privilèges diplomatiques habituels tels que l’inviolabilité des locaux de l’Autorité, de ses archives et de ses communications. Il est important de souligner à cet égard que la France ne participe pas directement au financement de l’AEMF et n’a pas pris d’engagement quant aux coûts liés à l’installation de son siège. La location des bureaux de l’Autorité, situés rue de Grenelle dans le VII^{ème} arrondissement, est donc supportée par son propre budget.

L’immunité de juridiction est accordée aux membres du personnel, pour lesquels l’entrée sur le territoire français est facilitée. Il est toutefois précisé que cette immunité leur est conférée *ès qualités*.

Sur le plan fiscal, l’Autorité est exonérée d’impôts directs et indirects et de droits de douane sur les biens destinés à son usage officiel. Enfin, les membres du personnel bénéficient, quant à eux, d’une exemption d’impôt sur le revenu et de cotisations sociales, à l’instar des fonctionnaires de l’Union européenne.

Il convient de souligner qu’en vertu du protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l’Union européenne, plusieurs de ces dispositions s’appliquent déjà et ce, depuis la création de l’Autorité. La France a malgré tout un intérêt majeur à le ratifier : celui d’afficher notre volonté et notre capacité d’accueillir des institutions internationales sur notre

territoire, en leur offrant les meilleures conditions possibles. Cela favorisera l'attractivité de la place financière de Paris, dont les retombées en termes d'emplois, de recettes pour l'État mais aussi d'image sont relativement importantes.

En conséquence, pour l'ensemble des raisons que je viens d'évoquer, je préconise l'adoption de ce projet de loi.

L'AEMF n'a pas encore notifié l'achèvement de ses procédures internes requises pour l'entrée en vigueur du présent accord. Pour ce qui concerne la partie française, l'adoption du texte par le Sénat constituerait la première étape du processus de ratification.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 8 novembre prochain, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

M. Richard Yung. – C'est un grand pas pour la place financière de Paris qui souhaite devenir une alternative crédible à la City. Des milliers d'emploi devraient relocalisés à Paris après le Brexit, ce qui est une bonne nouvelle. En outre, la relocalisation de l'Autorité bancaire européenne est un pied-de-nez fait aux Britanniques qui ont toujours fait montre d'un grand mépris à l'égard de cette Autorité et de l'Autorité européenne des marchés financiers.

M. Robert del Picchia. – Je trouve également qu'accueillir une telle institution est une très bonne chose, notamment pour nos finances publiques. J'espère que d'autres organisations installeront leur siège à Paris. Tous les membres du personnel des organisations internationales sont exonérés d'impôt sur le revenu en France. Toutefois, dans ce cas précis, ce sont des fonctionnaires de l'Union européenne ; versent-ils un impôt à l'Union ?

M. Pierre Laurent. – Je n'ai pas de remarque sur les stipulations de l'accord de siège en tant que telles. Néanmoins, le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste s'abstiendra en raison d'un désaccord de fond sur le rôle et la place des institutions financières au sein de l'Union européenne. Nous considérons en effet que le statut de ces Autorités – qu'il s'agisse de la Banque centrale européenne ou de l'Autorité européenne des marchés financiers – est au cœur de la crise que traverse l'Union. Certains de nos collègues considèrent que l'installation de ces Autorités en France constitue une bonne nouvelle, mais nous ne partageons pas leur enthousiasme. Il y aurait beaucoup à dire sur la situation financière de l'Union européenne, ainsi que sur le rôle des marchés financiers dans la crise qu'elle traverse actuellement. Notre abstention sera donc une marque de défiance à l'égard de l'architecture européenne dans ce domaine.

M. Ladislas Poniowski. – L'accueil de l'Autorité bancaire européenne à Paris est une très belle opération pour notre pays. Cette Autorité s'installera dans le quartier d'affaires de La Défense, ce qui ne réjouit pas son personnel qui aurait préféré rester à Londres, le siège étant situé au cœur de la City. La France avait proposé deux sites : le premier au centre de Paris, près du palais Brongniart, et le second à La Défense. Le personnel de l'Autorité, même s'il n'a pas été consulté, a fait part de sa nette préférence pour le premier site. Mais la Commission a choisi le second pour des raisons financières...

La France n'est pas assez ambitieuse s'agissant des ouvertures d'écoles internationales destinées à accompagner l'arrivée, après le Brexit, de l'Autorité bancaire européenne et de sociétés du monde de la finance. Si nous voulons que la place financière parisienne reste une place importante et attire une part de l'activité londonienne, nous devons faire plus. L'ouverture d'une école à Courbevoie est une très bonne chose, mais il faut plus de

lycées internationaux, notamment en Île-de-France. Il faut garder à l'esprit que le personnel de l'Autorité bancaire européenne ne déménage pas à Paris avec enthousiasme !

Mme Gisèle Jourda. – Bien que je partage, en partie, l'opinion positive de certains de mes collègues, je m'interroge quant au statut du personnel de l'Autorité européenne des marchés financiers, en particulier sur le plan indemnitaire. Ce sont des fonctionnaires et non des diplomates ; par conséquent, je ne m'explique pas ce statut, qui peut paraître très privilégié, alors que nous serions en droit d'attendre plus de résultats de ces Autorités. En effet, à la suite des récents scandales financiers – comme celui des « Panama Papers » –, nous aurions souhaité plus de rigueur de leur part ainsi qu'un véritable retour sur investissement. Il conviendrait donc de revoir ce statut.

M. Jacques Le Nay, rapporteur. – Selon la Banque d'Angleterre, 10 000 emplois dans les services financiers seront délocalisés après le Brexit. *Paris Europlace*, organisme en charge de la promotion et du développement de la place financière parisienne, estime à près de 3 500 le nombre d'emplois directs qui seront relocalisés dans la capitale.

S'agissant des fonctionnaires de l'Union européenne, il n'est pas du ressort de l'État français de revoir leur statut. Ces fonctionnaires ne paient certes pas d'impôt national, mais ils sont soumis à l'impôt européen, prélevé à la source tout comme leurs cotisations salariales.

Il est toujours déplaisant de devoir quitter son pays pour aller travailler ailleurs. L'État français a donc prévu d'ouvrir des écoles internationales pour accueillir les « enfants du Brexit » : outre l'école de Courbevoie citée par notre collègue Ladislas Poniatowski, deux autres lycées internationaux ouvriront d'ici la rentrée 2022 en Île-de-France, à Saclay et à Vincennes, ce qui portera à neuf le nombre de lycées internationaux situés dans la région. Notre pays a donc pris en considération cet aspect ; il est en effet important pour les fonctionnaires et les salariés qui s'établiront en France de disposer d'écoles prêtes à accueillir leurs enfants.

Je vous renvoie à mon rapport pour davantage de précisions sur les points qui viennent d'être évoqués.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le rapport et le projet de loi précité, les sénateurs du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) s'abstenant.

Proposition de résolution européenne sur l'extraterritorialité des sanctions américaines - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Jean-Paul Émorine, rapporteur. – Dans quelques jours, lundi prochain, le régime de sanctions américaines contre l'Iran reprendra toute sa vigueur. C'est la conséquence du retrait des États-Unis du Plan d'action global commun (JCPoA en anglais). Le retrait des États-Unis est motivé par trois considérations : l'idée que le JCPoA n'offre pas de protection contre les ambitions nucléaires de l'Iran, notamment parce qu'il ne prévoit qu'une suspension de l'effort iranien, avec la perspective d'une reprise de son programme nucléaire dès 2025 ; le fait que le JCPoA ne vise pas explicitement les moyens balistiques iraniens, ce que les Iraniens soulignent pour justifier le développement rapide de leur programme balistique, qui inquiète naturellement les Occidentaux, mais plus encore l'Arabie

saoudite ou Israël ; le fait que le JCPoA ne traite pas de l'autre dimension de l'action de l'Iran, à savoir son ingérence dans tous les foyers de tension de la région : Liban, évidemment, avec l'emprise toujours plus forte du Hezbollah dans ce pays ; Syrie, là encore de façon de plus en plus directe et déstabilisatrice ; Iraq, avec la tentative d'y influencer en s'appuyant sur la partie chiite de la population ; Yémen, avec le soutien à la faction houthie contre la coalition saoudo-émirat. Ces différents éléments expliquent, avec naturellement le changement politique à la tête des Etats-Unis, le revirement américain.

La décision américaine pose deux problèmes distincts aux pays européens : tout d'abord, elle met en péril le JCPoA, qui est pourtant, aux yeux de l'ensemble de la communauté internationale moins les Etats-Unis, l'Arabie saoudite et Israël, un élément de désescalade dans cette région si instable. Second problème, qui nous occupe plus directement aujourd'hui : les sanctions américaines ont, par leur très large spectre, une dimension extraterritoriale. En effet, le dispositif américain fait référence à la notion cruciale d'« *american nexus* », qu'on peut traduire par « point de connexion avec les Etats-Unis ». Le simple fait d'utiliser le dollar pour une transaction est déjà, aux yeux des Etats-Unis, un « *american nexus* », qui fait tomber cette transaction dans le champ du dispositif américain. C'est ce caractère extraterritorial qui a motivé l'important travail de nos collègues de la commission des affaires européennes. En effet, cette commission suit traditionnellement avec attention les relations commerciales entre les pays de l'Union européenne et les Etats-Unis. C'est là tout l'intérêt et la difficulté de ce dossier : il mêle en permanence le diplomatique et l'économique. L'économie comme arme diplomatique ; mais aussi, ne soyons pas naïfs, les postures diplomatiques comme arme économique, pour fermer des marchés aux concurrents européens. Que l'on prenne le problème sous l'angle diplomatique ou économique, l'attitude américaine est inacceptable pour les pays européens, car elle limite de façon significative notre souveraineté.

Avant de rentrer dans les détails techniques de ce dossier, je voudrais résumer la situation en faisant appel à cette citation de Montesquieu, que je trouve assez parlante : « *C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites* ». Et voilà bien la clef de l'attitude américaine : les Etats-Unis prennent ces sanctions extraterritoriales, parce que leur puissance et leur rôle central dans l'économie mondiale le leur permet. C'est dire déjà que la réponse européenne ne peut être définie que si on conçoit une Europe-puissance. C'est la conception française, mais nous savons bien qu'elle est loin d'être partagée par tous les Etats membres de l'Union.

De fait, l'Union européenne n'est pas restée inactive quand les Etats-Unis ont développé, à partir de 1996 (loi d'Amato-Kennedy) leur régime de sanctions extraterritoriales. Dès novembre 1996 était adopté un règlement communautaire dit « règlement de blocage », qui prévoyait l'ineffectivité des sanctions extraterritoriales américaines sur le territoire de l'Union, et même l'interdiction pour les personnes et entreprises européennes de se soumettre à ce régime de sanction dans l'Union. La Commission a entrepris d'actualiser à l'été 2018 ce règlement, mais nos collègues de la commission des affaires européennes proposent d'appeler au renforcement de ce règlement, ce qui est bienvenu.

L'autre grande idée de la Commission européenne, soutenue en cela par les Etats-membres, est d'essayer de contourner l'effet extraterritorial des sanctions, par la création d'une forme de chambre de compensation internationale, inspirée de certains instruments financiers de titrisation, et appelée SPV (*Special Purpose Vehicle*, ou instrument à but spécifique). L'idée est de pouvoir à la fois éviter de recourir au dollar, et aussi éviter de recourir au système bancaire iranien, frappé par les sanctions américaines. Cette solution, qui

a déjà reçu le soutien de principe de la Russie et de la Chine, est ingénieuse, mais il faut aussi avoir la lucidité d'en voir les limites. Tout d'abord, elle pose de nombreuses difficultés techniques, car il est loin d'être si facile de faire l'impasse sur le système bancaire de l'Iran. Ensuite, et plus fondamentalement, les circuits financiers, qui reposent essentiellement sur le système bancaire, sont un outil essentiel pour assurer la régulation des flux financiers, la transparence des transactions, la lutte contre la corruption ou contre le financement du terrorisme. Il y a donc aussi un risque inhérent à la constitution de dispositifs de contournement des circuits traditionnels.

S'il y a donc lieu de soutenir cette idée, son application effective prendra du temps. Du reste, un tel dispositif, s'il fonctionne, dépassera naturellement le seul cas iranien.

Avant de passer à l'examen des amendements, je voudrais conclure sur une note plus politique : je l'ai dit, si les Etats-Unis nous créent aujourd'hui cette difficulté, c'est qu'ils en ont la capacité. Face à cette réalité, nous sommes confrontés aux limites de la construction européenne. Les Etats-membres de l'Union ont-ils tous le souhait de s'affranchir ainsi des Etats-Unis, voire de s'y opposer ? Quand on songe à d'autres sujets de notre commission, comme la difficile construction d'une Europe de la défense par exemple, on peut en douter.

Par conséquent, la proposition de résolution européenne qui nous est soumise est très bienvenue, mais il faut aussi avoir conscience qu'une vraie riposte européenne suppose une volonté politique partagée, et que nous n'en sommes pas encore là. Au-delà de ce projet de SPV, il faudra faire avancer le rôle de l'euro comme monnaie d'échange internationale. Du moins, ces efforts de l'Union ont déjà le mérite d'exprimer aux Etats-Unis que nous ne nous résignons pas à accepter passivement leur volonté.

M. Joël Guerriau. – Cette proposition de résolution est intéressante et je la soutiens ; l'Europe cherche à réagir d'une seule voix. Il me semble que la France est bien placée, diplomatiquement, et pourtant elle n'est que le troisième exportateur européen vers l'Iran, derrière l'Allemagne et l'Italie. La décision des Etats-Unis de se retirer du JCPOA est très grave, car en réalité elle accroît le risque que l'Iran se dote de la bombe.

M. Robert del Picchia. – Il faut soutenir cette proposition de résolution, même s'il y a peu d'espoir qu'elle fasse bouger les choses. Les Etats-Unis sont en position de force, et sur le plan pétrolier, et sur le plan du rôle du dollar. Je rappelle qu'une tentative de l'OPEP de se passer du dollar avait échoué très rapidement. Il faut également faire attention à la réaction américaine aux décisions de l'Union européenne, et en particulier pour les Français vivant ou nés aux Etats-Unis.

M. Ladislas Poniatowski. – L'idée de cette proposition de résolution est très bonne, mais il s'agit d'une action totalement symbolique ! Elle a le mérite d'adresser un message aux Etats-Unis et à l'Iran. Mais cela ne change pas la réalité des échanges. L'Europe devait livrer 100 Airbus, mais seuls 2 ont pu être livrés avant le retrait américain. De même, 5 ATR ont été livrés, pour 16 prévus. Dernier exemple : Peugeot a dû quitter le pays, alors qu'il vendait 250.000 véhicules.

M. Olivier Cadic. – Il s'agit du même problème que pour Cuba. A Cuba, des retraités français avaient été privés un temps du versement de leurs pensions en raison de la crainte des banques françaises des sanctions américaines. Cela étant, les Etats-Unis ont un poids économique considérable, et nous ne pourrions pas non plus nous fermer le marché américain.

M. Christian Cambon, président. – Nous passons maintenant à l'examen des amendements.

Article unique

M. Richard Yung. – L'amendement n° COM-1 rectifié rappelle la déclaration du groupe E3 (France, Allemagne, Royaume-Uni) du 6 août 2018.

M. Jean-Paul Émorine, rapporteur. – Il s'agit d'une précision bienvenue. Avis favorable.

L'amendement n° COM-1 rectifié est adopté.

M. Richard Yung. – L'amendement n° COM-2 rectifié souligne l'importance du JCPoA pour la stabilité de l'ensemble du monde.

M. Jean-Paul Émorine, rapporteur. – Il s'agit là encore d'un complément utile, pour souligner les répercussions du dossier iranien qui vont au-delà du seul Moyen-Orient. Avis favorable.

L'amendement n° COM-2 rectifié est adopté.

M. Jean-Paul Émorine, rapporteur. – L'amendement n° COM-5 tend à mettre en perspective le dossier iranien, au-delà du terme du JCPoA. Le JCPoA est limité au programme nucléaire, et il est limité dans le temps. Il est donc nécessaire de faire référence, d'ores et déjà, à l'après-JCPoA, moment où il faudra que nous puissions avoir des discussions aussi sur les volets balistique et régional.

L'amendement n° COM-5 est adopté.

M. Richard Yung. – L'amendement n° COM-3 tend à exprimer plus fortement notre désapprobation du retrait américain du JCPoA.

M. Jean-Paul Émorine, rapporteur. – Nous partageons ce sentiment de nos collègues. Avis favorable.

L'amendement n° COM-3 est adopté.

M. Jean-Paul Émorine, rapporteur. – L'amendement n° COM-4 tend à apporter une légère modification rédactionnelle, pour supprimer une formule un peu restrictive dans le projet de proposition.

L'amendement n° COM-4 est adopté.

M. Christian Cambon, président. – Je mets aux voix la proposition de résolution européenne ainsi amendée.

La proposition de résolution européenne est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Questions diverses

M. Christian Cambon, président. – Avant l’audition du directeur général de l’agence française de développement, je souhaiterais vous faire un bref compte rendu de la mission que nous venons d’effectuer au Liban, du jeudi 25 au dimanche 28 octobre derniers. L’objet de cette mission était de réaffirmer notre soutien aux autorités libanaises ; c’est la raison pour laquelle elle était composée des présidents, de sénateurs et de députés des deux commissions des affaires étrangères. À l’exception du patriarche maronite qui était absent, nous avons rencontré toutes les autorités du pays : le président de la République, M. Michel Aoun, le président du Conseil des ministres, M. Saad Hariri, le président de l’Assemblée nationale, M. Nabih Berri, ainsi que le président de la commission des affaires étrangères, M. Yassine Jaber, et des parlementaires de tous les groupes politiques.

Nous nous sommes rendus sur la *blue line*, dans le Sud du pays, afin d’apporter notre soutien au contingent français de la FINUL, composé de 700 soldats. Nous avons également visité un campement de réfugiés informel installé dans la région, qui accueille des Syriens en provenance d’Idlib.

Le Liban se trouve dans une situation compliquée : son gouvernement n’a toujours pas été formé – alors que les ministres devaient être nommés dimanche dernier selon le président de la République – ; par conséquent, en l’absence de ministres, les financements de la Conférence « Cèdre » initiée par la France pour aider le pays à entreprendre des réformes économiques pour faire face à la crise qu’il traverse, peuvent difficilement être mobilisés. Ce blocage n’incite pas à l’optimisme sur la situation dans laquelle se trouve le Liban.

Lors de la rencontre avec la commission des affaires étrangères du Parlement libanais était présent un député du parti Hezbollah. À la suite de notre entretien, ce député a déclaré à la presse que nous aurions fait des déclarations sur les forces militaires libanaises, ce qui était évidemment faux ! D’après nos entretiens, le Hezbollah est certes toujours conseillé et coordonné par l’Iran, mais essaye aujourd’hui de trouver son autonomie afin de devenir une force politique au Liban – ce parti a d’ailleurs déjà participé au gouvernement et sera représenté dans le prochain. La fraction armée du Hezbollah est toujours classée comme organisation terroriste, mais le parti a contribué à l’élection de Michel Aoun à la tête du pays. Il est important de se rendre sur place afin de mieux appréhender la situation libanaise, plus complexe que les analyses en France ne le laissent supposer. Toutefois, de là à dire que le Hezbollah deviendra un parti respectueux de l’autonomie du Liban, il y a un pas que je ne franchirai pas ! La vie politique libanaise est d’une grande complexité !

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Je vais dans le sens des propos du président. Si vu d’ici, le Hezbollah est plutôt considéré comme la bête à abattre, vu du Liban, au sud du pays, nous avons pu traverser les zones qu’il contrôle sans problème, ce qui n’était pas le cas il y a quelques années. J’ajouterai que le Premier ministre Saad Hariri revenait d’Arabie Saoudite quand nous l’avons rencontré ; on sent que ce pays et l’Iran essayent de mettre la main sur le Liban. On sent une envie des Libanais d’avancer politiquement mais on constate que les Chrétiens ont des difficultés à s’unir et à se répartir les ministères, car comme vous le savez, c’est un Gouvernement d’union nationale. Je surveille la presse et j’espérais l’annonce de la formation d’un gouvernement aujourd’hui. Il est urgent que ce pays ait un gouvernement car son absence affecte sa crédibilité et de grandes réformes sont à entreprendre. Les Libanais souffrent terriblement de la présence d’un million et demi de Syriens pour quatre millions de

Libanais. Cela a un impact sur les écoles, les hôpitaux et surtout sur les emplois, car les Syriens sont employés à des salaires inférieurs à ceux des Libanais. Cela pose de vrais problèmes sociaux, humains et humanitaires. Il est temps que ce gouvernement se forme réellement et il paraît primordial que la France continue de rester aux côtés de ce pays, parce que les Libanais attendent beaucoup de notre présence.

M. Christian Cambon, président. – A ce propos, je veux rendre un hommage au travail que font les forces françaises au sein de la FINUL, car c'est véritablement la France qui contribue à pacifier le Sud Liban. Nous sommes allés à la frontière. Les incidents y sont de moins en moins nombreux. Le dispositif de surveillance est absolument impressionnant. Les violations sont toutes reportées directement au Conseil de sécurité des Nations unies, comme par exemple le survol du territoire libanais par des avions de chasse et des drones israéliens – et vous le savez, le moindre incident peut dégénérer.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Moi aussi, je veux aller dans le sens du président. Le Hezbollah semble relativement s'autonomiser de l'Iran, mais pour aller vers où, telle est la question. Les institutions du Liban reposent sur une répartition confessionnelle entre les communautés, mais le rapport démographique entre Chrétiens et Musulmans a beaucoup changé, ce qui peut poser des problèmes. Si nous parlons de la question des migrants en France, que dire au Liban où il y a un million et demi de réfugiés, soit 30 % de la population libanaise. Cela dit, je vais reprendre à mon compte une formule que nous avons entendue sur place : « *si quelqu'un prétend avoir compris le Liban, c'est qu'il n'a rien compris !* »

Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de M. Rémy Rioux, directeur de l'Agence française de développement

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, nous accueillons à présent Rémy Rioux, directeur général de l'agence française de développement (AFD), ce qui nous permettra de clore notre cycle d'auditions budgétaires en évoquant l'aide publique au développement et la mission budgétaire qui lui est consacrée.

Monsieur le directeur général, l'agence française de développement, qui est à la fois une banque et une agence de coopération, est l'un des principaux acteurs, si ce n'est le principal acteur, de la politique d'aide au développement française. Elle pèse aujourd'hui 40 milliards d'euros de bilan, et environ 10 milliards d'engagements nouveaux en 2017, contre seulement 7 milliards en 2012. Le Président de la République ayant annoncé que l'APD française passerait à 0,55% du revenu national brut (RNB) en 2022, l'AFD devra encore accroître son activité, pour atteindre près de 18 milliards d'euros à cette date, soit une hausse de 80% en 5 ans !

Vous connaissez la « doctrine » de la commission : concentration de l'aide sur l'Afrique subsaharienne et singulièrement francophone, participation à l'approche globale qui doit faire converger les « 3D » - diplomatie, défense et développement -, contribution à l'influence française dans le monde, lutte contre les causes profondes des migrations subies, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé.

J'aurai d'emblée trois interrogations : l'AFD intervient à la fois par des prêts et par des dons, à la fois dans des pays grands émergents et dans les pays les plus pauvres, à la fois pour financer des infrastructures et des programmes sociaux. Qu'est-ce qui fait

aujourd'hui l'unité et l'identité de l'AFD ? Quelle est votre vision de l'agence pour les années à venir ?

2019 sera un bon « cru » budgétaire pour l'aide au développement : 130 millions d'euros supplémentaires en crédits de paiement pour la mission APD et surtout plus d'un milliard supplémentaire d'autorisations d'engagement : quelle sera la traduction concrète de ces augmentations pour l'AFD en 2019 ?

Outre les évaluations pilotées par les agences locales pour tel ou tel projet, l'AFD est dotée d'un département « Évaluation et apprentissage » qui regroupe quatorze personnes et qui doit réaliser des évaluations thématiques et stratégiques approfondies. Le département fait appel à des prestataires externes pour réaliser ces évaluations, ce qui me paraît une très bonne pratique. Nous souhaiterions même aller plus loin encore, à l'instar du modèle anglo-saxon qui confie à certains opérateurs des missions importantes. Pourriez-vous nous donner des exemples d'évaluations effectuées, nous dire qui sont ces partenaires externes et, surtout, nous dire si ces évaluations vous ont conduit à changer vos pratiques pour rendre les projets plus efficaces ? Les changements ne suivent en effet pas toujours les recommandations des évaluations, notamment celles produites par la Cour des comptes. L'objectif est d'aller vers un pilotage par les résultats, comme y avait invité le Président de la République, lors de la dernière conférence des ambassadeurs ; s'en rapproche-t-on ?

M. Rémy Rioux, directeur général de l'agence française de développement (AFD).- Je débiterai mon propos en vous présentant deux projets, choisis parmi les quelques huit cents conduits par l'Agence. Le premier, où l'AFD intervient en prêts, est d'ordre macro-économique et vise à faire du Burkina Faso le nouveau hub des énergies renouvelables. Située au sud-ouest de Ouagadougou, la centrale solaire de Zagtouli est la plus grande d'Afrique de l'Ouest. Ainsi, ce sont près de quatre cents ouvriers qui ont travaillé simultanément à la construction des structures et à la mise en place des 130 000 panneaux solaires. Cette centrale va fournir 55 GWh d'électricité chaque année, soit 4% de la consommation annuelle du pays et va améliorer l'accès à l'électricité pour de nombreuses personnes, tout en limitant les émissions de gaz à effet de serre. Le Burkina Faso entend désormais lancer une production électrique de plus en plus tournée vers l'énergie solaire, plus accessible et moins polluante, avec comme objectif que 30% de la consommation électrique nationale provienne de l'énergie solaire à l'horizon 2025.

L'autre projet, d'ordre plus micro-économique, concerne la formation professionnelle au Liban, dans le contexte de la crise syrienne et est abondé par cinq millions d'euros de dons. Suite à la crise migratoire et sociale qui sévit au Liban, l'ONG française IECD et son partenaire Semeurs d'avenir ont développé, avec l'appui de l'AFD, des formations courtes et qualifiantes dans divers domaines. Les formations proposées sont ciblées sur des métiers offrant des débouchés sur le marché du travail. Le projet inclut également la formation de 70 enseignants. Ce programme facilitera, au total, l'insertion professionnelle ou la reprise d'études de 1 600 jeunes dont de jeunes migrants d'origine syrienne qui pourront, en temps voulu, participer à la reconstruction de la Syrie.

J'en viens, à présent, au chemin parcouru depuis mon audition en mai 2016. L'AFD constitue un réseau technique de taille mondiale, qui compte désormais 2 500 collaborateurs de quatre-vingt nationalités, répartis dans 85 agences actives dans cent-dix pays. Des strates régionales ont également étoffé ce réseau. L'AFD accompagne 3 600 projets et est en mesure d'en générer près de 700 par an. La trajectoire de forte croissance doit impliquer des gains d'efficacité que l'examen de la prochaine loi d'orientation permettra

d'évaluer dans une perspective pluriannuelle. Notre trajectoire a débuté, en 2014, avec 7 milliards d'euros, pour atteindre 11 milliards en 2018, soit une augmentation annuelle d'un milliard d'euros. Notre objectif est d'atteindre 14 milliards d'euros en 2019, voire 18 milliards en 2020, afin de respecter l'objectif présidentiel de 0,55% du RNB. D'ailleurs, le projet de loi de finances pour 2019 constitue une première étape en ce sens : l'AFD va disposer de moyens exceptionnels d'engagement, autant pour ses prêts que pour ses dons, avec deux milliards d'euros de subventions ; ce montant prenant en compte non seulement le budget voté en loi de finances, mais aussi l'apport des différents fonds qu'elle obtient soit à Bruxelles soit auprès d'autres instances multilatérales. Si ses ressources budgétaires françaises vont être multipliées par quatre, les fonds que l'AFD obtient auprès des organismes multilatéraux ont doublé. Ainsi, elle vient d'obtenir 240 millions de dollars du Fonds vert pour le climat en soutien d'un programme d'adaptation des pays les plus pauvres au changement climatique.

Alors que la politique de développement avait perdu 40% de ses crédits depuis la fin du mandat de Jacques Chirac, l'inversion de cette trajectoire n'a été possible qu'à la condition du renforcement de notre pilotage politique. S'inspirant du fonctionnement des conseils de défense, cette nouvelle forme de pilotage implique des réunions périodiques avec le Président de la République et une loi de programmation. Le Premier ministre est impliqué régulièrement dans le cadre des travaux du Comité interministériel de la coopération et du développement (CICID) et l'Agence est sous la tutelle de trois ministères : économie et finances, Europe et Affaires étrangères, ainsi que le ministère des Outre-mer.

Toutes les administrations, avec d'autres parties prenantes, dont les parlementaires, sont réunies et approuvent les projets de l'AFD. Nous sommes très attentifs à répondre à vos sollicitations et à vous rendre des comptes sur nos travaux, comme je le ferai prochainement devant la section du Sénat de l'Assemblée parlementaire de la francophonie. La Cour des comptes vient d'ailleurs de rendre un rapport positif sur la gestion et la stratégie de l'AFD.

Les moyens budgétaires votés sont concentrés dans les pays prioritaires : les trois-quarts des subventions doivent être employés dans les dix-neuf pays prioritaires de l'aide française, dont le Sénégal, le Mali, le Burkina Faso. Les prêts concessionnels sont destinés aux pays émergents de l'Afrique, comme la Côte d'Ivoire, le Kenya, le Congo-Brazzaville, le Nigéria et le Maroc. Il s'agit, pour l'Agence, d'y obtenir des résultats plus importants en volume en consentant à ces prêts.

En outre, avec quarante-deux milliards d'euros de bilan, l'Agence est aussi une banque qui peut accorder des prêts non concessionnels aux taux du marché, notamment à nos territoires ultramarins, de plus en plus reliés à leur environnement régional, et à d'autres pays émergents, comme la Colombie, le Brésil et le Kenya, où la France a des intérêts.

M. Christian Cambon, président. – Quel est le statut de la Turquie ? Pourquoi est-elle incluse dans la liste des pays prioritaires, alors qu'elle vient, par ailleurs, d'inaugurer le plus grand aéroport du monde ?

M. Rémy Rioux. – La Turquie figure parmi les huit premiers pays bénéficiaires de crédits de l'AFD d'origine européenne. Elle ne figure pas dans la liste de nos pays prioritaires ; c'est une coquille dans le tableau.

L'AFD intervient également dans l'ensemble des territoires ultramarins. Notre stratégie pour l'Outremer a évolué : nous y promouvons désormais le développement durable

et l'intégration régionale en travaillant avec les États voisins, comme les Comores et Mayotte, Haïti et la Guyane.

Nous nous transformons en plateforme de la politique de développement. Outre le portage politique de l'exécutif, l'examen de la future loi d'orientation et de programmation pour le développement permettra de fixer les orientations et la trajectoire de l'Agence.

Le monde est divisé en deux groupes de pays : ceux qui ont un indice de développement très faible mais qui dégradent très peu l'environnement et ceux qui présentent, à l'inverse, un indice de développement très élevé avec une trajectoire environnementale insoutenable. Tous les États doivent atteindre un indice de développement humain élevé avec une empreinte écologique soutenable.

Il ne faut pas que les pays les plus pauvres nous rattrapent en termes de mode de développement, au risque d'être dans une situation globale catastrophique. Ils peuvent d'ailleurs nous inspirer, en matière de technologie frugale, pour que nous assurions notre propre transition en faveur du développement durable dont les objectifs sont notre guide depuis 2015.

L'AFD divise désormais le monde en quatre régions : la première région concerne l'ensemble de l'Afrique, confrontée à des problèmes de dimension continentale. Une seconde région « Orient » part des Balkans et inclut la Chine. Outre l'Amérique du Sud et centrale, une quatrième zone comprend les trois océans où sont implantés les territoires ultramarins et leurs voisins.

Parmi les cinq engagements de notre plan stratégique, deux vous concernent directement : le développement en 3-D dans les territoires en crise, avec les diplomates et les militaires pour mobiliser les instruments pertinents, comme au Sahel, dans le cadre de l'initiative Minka, avec le soutien de l'Alliance Sahel. La priorité est également accordée aux acteurs non souverains, comme la société civile, les collectivités locales, les établissements financiers, lorsque certains gouvernements se trouvent dans l'incapacité de recourir aux prêts. Il s'agit ainsi de toucher plus directement la population.

L'AFD est un groupe avec deux filiales : aux côtés de l'AFD, qui est la maison-mère qui s'adresse aux clients publics, se trouve, d'une part, la société Proparco, qui est devenue le point d'entrée unique du secteur privé et, d'autre part, Expertise France, que le Gouvernement a décidé d'intégrer au sein du groupe AFD en février dernier. Il faudra sans doute attendre la prochaine loi d'orientation pour que cette intégration soit menée à son terme. Une telle perspective conduit à mettre de l'expertise dans nos services financiers et à améliorer l'ensemble de notre offre, tout en respectant le métier et l'identité juridique d'Expertise France. Que l'AFD soit devenue une plateforme indique sa capacité accrue de mobilisation des acteurs français et européens, ainsi que l'extension de sa présence dans le monde, au moment où l'influence des Britanniques, auparavant premiers opérateurs de développement, tend à décroître. Il y a donc une place à prendre pour l'AFD.

Dans cette perspective, je préside l'International Development Finance Club (IDFC), qui rassemble les 24 plus grandes banques de développement du monde. Ce cadre permet, depuis sept ans, de réaliser conjointement des projets. Avec 850 milliards de dollars de capacité financière, dont 200 sont orientés vers le climat, cette instance représente un levier d'influence pour la France qui permet également d'orienter les marchés vers le développement durable.

Enfin, je reviendrai sur la responsabilité qui pèse sur notre agence, qui bénéficie d'un budget exceptionnel. Notre redevabilité doit nécessairement s'en trouver accrue. C'est pourquoi notre dispositif d'évaluation comprend désormais trois niveaux : le premier, impliquant des évaluateurs externes, concerne les projets conduits par les agences. Nous allons d'ailleurs travailler à la systématisation de ces évaluations. Le second niveau, qui comprend des évaluations plus approfondies, concerne un ensemble de programmes dans la durée, comme l'aide au développement de la France au Vietnam. Nous y associons des cabinets de conseil. Enfin, l'AFD conduit des évaluations scientifiques d'impact, conduits avec des centres de recherche comme l'Institut de recherche pour le développement (IRD) ou le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), comme au Congo, où les critères de biodiversité et de développement durable sont pris en compte.

Des évaluations plus partenariales, comme avec la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), et, au sein du réseau IDFC, entre organismes bancaires, constituent autant de facteurs de progrès. Nous allons changer ainsi nos méthodes. Il nous faut augmenter le nombre de nos évaluations. Je m'engage devant vous à les rendre publiques dans leur totalité. Ainsi, au printemps prochain, nous publierons l'ensemble de nos évaluations dans un rapport public, afin d'en tirer les leçons, avec un focus sur la biodiversité. Cette publication pourrait d'ailleurs faire l'objet d'une audition. L'AFD est favorable à inclure des expertises extérieures dans ses évaluations, comme celle des parlementaires, à l'instar de la contribution de M. le sénateur Yvon Collin sur l'évaluation de l'action de l'AFD au Vietnam. Ces engagements ne manqueront pas de se matérialiser, à un moment ou un autre, au niveau législatif, à l'occasion des débats sur la loi d'orientation.

M. Christian Cambon, président. – Merci, Monsieur le directeur général, d'avoir tracé ces perspectives, d'être revenu sur l'évaluation qui reste l'une de nos priorités et d'avoir donné la mesure de l'accroissement spectaculaire de vos moyens, avec toutes les obligations afférentes.

M. Jean-Pierre Vial. – Ma première question portera sur l'aspect financier et notamment la montée en puissance correspondant aux engagements du Président de la République. Selon quel rythme les autorisations d'engagement doivent-elles se transformer en crédits de paiement au cours des prochaines années ? Si les choses se passent comme prévues, combien de crédits de paiement seront prévus au programme 209 à l'horizon 2022 ? Ma seconde question concernera la stratégie de l'AFD en Afrique : outre l'enjeu rural, pour le maintien des populations, les villes africaines ont un rôle à jouer. Sur quelle expertise sur ces questions urbaines s'appuie l'AFD ? Comment votre agence prend-elle en compte la coopération décentralisée conduite par les collectivités locales françaises ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – L'année dernière, votre agence avait bénéficié d'un apport de 270 millions d'euros issus de la taxe sur les transactions financières. Dans le cadre du PLF 2019, ces montants ont été réaffectés au budget général. Des crédits d'un montant équivalent sont certes venus abonder la mission aide publique au développement, mais l'AFD, elle-même, ne bénéficiera que d'une partie de ces crédits. Est-ce un problème pour l'Agence ou cette disposition vous permet-elle, en définitive, une meilleure gestion des flux de projets et de leur financement ? Par ailleurs, l'Agence se positionne comme le leader de la lutte contre le changement climatique, conformément à l'accord de Paris et au CICID du 8 février dernier. Comment s'oriente la réalisation des deux objectifs annoncés dans le contrat d'objectifs et de moyens que nous allons examiner à l'issue de votre audition ; à savoir obtenir, d'une part, 50% de cofinancement climat et être, d'autre part, la

première agence 100% en phase avec l'Accord de Paris ? Par ailleurs, l'architecture des financements en faveur du climat se caractérise par une réelle complexité. Comment l'AFD articule-t-elle son action avec celles des autres organes multilatéraux, comme le Fonds vert ou le Fonds pour l'environnement mondial ?

M. Rémy Rioux. – Des travaux antérieurs au CICID du 8 février dernier ont arrêté des trajectoires de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement sous-jacentes à celle de l'aide publique au développement qui doit atteindre à terme 0,55% du RIB. Au-delà de son examen du projet de loi de finances pour 2019, la Représentation nationale est appelée à se prononcer sur ces éléments à l'occasion de son examen de la future loi d'orientation.

S'agissant des subventions, les projets de développement impliquent des autorisations d'engagement à l'année n ; les décaissements s'étalant en moyenne sur cinq ans, en commençant par moins de 10% la première année. Les demandes, qui vous sont présentées en loi de finance, sont ainsi fondées sur des règles d'écoulement des dons et de l'octroi de bonification de prêts ; le milliard d'euros d'autorisations d'engagement se traduira bien, dans les cinq années suivantes, en un milliard d'euros de crédits de paiement, avec une pression assez forte pour décaisser le plus rapidement possible, notamment dans les zones en crise, tout en demeurant dans une optique de développement à moyen et long terme.

Créée il y a soixante-dix-sept ans, l'AFD est la plus vieille institution de développement au monde.

L'Afrique connaît, de manière inouïe, une croissance simultanée de sa population rurale et urbaine. Le développement urbain représente entre 10 et 15% de notre activité annuelle, soit 1,5 milliard d'euros. L'AFD est également très présente dans les villes émergentes où l'expérience acquise est également intégrée dans les modèles de développement urbain.

La rebudgétisation de la taxe sur les transactions financières est parfaitement conforme à l'engagement souscrit, comme en témoigne le total des autorisations d'engagement soumis à votre vote. Ma perception de cette question s'avère différente cette année : alors que l'année passée, le produit de la taxe sur les transactions financières conditionnait notre capacité à fournir des dons aux produits en crise, le contexte a évolué. Néanmoins, je demeure très attaché au fait qu'une partie du produit de la taxe sur la transaction financière soit affectée au développement. Un moment viendra où les grandes banques internationales auront clarifié leur implantation et sera peut-être instaurée une taxe sur les transactions financières européennes, à laquelle la France s'est engagée, à l'inverse, pour le moment, de l'Allemagne. A cette occasion, un débat pourrait s'emparer de la question de l'usage de ces ressources : doivent-elles financer le développement de la zone Euro ou contribuer plutôt à l'aide au développement ?

La lutte contre le réchauffement climatique est notre signature internationale depuis près d'une quinzaine d'années. Tout comme l'AFD, le rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) confirme la synergie entre les objectifs de développement durable et ceux de lutte contre la pauvreté. Il faut ainsi trouver des compromis dynamiques ; tous nos projets comprennent en ce sens un bilan carbone préliminaire à notre engagement. La moitié de nos projets présente ainsi un bénéfice dans la lutte contre le changement climatique. Nos homologues ont suivi cette méthode. Lors du One Planet Summit, l'AFD a ouvert une nouvelle frontière stratégique en se revendiquant totalement en phase avec l'Accord de Paris : toutes les actions de l'AFD appuieront les

trajectoires de développement bas carbone et durables, conformément à l'article 2 de l'Accord de Paris, que tous les pays du monde doivent déclarer à l'Organisation des Nations unies d'ici à 2020. Au-delà de la diversité des microprojets, il nous faut désormais entrer dans un dialogue avec les pays sur les trajectoires de développement qu'ils élaborent dans leurs politiques publiques. L'AFD mobilise ainsi son expertise pour aider les pays les plus pauvres et leurs acteurs moteurs dans la lutte contre le changement climatique, comme les ministères de l'environnement et du plan, pour que les trajectoires à court terme ou à l'horizon 2050 visent la neutralité carbone. L'AFD peut ainsi concilier des activités micro, conduites par des ingénieurs, et des activités macro, où l'expertise économique permet d'influer sur le contenu des politiques publiques. Notre nouvelle architecture internationale correspond à cette double approche : nos actions impliquent de plus en plus les grands acteurs multilatéraux, comme le Fonds vert pour le climat ou encore l'IDFC qui est en mesure d'aller du global au local. Cette architecture assure la connexion de la sphère internationale à la sphère locale et domestique. L'AFD n'est ni une organisation internationale ni en compétition avec la Banque mondiale : elle travaille avec le système international et apporte à la France un savoir-faire, notamment en matière de lutte contre le changement climatique.

M. André Vallini. – Je me réjouis du renforcement de cette trajectoire financière amorcée dès la fin du dernier quinquennat. Quel est le pourcentage des ONG parmi les acteurs non souverains avec lesquels l'AFD travaille ? Quelles sont vos relations actuelles avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ?

M. Raymond Vall. – Si la France est très active en matière de déploiement des forces contre le terrorisme, elle dispose également en Afrique de vecteurs d'influence comme Rfi et France 24. Or, ces opérateurs connaissent de réelles restrictions budgétaires. Une contribution de l'AFD au déploiement de leurs stations et de leurs réseaux serait-elle envisageable ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Notre audiovisuel extérieur – France Media Monde et TV5 Monde - connaît en effet une baisse continue de ses financements. Or, ces canaux réalisent des émissions de formations essentielles au développement, à l'éducation et à la francophonie, hors des grandes villes. L'action de ces médias correspond, en outre, parfaitement aux principes du CICID et nous avons besoin de votre aide pour faire rentrer l'audiovisuel dans les mécanismes de projet de développement.

Mme Christine Prunaud. – La Turquie figure parmi les pays prioritaires de votre action. Les versements de l'Union européenne, au titre du pacte UE-Turquie sur les migrants couvrent-ils l'aide publique au développement ? Par ailleurs, quel est le rôle du Franc CFA dans le développement en Afrique ? N'obère-t-il pas la capacité des pays à être authentiquement indépendants ?

M. Hugues Saury. – Nous avons pu voir l'accompagnement très important de l'AFD au Burkina Faso, en complément des différentes actions conduites par les collectivités territoriales. Existe-t-il au sein de l'AFD une structure qui coordonne et évalue l'ensemble de ces actions ?

M. Jean-Marie Bockel. – Je salue votre engagement et celui de vos équipes. Votre impulsion a restitué sa crédibilité et son ambition à l'AFD. Si la création d'Expertise France a constitué un progrès, quelle va être son évolution au sein de l'AFD ? L'Agence peut-elle également déployer son expertise auprès des pays d'origine des migrants, tant l'examen de ce sujet, pourtant à l'agenda politique, ne semble guère donner de résultats probants.

M. Gilbert Bouchet. – Nous siégeons, avec mon collègue Jean-Marie Bockel, au conseil d'administration de l'AFD. J'ai pu constater la transparence de votre fonctionnement. Quel est le devenir d'Expertise France au sein de votre agence ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Vous allez abonder d'un milliard d'euros l'aide apportée aux PME. Quelle place comptez-vous accorder aux micro-projets qui s'adressent avant tout à des populations en très grande précarité ? Les relations de vos équipes, sur le terrain, ont-elles évolué avec les forces de sécurité et de défense? Enfin, la Chine continue-t-elle à bénéficier d'une aide au développement ?

M. Joël Guerriau. – L'Union européenne est un acteur important de l'aide au développement. Comment coordonnez-vous vos actions avec les délégations européennes sur le terrain ?

M. Gilbert Roger. – Comptez-vous ainsi dénoncer les acteurs du développement – je pense aux États-Unis - qui octroient des financements incompatibles avec l'Accord de Paris ? Par ailleurs, l'importance grandissante des projets conduits par l'AFD n'est-elle pas de nature à occulter les micro-projets ?

M. Olivier Cadic. – Quelle est la situation de l'AFD dans les Balkans ? Comme j'ai pu le constater au Mozambique - où l'AFD intervient en prenant pour base l'Ile de la Réunion -, cette nouvelle démarche permet de mettre fin à la logique de silos qui prévalait précédemment. Comment comptez-vous la généraliser ?

M. Richard Yung. – Il est toujours important de visiter l'antenne de l'AFD pour mieux connaître un pays. Quelles sont les actions du fonds d'investissement que l'AFD a créé avec la Caisse des dépôts ? L'AFD s'est-elle également intéressée aux importants flux financiers émis par les diasporas africaines, évoqués dans le rapport présenté par notre collègue de l'Assemblée nationale Hervé Berville ?

Mme Gisèle Jourda. – Le 20 juin 1990, François Mitterrand conditionnait, dans son discours de la Baule, l'aide au développement au progrès démocratique. Le 28 novembre 2017, le Président Macron déclare, à Ouagadougou : « je suis d'une génération qui ne vient pas dire à l'Afrique ce qu'elle doit faire et quelles sont les règles de l'État de droit. » En ce qui me concerne, je suis d'une génération qui ne comprend pas les accommodements qui conduisent l'AFD à octroyer un prêt au gouvernement gabonais pour rembourser sa dette intérieure. Cet argent ne contribue nullement au développement du pays ! Il conviendrait de repositionner l'aide au développement en fonction du respect élémentaire des droits de l'homme !

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – J'interviendrai en tant que suppléante de ma collègue, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, au sein du conseil d'administration d'Expertise France. Si le rapprochement avec cet organisme est acté, encore faut-il faire œuvre de prudence, en développant une relation de confiance avec ses personnels et en conservant distincte son identité juridique. Quelle méthode allez-vous mettre en œuvre pour assurer l'intégration d'Expertise France au sein de votre groupe et tirer parti de son savoir-faire ?

M. Ladislas Poniatowski. – Aucune des « routes de la soie » n'est innocente. Elles relèvent toutes d'une démarche pragmatique. L'AFD a-t-elle la même approche et, au

gré de vos évaluations stratégiques, êtes-vous amené à revenir sur des engagements antérieurs ?

M. Christian Cambon, président. – A ce sujet, j’aurai une pensée pour notre collègue Pascal Allizard, qui se trouve actuellement au Pakistan, et qui, suite aux manifestations de fondamentalistes en réaction contre l’acquittement d’Asia Bibi, a dû être placé en zone de sécurité. En outre, nous venons d’inscrire la Colombie, où l’AFD s’est engagée notamment à Medellin, parmi nos thèmes d’étude pour l’année prochaine.

M. Rémy Rioux. – En Colombie, l’AFD est intervenue dans la réforme du foncier mentionnée dans les accords de paix. Nous veillons ainsi à ce que l’engagement du gouvernement colombien à réaliser cet accord soit pérennisé.

L’Agence est engagée dans une transformation très profonde. Dotée de la force d’une banque, elle devient davantage une agence. L’importance des procédures s’y est accrue comme en témoigne la nouvelle place accordée à l’évaluation. Notre positionnement et notre responsabilité vis-à-vis des autres acteurs ont évolué : après avoir été l’opérateur pivot de l’aide au développement, l’Agence est devenue la plateforme bilatérale et opérationnelle de la politique de développement. Il nous faut tourner vers le Sud un maximum d’acteurs et de créer du lien de la France avec les autres pays.

La COP21 a été un catalyseur, en débutant par le climat avant que le développement n’en renforce la dynamique. Je n’oublie pas le Président François Hollande qui est à l’origine de la recapitalisation de l’AFD et de son rapprochement avec la CDC.

En 2009, le guichet de financement de la société civile française nous a été transféré. Sa dotation, pour le moment de 80 millions d’euros, devrait être augmentée. Tout l’enjeu avec la société civile est également de sortir de la logique du guichet en réalisant des projets, comme en Jordanie, en partenariat avec elle.

Nous faisons le même métier que la Caisse des dépôts. Nous restons dans le cadre de l’alliance stratégique du 6 décembre 2015. Des échanges de personnels ont lieu : la Caisse des dépôts va trouver de l’international dans les territoires. Avec BPI France et l’AFD, ce nouveau groupe est appelé à monter en puissance. Le fonds d’investissement STOA, qui représente au total 600 millions d’euros – 500 en provenance de la CDC et 100 en provenance de l’AFD - a déjà investi, avec Engie, en Inde dans les énergies renouvelables, et s’apprête à le faire dans une dizaine de projets dans les domaines des transports et des énergies renouvelables, dont six sont en Afrique.

Être une plateforme implique de mobiliser d’autres acteurs publics en faveur du développement. Ainsi, l’AFD peut avoir besoin des experts de l’ADEME pour des projets internationaux dans le secteur énergétique. S’il n’est pas question de compenser des efforts demandés par le Gouvernement à d’autres établissements publics, il nous semble, en revanche, envisageable d’acheter, à nos conditions, du développement à d’autres acteurs.

Les médias contribuent évidemment au développement et nos collègues allemands et britanniques ont des liens avec leurs opérateurs nationaux. Dans le cadre de l’Alliance Sahel, nous soutenons des radios locales, en langue locale. Notre plateforme ne s’adresse pas qu’à France Médias Monde, mais à l’ensemble des acteurs dont les réseaux présentent de réelles potentialités de développement, et les compétences sont distinctes des nôtres. Dans le

cadre des objectifs du développement durable, il importe également de repérer des innovations conduites dans les pays du Sud pour les incorporer dans nos propres pratiques.

La Turquie est reconnue comme un pays en développement par l'OCDE. Les transferts qu'elle perçoit de l'AFD sont comptabilisés à Bruxelles comme relevant de l'aide au développement. En revanche, nos prêts sont bloqués en raison des risques macroéconomiques que traverse ce pays. Nos produits n'y sont pas concessionnels.

Les trois francs CFA sont des monnaies africaines gouvernées par des Africains. Le choix de la parité fixe relève d'un choix souverain auquel la France apporte une garantie. Personne n'a jamais réellement démontré si l'appartenance à la Zone Franc représentait un avantage ou un inconvénient. Le Président, dans son discours de Ouagadougou, l'a d'ailleurs rappelé. D'ailleurs, en Europe, nous avons fait le choix d'une union monétaire ! Comparaison ne vaut certes pas raison, mais l'échange d'expériences avec nos collègues africains est toujours profitable.

L'AFD, en tant que plateforme, accueille les collectivités locales françaises. Notre guichet – la facilité de financement des collectivités locales, la FICOL - finance pour le moment une cinquantaine de projets et devrait en financer prochainement jusqu'à 150.

Le calendrier de l'intégration d'Expertise France relève de la loi d'orientation. La décision vous en incombe. Ma conviction est qu'Expertise France va davantage bénéficier de financements sur une base bilatérale française et pourra ainsi davantage se projeter vers l'extérieur. L'AFD va ainsi lui apporter une capacité de financement renouvelée. Ma crainte est plutôt qu'Expertise France ne pourra pas répondre aux demandes que le soutien de l'AFD va générer... En outre, l'entrée d'Expertise France, qui dispose d'une maîtrise d'ouvrage directe et a vocation à garder son autonomie juridique, sera bénéfique à l'AFD. D'un point de vue stratégique, il est indéniable que l'intégration d'Expertise France est positive.

L'AFD est également un instrument européen qui obtient de Bruxelles jusqu'à 500 millions d'euros de financement. Ce positionnement va donc bien au-delà d'un simple partenariat : nos chefs de projet discutent systématiquement de leurs projets avec la Commission européenne. Elle travaille également avec ses homologues européens. Je rêve d'ailleurs que chaque État membre dispose de leur propre agence de développement ; initiative que soutient la Commission européenne à notre demande. Au-delà du débat politique, les Européens s'accordent sur l'importance d'un investissement massif en Afrique. Faisons-le ! Je suis prêt, en tant que directeur général de l'AFD, à envisager avec les États membres les modalités d'une coopération européenne plus forte en Afrique.

Nous réfléchissons avec les réseaux de la Caisse des dépôts pour tourner les livrets, que détiennent notamment les membres des diasporas africaines, vers l'investissement.

Je serai heureux de revenir vous parler de migrations. L'AFD contribue au renforcement de la capacité des États africains à gérer leur population, comme au Nigéria, où le Gouvernement met en œuvre un dispositif d'identification numérique de ses citoyens. Les États limitrophes sont toujours la première destination des migrants, et notamment la zone d'Afrique australe qui est désormais plus prospère que l'Afrique du nord. Il importe d'aider ces pays à disposer de plus de capacité d'actions pour gérer ces populations.

Les petits projets sont également importants. L'AFD en a l'expérience : il faut que nos ambassadeurs, avec l'appui des directeurs de l'AFD, puisse décider de manière déconcentrée en fonction de l'intérêt local.

M. Christian Cambon, président. – C'est là un vrai sujet, comme nous l'ont indiqué nos représentations diplomatiques !

M. Rémy Rioux. – Il serait impossible d'inventer des instruments plus petits à la disposition des postes diplomatiques. D'ailleurs, nos directeurs appartiennent, dans les faits, aux équipes diplomatiques !

Les Balkans sont la seule région du monde où nos diplomates ne disposent pas d'opérateur de référence. Si notre engagement y a d'abord été retardé, nous allons plutôt y œuvrer en cofinancement et notre réseau, avec les ministères techniques et les collectivités locales, y est complémentaire de celui de l'ambassadeur qui s'adresse plutôt aux autorités régaliennes et politiques.

L'équation chinoise est complexe : il faut à la fois dialoguer avec la Chine et l'associer à un projet collectif. Pour preuve, la China Development Bank participe à l'IDFC. Mais le système chinois n'est nullement monolithique ! Nous sommes à l'écoute des messages et pouvons modifier le périmètre de nos actions au gré de l'évolution des relations bilatérales. C'est la raison pour laquelle j'ai tenu à être le premier directeur d'une agence de développement à me rendre au Zimbabwe après les dernières élections.

L'AFD a une solide expérience en matière de gouvernance. Si nos aides ne sont pas conditionnées, nous ne délaissions nullement cet aspect. Les innovations dans ce domaine, comme la mission constitutionnelle du ministre du plan indonésien qui doit rappeler les enjeux de long terme à l'ensemble des candidats lors de chaque élection présidentielle, suscite d'ailleurs notre plus grand intérêt.

Le Gabon est dans un cadre international classique qui vise à stabiliser son économie avec le soutien de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. A la demande du Trésor français, la France prend sa part à cet effort de stabilisation macroéconomique du Gabon.

M. Christian Cambon, président. – La conditionnalité de l'aide au développement au progrès de la démocratie est un sujet éternel. La mettre totalement en œuvre ne manquerait pas de pénaliser de nombreuses populations !

M. Rémy Rioux. – Ce n'est cependant pas pour autant que nous occultons totalement ce sujet de nos préoccupations. Pour 50% de son activité, l'AFD travaille en partenariat avec la société civile, le secteur privé et les collectivités locales. Le but est d'améliorer la situation des populations, sans forcément passer par l'Etat.

M. Christian Cambon, président. – Merci, Monsieur le directeur général, pour votre intervention. N'hésitez pas à nous informer sur les différents projets que vous conduisez et dont l'ampleur va grandissante. L'évaluation est essentielle. Sur Expertise France, nous avons été quelque peu irrités par la forme prise par son absorption. D'ailleurs, un dirigeant de l'un des organismes qui résistent à leur intégration à Expertise France a contesté les assertions de nos deux rapporteurs. Le Parlement est dans son droit, puisque nous avons voté une loi de

programme à cet effet. Si l'idée d'un rapprochement pouvait s'avérer pertinente, les modalités peuvent, en revanche, se révéler contestables.

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.

Mercredi 7 novembre 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement » - Programme 129 « Coordination du travail gouvernemental (cyber ; SGDSN) » - Examen du rapport pour avis

La réunion est ouverte à 9 h 30.

M. Christian Cambon, président. – Nous commençons aujourd'hui l'examen des avis sur les crédits des différentes missions dans le projet de loi de finances pour 2019 par ceux du programme 129 de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

M. Rachel Mazuir, co-président du programme 129. – Comme chaque année, nous allons présenter notre avis sur les crédits de l'action 2 du programme 129. Cette action représente plus de 52% des crédits de ce programme.

Dans un budget marqué par la volonté de réduire la dépense publique, cette action, il faut le souligner, progresse. Elle est dotée de 378 millions d'euros en AE (+7,7%) et de 362 en CP (+ 2,4%). C'est, pour l'essentiel, la conséquence de la montée en puissance du Groupement interministériel de contrôle (GIC), et de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI), dont vous parlera Olivier Cadic.

S'agissant du **cœur historique du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)**, Mme Landais nous a exposé, le 3 octobre, la diversité de ses missions. Je voudrais formuler deux observations :

Première observation : nous constatons une intensification de l'activité, signe d'une aggravation des menaces. Pour illustrer ce propos, je relève que le rythme des réunions du Conseil de défense et de sécurité nationale reste toujours soutenu (45 réunions entre le 1^{er} novembre 2017 et le 1^{er} octobre 2018).

Premier exemple : la publication de la première *Revue stratégique de cyberdéfense* en février 2018, aboutissement d'un important travail interministériel de réflexion et de consultation. Elle dresse un panorama de la cybermenace. Elle trace le cadre doctrinal et d'organisation de la cyberdéfense française et s'attache à consolider le modèle français, fondé sur la séparation des fonctions offensives et défensives, ces dernières assurées, au premier chef, par l'ANSSI. Elle appelle à la mise en place de quatre chaînes opérationnelles : protection, action militaire, renseignement et investigation judiciaire. Enfin, la Revue met en avant le concept de souveraineté numérique, entendu à la fois comme le fait de conserver une capacité autonome d'appréciation, d'action et de décision dans ce domaine, et de protéger les autres composantes de la souveraineté nationale des menaces engendrées

par la numérisation. Cette souveraineté doit reposer, notamment, sur la maîtrise de certaines technologies-clefs et sur la consolidation d'une base industrielle nationale ou européenne.

Deuxième exemple : je choisis à dessein des sujets d'actualité, le contrôle des exportations de matériel de guerre, pour vous livrer quelques statistiques sans entrer sur le fond des dossiers. Sur la période d'août 2017 à août 2018, la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre, qui donne un avis au Premier ministre pour l'obtention des licences d'exportation, s'est prononcée sur 6 326 dossiers dont 5 062 nouvelles « demandes de licence ». Environ 92 % des demandes ont fait l'objet d'un traitement en procédure « continue » avec avis favorable. 58 % des demandes ont été accordées avec des conditions particulières d'encadrement. La Commission s'est réunie en session plénière à 11 reprises pour l'examen de 517 nouveaux dossiers, soit deux fois plus que sur la précédente période de douze mois, pour lesquels elle a prononcé 388 avis favorables et 117 avis défavorables.

Enfin, dernier exemple, la poursuite des déclinaisons du plan VIGIPIRATE avec la finalisation d'un plan gouvernemental « Pirate Mobilités terrestres » de réaction à un acte terroriste dans ce domaine.

Deuxième observation : le SGDSN devient la structure de portage d'un ensemble d'entités plus ou moins autonomes comme l'ANSSI, le Centre des transmissions gouvernementales ou le GIC qui, en crédits comme en effectifs, dépasse largement le cœur historique du SGDSN.

- Si les entités rattachées ont vu leurs moyens croître, tel n'a pas été le cas depuis plusieurs années du SGDSN *stricto sensu* qui a perdu 25 emplois depuis 2009 avec, pour conséquence, un affaiblissement de la fonction « soutien ». Les effectifs du SGDSN *stricto sensu* devraient être réduits de 5 emplois dans le PLF 2019, mais les crédits hors titre 2 (8,4 M€ contre 8,3 M€ en 2018) sont maintenus.

Ma seconde série d'observations concerne le **GIC** qui, dans le cadre de la loi relative au renseignement de 2015, est le pivot interministériel de gestion de l'ensemble des techniques sur autorisation du Premier ministre et sous le contrôle de la CNCTR. L'évolution des menaces a entraîné une intensification de son activité, et des modifications fréquentes du cadre légal. En conséquence, le GIC a adapté ses structures et son organisation. Il a réalisé un certain nombre d'investissements portant sur ses systèmes informatiques et ses infrastructures.

Il disposera, fin 2018, de 215 ETP, 243 à l'horizon 2020. En 2019, 15 emplois devraient être créés. Toutefois, le Groupement s'est heurté à des difficultés de recrutement liées :

- à la transformation progressive de sa structure d'effectifs ;
- à la faiblesse du vivier et à la vive concurrence dans certaines spécialités informatiques et donc à l'évaluation insuffisante des crédits de titre 2 en LFI 2018 ;
- à l'allongement de la durée d'instruction des demandes d'habilitation qui décourage certains candidats ;
- et à des conditions d'hébergement insuffisantes pour faire face à la progression des effectifs.

Un effort budgétaire est réalisé pour accompagner sa montée en puissance. Les crédits de titre 2, réévalués, progressent de 10 % et atteignent 13,8 M€ dans le PLF 2019. Les

crédits hors titre 2 stabilisés à 15,6 M€ en 2018, s'élèveront à 17,1 M€ en AE et en CP dans le PLF 2019 (+9,6 %). Ils permettront d'assurer le fonctionnement courant et le maintien en condition opérationnelle des différents systèmes d'information et réseaux et celui de la structure, mais aussi l'achat des équipements nécessaires au développement de son activité, et, notamment, pour le nouveau site en cours d'acquisition qui devrait être opérationnel en 2020. L'acquisition et les aménagements immobiliers seront financés par le Compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Cet immeuble permettra de regrouper tous les personnels chargés d'exploiter le renseignement en région parisienne et une partie des agents du GIC, les implantations actuelles étant devenues insuffisantes. Le Groupement devra se montrer vigilant pour évaluer les charges nouvelles que représentera le transfert d'une partie de son activité d'un immeuble accueillant d'autres structures, et hautement sécurisé, à un immeuble nouveau complètement dédié.

Quelques mots sur les fonds spéciaux. L'enveloppe est maintenue à son niveau de 2018, 67,4 M€.

Enfin, j'en viens aux deux opérateurs, l'IHEDN et l'INHESJ. Comme en 2018, le maintien en 2019 des crédits et plafonds d'emploi - 7,6 M€ et 92 ETPT pour l'IHEDN, 6,2 M€ et 73 ETPT pour l'INHESJ – apporte de la stabilité à ces établissements et doit leur permettre de développer leurs ressources propres. L'INHESJ a adopté un nouveau plan stratégique et contracté concomitamment avec l'Etat un contrat d'objectifs et de moyens. Cette démarche incomplètement menée dans la période précédente par l'IHEDN doit être entreprise, à notre sens, sans délai, par le nouveau directeur. Cet institut devra également se doter d'indicateurs de suivi et de performance plus pertinents. Enfin, les deux établissements sont invités à s'engager plus avant dans le processus de mutualisation des fonctions de soutien et au-delà à développer des synergies pour rationaliser leur offre de formation. L'ouverture, cet automne, d'un cycle commun dans le domaine de la cybersécurité est un bon exemple à poursuivre.

M. Olivier Cadic, co-rapporteur du programme 129. – Je m'associe aux propos de Rachel Mazuir et formulerai pour ma part quelques observations concernant l'ANSSI.

La cyberdéfense est un enjeu majeur. Les menaces sont croissantes, multiples et plus sophistiquées. Elles évoluent à raison de la puissance et de la virulence des réseaux criminels qui investissent le cyberspace à la recherche de gains massifs à moindre risque et par l'action d'autres acteurs, notamment étatiques qui se livrent à des actions d'espionnage, d'ingérence, de sabotage et de déstabilisation. On l'a vu encore récemment avec une affaire d'espionnage russe aux Pays-Bas. Elles évoluent, également à raison de l'accroissement des enjeux dans un monde de plus en plus connecté, et donc de plus en plus vulnérable. Le rapport « Symantec 2018 » classe la France au 9^e rang des pays où la cybercriminalité est la plus active et détaille les nouvelles tendances comme des détournements de puissantes machines pour générer de la cryptomonnaie, la banalisation des demandes de rançons, ou et l'injection de programmes malveillants au sein de logiciels légitimes. On assiste même sur le « *dark web* » à l'émergence d'un marché d'outils informatiques offensifs sophistiqués, porteurs de vulnérabilités. L'attaque *NotPetya*, en juin 2017, qui a démarré en Ukraine et qui a touché en France le groupe *Saint-Gobain* en est un parfait exemple. Idem pour la vague d'attaques par le rançongiciel *Wannacry* en mai 2017 qui a impacté près de 250 000 entités dans plus de 150 pays.

Cette menace est prise en compte depuis une dizaine d'années par l'Etat avec la création de l'ANSSI en 2009. La LPM de 2013 lui a confié de nouvelles missions en matière

de protection des systèmes d'information des opérateurs d'importance vitale. Ce champ de compétences a été étendu en 2018 suivant les conclusions de la *Revue stratégique de cyberdéfense*, ainsi que par les dispositions de la LPM 2019-2025 que nous avons votées cet été et celles issues de la transposition de la directive NIS.

Pour conduire cette politique, l'ANSSI voit ses moyens progresser en 2019 :

- Ses effectifs passeront de 555 à 595 ETP, + 40. 25 emplois au titre de son schéma initial et 17 emplois qui auraient dû être créés en 2018, que l'Agence n'a pas été en mesure de financer en raison de la sous-évaluation des crédits de Titre 2. En effet, avec un *turn over* supérieur à 15 % de son effectif, c'est une petite centaine de collaborateurs que doit recruter l'ANSSI et le montant des rémunérations demandées à l'embauche par les jeunes ingénieurs excède désormais celui des cadres dont ils assurent le remplacement. Ces tensions sur un marché très concurrentiel ont conduit également à un rebasage de la masse salariale qui se traduit par un accroissement des crédits du titre 2 du SGDSN de 8 % qui passe (hors GIC) de 77,1 M€ à 83,4 M€. Deux emplois seront transférés à l'ARCEP en 2019 au titre du contrôle en application des dispositions votées en LPM 2019-2025.

Hors titre 2, et pour la seule ANSSI, les crédits passent de 72,9 M€ à 79,4 M€ en CP (+8,8 %) et de 70,2 à 94,7 M€ (+35 %) en AE. L'écart est largement dû à l'engagement des trois dernières annuités du bail de la tour Mercure où l'ANSSI est installée.

Les principales opérations concernent le financement direct de l'aménagement des salles serveurs du *data center*, construit en partenariat avec le ministère de l'intérieur, l'engagement de crédits pour le financement du réseau Rimbaud des communications de l'Etat ou de son successeur, le développement de produits de sécurité pour la protection des informations classifiées dans le cadre de programmes conjoints avec le ministère des armées et le fonctionnement des systèmes d'information sécurisés.

Nous sommes satisfaits de cette évolution des crédits de l'ANSSI. Pour autant, nous devons vous faire part de notre inquiétude et relever quelques points de vulnérabilité :

- Le premier concerne le retard persistant de mise en œuvre de la Politique de sécurité des systèmes d'information de l'Etat. L'insuffisance des moyens consacrés à la sécurité dans les ministères ainsi que des contraintes techniques et d'organisation qui ne permettent pas toujours à l'ANSSI d'assurer une détection optimale, explique cela. Les ministères régaliens sont les bons élèves, mais on peut légitimement être inquiet s'agissant des autres ministères. Les entreprises privées sont conscientes de l'obligation pour elles de rehausser leur niveau de sécurité. Ces décisions sont débattues aujourd'hui en comité exécutif dans les grandes entreprises. Le faible portage politique par les ministres et l'insuffisance des capacités d'investissements de la DINSIC et des DSI ministérielles par rapport aux enjeux est assez consternant. Les administrations multiplient les programmes informatiques pour réaliser des économies, mais au détriment, des investissements de cybersécurité, ce qui fragilise la résilience des services publics. Nous lançons un cri d'alarme. Il nous semble nécessaire de poser une règle de principe d'interdiction de développer de nouvelles applications sans investissement conséquent dans le domaine de la sécurité.

- Notre deuxième point de préoccupation, ce sont les problèmes structurels de recrutement et de fidélisation des ingénieurs spécialistes de cybersécurité. Ceux-ci continuent à être très recherchés tant dans le secteur public que dans le secteur privé. L'insuffisance du

vivier issu de la formation en école d'ingénieurs ou en université est patente. Ceci induit de fortes tensions sur le marché du travail. Les administrations ne pourront suivre sans un alignement des rémunérations, mais ce sera un puits sans fond sans une action plus intense du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour orienter les universités et les grandes écoles à développer ces filières. C'est désormais un enjeu majeur de société qui devrait être porté au plus haut niveau de l'Etat.

- Notre troisième point d'attention est l'importance de la détection en matière de prévention des cyberattaques. Elle doit être réalisée le plus en amont possible. Nous avons, dans la LPM, renforcé les capacités d'action de l'ANSSI. Plus en amont encore, il est souhaitable de mettre en place un véritable réseau de veille au niveau européen, ce qui veut dire une coopération fluide entre Etats disposant d'opérateurs comme l'ANSSI - ils sont rares - et la mise à niveau des Etats qui n'en disposent pas avec l'appui de l'Union européenne.

- Enfin, s'agissant de l'ANSSI, le bail de la Tour Mercure viendra à échéance le 1^{er} janvier 2022, c'est demain. Il faut engager dès maintenant les études pour rechercher une nouvelle implantation qui concilie montée en puissance, attractivité pour ses personnels (les conditions de travail sont un facteur évident d'attractivité pour ces professions) et coût raisonnable. J'ai eu l'occasion de visiter récemment tant les locaux de l'ANSSI que ceux du ComCyber à Rennes et je peux vous dire que nous sommes loin des conditions confortables de travail que peuvent offrir certaines grandes entreprises. Or, il ne faut pas se leurrer, c'est devenu aussi un élément d'attractivité et de fidélisation. Quand j'entends que des parlementaires ont critiqué la présence d'un babyfoot dans les locaux, je trouve la remarque déplacée et sans beaucoup d'égards pour des personnels rivés sur leurs écrans qui font un travail remarquable requérant une grande attention et générant beaucoup de stress et qui ont besoin de temps à autres d'un peu de détente.

Globalement, nous sommes satisfaits de l'évolution des crédits de cette action et donc de ce programme 129 et vous proposons d'exprimer un avis favorable à l'adoption de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

Nous devons toutefois vous informer que la Commission des finances a estimé nécessaire, dans un souci d'exemplarité, de réduire les crédits du Premier ministre. Elle a donc adopté un amendement pour réduire de 13,1 millions d'euros les crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental », dont 1,5 million pour le titre 2 en les fléchant vers l'ANSSI.

Nous considérons que nos collègues ne font pas une juste analyse et donnent un mauvais signal. Nous avons mis en avant l'importance et la croissance des menaces, nous avons donné à l'ANSSI de nouveaux moyens, ce n'est pas en rabotant ses moyens que l'on réduira de façon significative les déficits publics, – on risque même de les accroître si demain il faut réparer les dommages qu'aura permis leur déficience. Cet amendement ne contribue pas à renforcer la sécurité nationale. Nous vous proposons donc si vous en êtes d'accord d'exprimer notre désaccord qui sera soumis au Sénat en séance publique lors de l'examen des crédits.

M. Jean-Marie Bockel. – Je voudrais rappeler la contribution de notre commission, dont un rapport d'information a amorcé la remontée en puissance de l'ANSSI dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013, puis dans la LPM 2014-2019, ce qui a permis de combler en partie le retard que nous avons avec les Américains, les

Britanniques et les Allemands. Ce rapport a également conforté le volet militaire. Ceci montre l'importance des travaux parlementaires en ce domaine et la vigilance permanente que nous devons exercer sur les enjeux et les évolutions.

L'ANSSI est toujours confrontée à la sempiternelle question du *turn over*, il est aussi à la mesure de son succès. Au fur et à mesure que les entreprises et les administrations prennent conscience des risques et des enjeux, elles attirent à elles des ingénieurs passés par l'ANSSI. Cela devient une référence et, d'ailleurs, un élément d'attractivité pour les jeunes ingénieurs qui, jusqu'à présent, acceptaient une rémunération moins élevée que dans le privé avec la perspective d'une valorisation à l'issue. L'essaimage était un système gagnant-gagnant. Mais évidemment cela ne résout pas la tension liée à l'insuffisance des filières de formation en école d'ingénieur.

Je déplore, comme les rapporteurs, les retards de protection des administrations. Je vais être un peu cynique, mais souvent, tant qu'ils n'ont pas subi une attaque, il y a de la passivité. On ne devrait pas attendre un incident, mais c'est souvent celui-ci qui déclenche la prise de conscience au niveau décisionnaire. Hélas !

S'agissant de la coopération européenne, l'Union européenne doit agir dans le domaine des normes et sur le volet industriel, mais au-delà, quand on aborde les domaines de souveraineté, il faut bien discerner ce que l'on partage et avec qui. Le travail en bilatéral ou en trilatéral est souvent plus recommandé.

Enfin, je constate que, dans la presse, revient la question des produits chinois et des risques d'espionnage. Ceci est en partie le résultat des tensions commerciales actuelles. Là encore, il faut faire preuve de discernement dans les choix à opérer et bien distinguer les produits à risque en fonction des enjeux.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Il est nécessaire de développer les moyens de l'ANSSI afin qu'elle donne aux entreprises et aux OIV les moyens de se défendre afin qu'ils ne fassent pas leur marché chacun de leur côté, ce qui représenterait un véritable danger.

Je suis inquiète car je pensais qu'il y avait un renforcement des crédits et j'entends parler de baisse. Il faut renforcer les moyens. Qu'est-ce qui est envisagé en dehors des recrutements qui exigent des formations longues? Peut-on agir efficacement au niveau européen ?

Enfin, il est important d'agir sur les comportements donc dans le domaine de l'éducation si on veut accroître la prise de conscience dans les entreprises et les administrations. Cela suppose d'agir sur les modes de penser, de concevoir et d'agir afin d'aboutir à un meilleur niveau de protection.

M. Richard Yung. – Nous sommes organisés en deux branches, l'une civile avec l'ANSSI et l'autre militaire. C'est un défaut français. Cela conduit sans doute à dupliquer beaucoup de choses. Peut-on tirer des éléments de réflexion des expériences étrangères ? Sans doute, encore que le modèle américain qui multiplie les agences ne soit pas le plus vertueux. Supprimer les doublons pourrait dégager les moyens financiers dont nous avons besoin.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Sur le recrutement, je rappelle l'existence de la réserve citoyenne de cyberdéfense qui recrute énormément de jeunes, sortant d'école d'ingénieur, et accueille des spécialistes de cybersécurité. Peut-être est-ce un élément de réponse à ne pas négliger.

Pour votre information, je rentre du Forum de Dakar avec nos collègues Perrin et Cazeau où le ministre de l'Europe et des affaires étrangères a annoncé la création dans cette ville d'une école de cybersécurité qui aura pour vocation de former des spécialistes originaires de toute la région.

Enfin, nous devrions nous poser la question de la souveraineté numérique au niveau européen. J'avais déposé une proposition de résolution pour créer une commission d'enquête sur nos liens Microsoft qui sont un élément de vulnérabilité considérable au niveau européen et français. Il y a eu de nombreux problèmes d'attaques à travers ces logiciels et nos gouvernements et nos administrations continuent à les utiliser, alors que nous prônons une autonomie stratégique européenne. *A contrario*, il faut s'en féliciter, la gendarmerie travaille avec des logiciels libres et ses applications sont moins vulnérables.

M. Rachel Mazuir. – Jean-Marie Bockel et notre collègue Jacques Berthou avaient réalisé un travail remarquable en 2012.

La préservation de notre souveraineté est un enjeu majeur surtout dans le contexte européen actuel, mais il est important qu'il y ait une information fluide entre les Etats sur les cyberattaques dès leur détection. Le cyberspace n'a guère de frontière ; en anticipant la détection, on peut mieux se prémunir.

S'agissant de la formation des ingénieurs et m'appuyant sur des exemples étrangers, peut-être faut-il être plus incitatif, par un système de bourses par exemple.

Sur l'organisation de la cybersécurité, le périmètre du Commandement Cyber est très circonscrit, c'est celui du ministère des armées (hors services de renseignement). En revanche, celui de l'ANSSI est très large puisqu'elle intervient vis-à-vis des administrations de l'Etat, mais aussi des opérateurs d'importance vitale, 219 entités dans les secteurs les plus divers et doit mener une politique de sensibilisation et d'appui pour toute la société : entreprises, collectivités....La cybersécurité nous concerne tous dès lors que nous sommes connectés, nous devenons vulnérables et potentiellement victimes de cybercriminels.

M. Olivier Cadic. – Le Sénat a, en effet, joué un rôle de lanceur d'alerte dans le domaine de la cybersécurité comme Jean-Marie Bockel l'a souligné.

Je voudrais préciser, en réponse à Isabelle Raimond-Pavero, que les crédits de l'ANSSI progressent dans le projet de loi de finances pour 2019, simplement la commission des finances va déposer un amendement pour les réduire. Nous estimons que ce n'est pas une bonne idée. L'effort de l'ANSSI doit être soutenu. C'est une priorité. Donc, je partage son inquiétude.

Vis-à-vis des entreprises, il faut distinguer les opérateurs d'importance vitale (OIV) sur lesquels pèsent des obligations réglementaires d'assurer leur cybersécurité, des autres entreprises pour lesquelles l'ANSSI n'intervient que pour sensibiliser et favoriser l'émergence de produits et de services dont elle soutient le développement, qu'elle référence et labellise.

Pour répondre à Richard Yung, l'organisation française préserve l'autonomie des armées, notamment sur le volet opérationnel de leur cybersécurité, dont la confidentialité doit être préservée et qui relève du Commandement Cyber et les autres secteurs de l'Etat qui relèvent de l'ANSSI. Cette répartition présente aussi un grand avantage par rapport à

l'organisation adoptée dans d'autres pays dans lesquels la cybersécurité relève des agences techniques de renseignement, notamment en ce qu'elle ne provoque aucune ambiguïté quant aux interventions de l'ANSSI et les rend plus faciles. Lorsque je rencontre des interlocuteurs dans ce domaine et que nous abordons ces sujets, j'ai tendance à leur dire que si cette organisation leur convient, s'ils y sont confortables et si elle leur permet d'agir avec efficacité, c'est qu'elle est pertinente. Pour autant, il ne faut pas en faire un totem et il faudra savoir la faire évoluer si elle perd en efficacité.

S'agissant de la réserve de cyberdéfense, j'étais récemment à Rennes au Commandement Cyber et me suis entretenu avec les responsables en charge des réserves. Effectivement, comme l'a rappelé Joëlle Garriaud-Maylam, il y a un nombre important de réservistes citoyens. C'est encourageant, mais il faut déterminer les missions susceptibles de leur être confiées et réaliser l'adéquation entre les missions, les profils et leur disponibilité. Un travail de réflexion et d'organisation est en cours.

S'agissant de la gendarmerie et de la police, elles prennent résolument le virage de la numérisation avec le déploiement de terminaux sécurisés dans le cadre du dispositif NéO avec le concours de l'ANSSI.

Dans le domaine capacitaire européen, un partenariat public-privé dédié à la cybersécurité a été lancé par la Commission avec pour objectif de générer 1,8 milliard d'euros d'investissements via l'effet de levier de 450 millions de fonds alloués au programme pour la recherche et l'innovation afin d'améliorer la résilience de l'Europe et de renforcer la compétitivité des entreprises européennes du secteur de la sécurité numérique.

Enfin, il a été cité une marque de logiciel grand public américaine, ce n'est sans doute pas la menace principale. Il y a d'autres logiciels vecteurs porteurs de vulnérabilité, y compris certains anti-virus... mais le maillon de vulnérabilité, c'est souvent l'utilisateur avant l'outil, c'est nous quand nous ne mettons pas à jour nos logiciels, quand nous n'installons pas de VPN (*virtual private network*) sur nos portables lorsque nous nous rendons à l'étranger... Enfin, il ne faut pas méconnaître la diversité des menaces en ce qui concerne notre indépendance et notre autonomie dans ce domaine, notamment dans la compétition économique. N'oublions pas que les entreprises françaises peuvent se développer aux États-Unis, c'est rarement le cas en Chine. Enfin, nous aurons l'occasion d'entendre M. Sarts, responsable du centre d'excellence de l'OTAN, le 19 décembre qui pourra nous présenter un panorama des menaces du point de vue de cette organisation.

M. Jean-Marie Bockel. – Simplement, pour compléter les propos des rapporteurs sur l'organisation française, elle est plus récente donc a su éviter les pièges des modèles antérieurs. Elle est excellente d'un double point de vue. D'un point de vue militaire, elle comprend les volets défensif et offensif qui vont de pair et donnent une capacité complète à nos armées. D'un point de vue fonctionnel, elle ne suscite pas de rivalités, bien au contraire. Il est significatif que les lois de programmation militaire servent de véhicules pour les avancées législatives renforçant les compétences et les moyens d'action de l'ANSSI.

M. Christian Cambon, président. – Nous allons procéder au vote sur les crédits de la mission qui font l'objet d'un avis favorable des rapporteurs.

La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission «Direction de l'action du Gouvernement», les sénateurs du groupe CRC s'abstinent.

Questions diverses

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, pour votre information, le Bureau de la commission a désigné le 7 novembre dernier les rapporteurs et les missionnaires pour les missions de la commission en 2019 :

Turquie : MM. Ladislas Poniatowski et Jean-Marc Todeschini, co-rapporteurs, MM. René Danesi, et Claude Haut, missionnaires ;

Colombie : M. Jean-Pierre Vial et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, co-rapporteurs, MM. Jean-Marie Bockel et Joël Guerriau, missionnaires ;

ONU : M. Robert del Picchia, vice-président, conduira la délégation qui sera composée de Mme Isabelle Raimond-Pavero, M. Olivier Cadic, et de M. Pierre Laurent ou Mme Christine Prunaud ;

Jordanie : MM. Gilbert Roger et Olivier Cigolotti, co-rapporteurs, M. Hugues Saury et un sénateur Les Républicains, missionnaires ;

Europe de la défense (Pays-Bas, Pologne, Italie, Allemagne) : M. Ronan Le Gleut et Mme Hélène Conway-Mouret, co-rapporteurs ;

Innovation défense (déplacement en Corée ?) : MM. Cédric Perrin et Jean-Noël Guérini, co-rapporteurs.

Coopération parlementaire : pour les réunions PSDC-PESD, une délégation de 3 sénateurs sera conduite par M. Joël Guerriau, et composée des deux rapporteurs de la mission « Europe de la défense » (Mme Hélène Conway-Mouret et M. Ronan Le Gleut), et participera à l'une des deux réunions de l'année 2019, au choix (Roumanie ou Finlande).

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Aide publique au développement » - Programmes 110 « Aide économique et financière au développement » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » - Examen du rapport pour avis

M. Jean-Pierre Vial, co-rapporteur. – Le budget de la mission « Aide publique au développement (APD) » pour 2019 doit être replacé dans le contexte de la progression annoncée des moyens consacrés à cette politique au cours des quatre prochaines années.

En juillet 2017, le président de la République a en effet annoncé que l'aide française atteindrait 0,55% du revenu national brut (RNB) en 2022, contre 0,43% actuellement, soit une progression de 11 à environ 15 milliards d'euros.

La progression annoncée ne concerne pas seulement la mission budgétaire « Aide publique au développement », qui ne représente qu'un tiers de l'APD française. Les prêts de l'AFD ou les frais engagés pour les étudiants issus des pays en développement au sein des universités françaises, par exemple, entrent également dans l'APD totale. La mission budgétaire doit cependant contribuer de manière importante à la progression prévue.

En 2019, la progression sera ainsi de près de 300 millions d'euros en crédits de paiement.

En réalité, cette augmentation comprend un changement de périmètre. En 2018, un montant de 270 millions d'euros en provenance de la taxe sur les transactions financières (TTF) avait été directement affecté à l'AFD par un amendement des députés. Cette année, ce montant de TTF est reversé au budget général tandis qu'une somme identique a été imputée à la mission budgétaire « aide publique au développement ». L'augmentation réelle n'est donc que de 130 millions d'euros environ.

En revanche, en autorisations d'engagement, la mission progresse de plus de 1,8 milliard d'euros, soit une progression de 67%.

Au total, on peut voir le verre à moitié vide ou à moitié plein. À moitié vide si l'on observe que l'APD stagnera à 0,43% du RNB en 2019. Un peu comme pour la programmation militaire, l'effort devra donc être beaucoup plus important les années suivantes pour atteindre les 0,55%. À moitié plein, si l'on considère que les crédits de l'aide au développement augmenteront tout de même de manière significative alors que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères devra au contraire faire des économies.

J'en viens au détail de la progression des crédits au sein des programmes 209 et 110.

Au sein du programme 209, l'augmentation prévue vient notamment abonder les capacités dont dispose l'AFD pour faire des dons. En effet, l'AFD recevra un milliard de crédits supplémentaires en autorisations d'engagement, soit environ 1,32 milliard d'euros au total. C'est considérable.

En 2022, l'AFD devrait consacrer un quart de ses engagements annuels, qui seront alors de 18 milliards d'euros, à des dons, alors qu'aujourd'hui ce n'est que 15% de 10 milliards, le reste étant des prêts. C'est un véritable changement de modèle. Ce nouveau modèle sera, à n'en pas douter, plus coûteux. Au cours des dix dernières années, en effet, la diminution des crédits budgétaires consacrés à l'aide au développement a été masquée par l'augmentation des prêts de l'AFD, avantageusement comptabilisés en tant qu'aide publique au développement par l'OCDE. C'était un modèle peu dépensier, mais aussi sans doute peu efficace pour aider les pays les plus pauvres. Ceux-ci ne pouvaient pas bénéficier, en effet, des prêts de l'AFD, même les prêts bonifiés.

Désormais, la France va se rapprocher progressivement du modèle allemand et surtout du modèle britannique, qui consacrent beaucoup plus de moyens aux dons. Le contrôle et l'évaluation devront en être d'autant renforcés.

Ceci devrait notamment redonner des marges de manœuvre pour des projets dans les secteurs sociaux, alors que les prêts de l'AFD se concentrent actuellement en majorité sur des projets d'infrastructure dans les pays émergents.

Au sein de cette augmentation des dons, nous nous félicitons plus particulièrement de l'intensification de l'aide en matière d'éducation de base. Alors que la contribution française au Partenariat mondial pour l'éducation (PME) s'est montée à seulement 8 millions d'euros en 2016 et 2017, elle s'élèvera à 26 millions d'euros en 2019. L'intérêt pour nous du Partenariat mondial pour l'éducation réside notamment dans les effets de levier avec les

subventions de l'AFD, ce qui contribue à la préservation de notre dispositif bilatéral d'éducation dans nos pays prioritaires. L'AFD est ainsi délégataire de fonds du PME pour des montants très significatifs au Burkina Faso, au Burundi, au Sénégal et elle s'apprête à l'être au Niger. Notons également que le partenariat mondial pour l'éducation a engagé plus de 250 millions de dollars dans les pays du G5 Sahel depuis 2013.

Il était incompréhensible que la France sorte de ce secteur qui représente à la fois un des instruments essentiel de sortie de la pauvreté et un levier pour notre influence, en particulier dans les pays francophones.

Autre point positif, le doublement du montant de la Facilité « Vulnérabilité et réponse aux crises », dont nous avons souhaité la création en 2016, qui va passer de 100 à 200 millions d'euros. C'est un élément important de la fameuse « approche globale » car elle doit permettre de mettre en place des projets rapides au plus près du terrain dans les pays en crise, notamment au Sahel. En réalité, cette nouvelle enveloppe n'est pas la « solution miracle ». Nous nous heurtons toujours au problème du financement de la défense et de la sécurité des pays pauvres. Bien qu'essentiels à la stabilité des pays, donc à leur développement, les financements en matière d'aide militaire n'entrent pas, c'est compréhensible, dans la comptabilisation de l'aide au développement. En revanche, il faudrait financer davantage de sécurité intérieure. Comme le dit l'OCDE dans un rapport sur ce sujet : « Actuellement, peu d'organismes œuvrant dans le domaine du développement possèdent des compétences adéquates concernant les questions de sécurité ». Or nous avons la chance d'avoir un organisme, Expertise France, qui possède des compétences reconnues dans ce domaine. Il nous paraît donc impératif qu'Expertise France puisse continuer à agir dans ce secteur une fois qu'elle sera rattachée à l'AFD.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, co-rapporteuse. – Mon collègue ayant évoqué la progression des dons, je souhaiterais en premier lieu commenter la hausse des prêts de l'AFD prévue pour 2019.

Comme nous l'avons vu la semaine dernière, les engagements financiers de l'AFD passeront de 10,3 milliards d'euros en 2017 à 14 milliards d'euros en 2019 et près de 18 milliards d'euros en 2022. Malgré la progression des dons, la majorité de ces engagements resteront des prêts. Le programme 110 comporte ainsi une augmentation de plus de 600 millions d'euros des crédits de bonification permettant à l'AFD de placer des prêts bonifiés.

À cet égard, il faut souligner qu'en 2018, la liste des premiers pays de destination des prêts de l'AFD comprend quasi-exclusivement des émergents et des grands émergents, qui peuvent accéder à des financements aux taux du marché. Les ministères de tutelle en défendent le bien-fondé en faisant valoir qu'ils contribuent à faire entrer ces pays dans une trajectoire de développement durable compatible avec l'Accord de Paris, et qu'ils ne coûtent rien à l'Etat. Ils permettraient également à la France de renforcer son influence et de créer un environnement favorable aux entreprises françaises.

S'ils sont valables, ces arguments ne doivent pas, selon nous, interdire tout débat sur le choix des pays que nous soutenons. Par exemple, on sait que la Chine, l'un des premiers emprunteurs de l'AFD, mène une intense politique de construction d'infrastructures en Afrique, sans se conformer aux contraintes que nous nous imposons à nous-même en matière d'endettement des pays, de normes sociales ou environnementales et de promotion d'une gouvernance transparente. Il apparaît donc légitime de s'interroger.

Par ailleurs, comme nous l'avons vu à l'occasion de l'examen du COM, de nombreux pays émergents éprouvent actuellement des difficultés à emprunter. En outre, plusieurs États africains voient actuellement leur endettement progresser de manière inquiétante. Ce sont des interrogations supplémentaires qui pèsent sur la politique de prêts de l'AFD, que nous devons donc examiner avec vigilance au cours des prochains mois.

Je souhaiterais, dans un second temps, évoquer la progression des engagements français en faveur du climat.

La lutte contre le changement climatique implique un changement conceptuel pour l'aide au développement : d'une certaine façon, comme le déclare le nouveau plan d'orientation stratégique de l'AFD : « nous sommes désormais tous des pays en développement », puisque tous les pays s'efforcent désormais d'accomplir une transition vers une économie durable.

Je rappelle que l'une des propositions du rapport « Climat : vers un dérèglement géopolitique ? », de Cédric Perrin, Leïla Aichi et Éliane Giraud, préconisait, je cite d'« Œuvrer auprès des pays bailleurs nationaux et des organismes internationaux afin qu'ils s'interdisent tout financement de projets d'extraction, de production ou recourant à une consommation excessive d'énergies carbonées et les inciter à promouvoir et à financer les projets utilisant des énergies renouvelables ou utilisant des technologies propres ». Nous pouvons nous féliciter que l'aide au développement française, pour ce qui la concerne, ait réellement pris ce tournant.

Le président de la République a ainsi annoncé en septembre 2015 que les financements français pour le climat en faveur des pays en développement passeraient de 3 milliards d'euros en 2015 à 5 milliards d'euros en 2020.

Si la volonté et les objectifs sont ainsi en place, qu'en est-il des instruments ? C'est ici que le bât blesse, car la complexité empêche toute lisibilité en la matière, d'autant que seule une petite partie de ces financements apparaissent dans le budget.

Il y a d'abord l'action de l'AFD. En 2017, avec 4 milliards d'euros de financements ayant un « co-bénéfice climat » selon le jargon de l'agence, l'AFD est le fer de lance de notre action en faveur du climat au niveau bilatéral ; pour donner une idée, l'action de l'AFD a permis d'éviter l'équivalent de 0,01% des émissions mondiales de gaz à effet de serre. C'est un bon début...

La France contribue également pour 25 millions d'euros, par le biais du programme 110, au fonds français pour l'environnement mondial (FFEM). Enfin, le ministère de l'économie et des finances soutient, par l'intermédiaire de prêts du Trésor très concessionnels, des projets d'infrastructures dans le domaine du changement climatique. Ainsi, en 2017, un prêt a été octroyé au Maroc pour un montant de 128,1 millions d'euros pour la fourniture de 30 locomotives électriques.

S'agissant maintenant du multilatéral, on observe un véritable empilement des institutions, des fonds et des « fenêtres climatiques », ce qui rend difficile la mise en lumière de la contribution française, pourtant très importante. L'aide multilatérale française sur le climat s'oriente ainsi, depuis 2015, principalement vers notre contribution au Fonds vert pour le climat, à hauteur de pas moins de 775 millions d'euros sur la période 2015-2018. Cette contribution prend essentiellement la forme d'un don de 432 millions d'euros et d'un prêt à

taux zéro de 285 millions d'euros porté par l'AFD, bonifié et garanti par l'État. Il s'agit donc d'un engagement massif de notre pays, toutefois impossible à retracer avec les seuls documents budgétaires, puisqu'il passe par le fonds de solidarité pour le développement (FSD) et par l'AFD.

En outre, la France a été l'un des États à l'origine de la création du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), dont environ 20% des financements concernent le climat. La France, quatrième contributeur, s'est engagée sur la période 2018-2022 à apporter 300 millions de dollars à ce fonds.

Aux côtés de ses partenaires du G8, notre pays a en outre apporté en 2010 une contribution de 500 millions de dollars au Fonds pour les technologies propres (CTF), géré par la Banque mondiale. La France a également contribué au Fonds d'adaptation à hauteur de 5 millions d'euros en 2015 et au Fonds pour les pays les moins avancés à hauteur de 25 millions d'euros sur 2016-2017. Enfin, de multiples banques de développements multilatérales auxquelles la France contribue développent elles-aussi des instruments pour le climat.

On le voit, se pose de manière urgente la question de l'organisation, de la complémentarité et de la lisibilité des financements climat. Il nous semble en tout cas positif que, compte tenu du lancement du Fonds vert, la France envisage avec plusieurs autres pays donateurs de mettre fin au CTF, qui en était le précurseur.

Il serait donc souhaitable que les financements multilatéraux en faveur du climat convergent progressivement vers le Fonds vert. Toutefois, ce fonds n'est pas la panacée. On observe en effet qu'il a beaucoup de mal à décaisser ses financements et que ses procédures sont très longues. Il faudra donc réfléchir l'année prochaine, dans le cadre des discussions du G7 à Biarritz, à une amélioration de la gouvernance et des procédures du Fonds vert.

Enfin, je souligne que cette interrogation sur la lisibilité de la politique de lutte contre le changement climatique peut être étendue à l'ensemble de notre aide. Deux remarques complémentaires à cet égard.

Premièrement, la maquette budgétaire est toujours aussi confuse, puisqu'aucune logique ne préside à la répartition des crédits entre le programme 209 et le programme 110. Les ministères travailleraient à une nouvelle répartition pour l'année prochaine, par exemple en séparant le bilatéral et le multilatéral, les dons et les prêts. Ceci contribuerait utilement à la lisibilité de notre aide.

Deuxièmement, il est toujours aussi difficile de cerner l'ensemble de l'APD française. Les vecteurs budgétaires et non budgétaires sont si nombreux qu'il est paradoxalement très difficile de savoir précisément lesquels de nos financements contribuent à cet objectif des 0,55% que nous sommes censés atteindre en 2022. Il serait donc souhaitable que nous disposions d'une liste consolidée de tous ces financements.

M. Jean-Pierre Vial, co-rapporteur. – Sous réserve de l'ensemble de ces remarques, compte tenu de la progression des crédits et singulièrement de celle des dons, que nous avons préconisée de longue date, nous vous proposons de donner un avis favorable aux crédits de la mission APD pour 2019. Cet avis favorable lié directement à l'augmentation budgétaire souhaitée ne saurait être toutefois un satisfecit sans réserve pour l'aide au développement, une semaine après le rapport adopté par notre Commission sur le COM et

dans l'attente du débat sur le projet de programmation de l'aide au développement prévu en 2019. Il y a une semaine notre collègue, Marie-Françoise Perol-Dumont, rappelait l'interrogation posée par les rédacteurs d'un précédent rapport sur : « L'aide sans développement ». Le récent rapport remis au Président de la République par notre collègue, le député Hervé Berville, ne peut que nous interpeller plus fortement encore quand il parle de « *la fragmentation budgétaire de la mission aide publique au développement* » et de ses conséquences directes sur l'évaluation, le suivi de performance et l'analyse des résultats.

Le rapport évoque « *une politique scrutée mais au dispositif d'évaluation morcelée* » et, de surcroît, un « *déficit de transparence* » conduisant l'ONG Publish What You Found à classer la France au 32^{ème} rang sur 45 en la matière, sans parler de la gouvernance politique de l'aide au développement dont le budget est équivalent, voire supérieur, à celui de ministères de plein exercice.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, co-rapporteuse. – Sans avoir aucune divergence avec mon collègue sur les orientations que nous avons présentées, mais compte tenu de la budgétisation des 270 millions d'euros de TTF, qui diminue la part de cette taxe affectée à l'aide au développement, j'indique que les membres du Groupe socialiste s'abstiendront.

M. Christian Cambon, président. – Une nouvelle fois, je m'étonne des sommes très importantes que nous versons aux fonds multilatéraux, comme le Fonds mondial Sida ou le Fonds européen de développement (FED), dont les délais de décaissements peuvent atteindre, pour ce dernier, 5 à 6 ans, alors que nous ne disposons pas d'évaluations suffisantes de l'efficacité de ces fonds.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Puisque la France augmente son budget d'aide publique au développement, il serait important de mieux le piloter : ne serait-il pas souhaitable d'avoir une loi de programmation ? Par ailleurs, 32 députés avaient réclamé le retour d'un secrétariat d'Etat, est-ce possible et souhaitable ?

M. Olivier Cadic. – La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), auprès de laquelle je me suis rendu, fonctionne bien : il existe aussi des exemples positifs en matière d'aide multilatérale. La Chine gagne aujourd'hui des marchés d'infrastructure, y compris en Europe, à des prix qui suggèrent l'existence de subventions de l'Etat chinois. Est-il vrai que la Chine bénéficie toujours de prêts de l'AFD ? Quel est le montant de ces prêts ?

Mme Christine Prunaud. – L'endettement des pays africains est préoccupant. Il y a une opacité de l'utilisation des fonds. Un exemple me chagrine : le fait que la TTF finance en partie la Turquie, pour la gestion des migrants, dans le cadre de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie. En quoi est-ce de l'aide au développement ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Nous n'avons pas les moyens de contrôler vraiment ce budget. Nous avons appris qu'il y avait eu un don de 50 millions d'euros à la Gambie, comme le ministre des affaires étrangères nous l'a confirmé. Il faut soutenir ce type de pays, mais n'oublions pas que l'on réduit en même temps de 110 millions d'euros le budget du ministère des affaires étrangères. On impose aussi une réduction de 2,8 millions d'euros à TV5 monde et à France Médias Monde (FMM) : l'AFD ne peut-elle pas apporter son soutien ?

M. André Vallini. – Nous versons effectivement beaucoup d’argent à ces fonds multilatéraux qui font sans doute du bon travail mais dans l’opacité. Quant à moi, sur ce budget, je vois le verre à moitié vide : avec une augmentation de 130 millions d’euros en crédits de paiement sur les 5 milliards nécessaires pour atteindre les 0,55% du RNB en fin de quinquennat, les dernières marches seront vraiment très hautes. Lorsque le Président Macron annonce un milliard d’euros de crédits de plus, il s’agit d’autorisations d’engagement ! Par ailleurs, j’ai signé une tribune avec des parlementaires de tous bords : l’année dernière, 50% de la TTF, soit 800 millions d’euros, sont allés à l’aide au développement : 530 millions au FSD et 270 millions à l’AFD. Cette année, le Gouvernement supprime l’affectation à l’AFD, certes en la budgétisant, mais rien ne garantit qu’il en sera de même l’année prochaine. Beaucoup de parlementaires tiennent à l’affectation de ces taxes qui permettent d’avoir une visibilité à long terme sur les crédits disponibles pour l’APD. Nous ferons donc un amendement pour rétablir l’affectation à l’AFD ou au FSD. Le groupe socialiste s’abstiendra sur ce budget.

M. Olivier Cigolotti. – Je me suis rendu récemment au Burkina Faso et au Togo. Dans ces pays, nous devenons des petits poucets : la Chine réalise directement des grandes infrastructures et bénéficie de marchés sans passer par une mise en concurrence. L’aéroport de Lomé a ainsi été confié à des Chinois sans mise en concurrence et Aéroport de Paris n’a donc pas pu présenter d’offre.

M. Jean-Marie Bockel. – J’aurais volontiers signé cette tribune sur la TTF si on m’avait sollicité. Faut-il un secrétaire d’Etat ? Oui, il serait intelligent de le rétablir. Les britanniques avaient créé un ministère distinct à l’époque de Tony Blair, ce qui avait été un geste politique fort. Le fait qu’il n’y ait pas aujourd’hui de poste ministériel est dommageable. Avec une AFD qui monte en puissance, ce serait préférable.

M. Jean-Pierre Vial, co-rapporteur. – Nous rentrons bien là dans le fond de la cale ! Il est bien prévu qu’une nouvelle loi d’orientation et de programmation soit déposée l’année prochaine. Au moment où le Président de la République a pris l’engagement des 0,55%, la question se pose : peut-on avoir des moyens d’APD qui augmentent fortement alors que les crédits de nos médias internationaux et de la francophonie baissent ? Il faut en tout cas approfondir l’évaluation des projets. Ce matin je recevais un expert sur la Syrie, qui a eu à évaluer des projets de l’AFD mais aussi des projets menés par des agences allemandes et anglaises en Syrie. Celles-ci emploient beaucoup moins d’agents que l’AFD car elles recrutent des vacataires et des experts pour chaque mission, ce qui permet aussi de juger les personnes sur la mise en œuvre des projets avant de renouveler ou non leur mission.

L’AFD doit continuer à faire des prêts, mais elle doit effectivement davantage mettre l’accent sur les dons.

S’agissant de la gouvernance, il est frappant que l’AFD soit finalement placée directement sous le pilotage du Président de la République, qui préside désormais un conseil d’orientation du développement, puis, au niveau interministériel, du CICID, qui se réunit très peu fréquemment. Les ministères de tutelles ne jouent pas un rôle important dans ce dispositif : sous le CICID, on passe directement au Conseil d’administration de l’AFD.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, co-rapporteuse. – L’AFD est bien un outil, un levier au service de la politique de la France. Nous sommes par ailleurs favorables à la création d’un secrétariat d’Etat de plein exercice. Concernant la Chine, depuis 2004, l’AFD a engagé 1,3 milliard d’euros dans ce pays, et les dépenses d’APD en dons ont été de

100 millions d'euros en 2017. Lors de la loi de programmation, il nous faudra examiner cette question de l'affectation géographique de nos dépenses d'aide au développement.

Dans les pays excessivement endettés, il faut effectivement recentrer notre aide vers les dons. Sur la TTF, il faut garder la plus grande vigilance. Concernant France Médias Monde, l'AFD pourrait sans doute effectivement soutenir certains projets dès lors qu'ils relèvent de l'aide au développement.

M. Richard Yung. – Je ne partage pas le point de vue du rapporteur sur la gouvernance de l'aide au développement. Il est positif que le Président de la République se préoccupe de ce sujet. La suppression du ministère de la coopération avait un sens politique : montrer que notre politique à l'égard de l'Afrique relevait désormais des relations extérieures normales. Par ailleurs, les ministères des affaires étrangères et des finances sont bien présents au Conseil d'administration de l'AFD, qui n'est pas un bateau ivre ! Enfin, le vrai problème des interventions chinoises, c'est la corruption qu'elles véhiculent.

M. Jean-Pierre Vial, co-rapporteur. – Je ne dis pas qu'il est mauvais que l'aide publique au développement et l'AFD bénéficient d'un Conseil au niveau présidentiel, au contraire. Nous pouvons, je crois, tous souscrire au triptyque du Président de la République : plus de moyens, réorienter sur les pays les plus pauvres et des actions plus efficaces. Mais il n'y a rien d'extraordinaire à évaluer le management et l'efficacité de l'AFD, comme de n'importe quelle autre structure.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, co-rapporteuse. – L'AFD fait son travail, notre souhait est simplement de remettre le politique là où il doit être. Les créatures, les agences, ne doivent pas échapper à leurs créateurs, les décideurs politiques. En matière l'APD, le présent Gouvernement mérite plutôt d'être salué, dès lors que la trajectoire sera respectée.

M. Christian Cambon, président. – On revient toujours à l'importance de l'évaluation et du contrôle, qui sont au cœur de la feuille de route du Parlement, mais qui sont particulièrement difficile à exercer dans ce domaine de l'aide au développement. Il est donc nécessaire d'insister sur l'évaluation. Au Royaume-Uni, nous avons pu observer le caractère très sérieux et très sévère des évaluations menées par des partenaires privés sur les projets d'APD. Des décisions importantes ont pu en découler, comme le choix de ne plus aider l'Inde.

La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement », le groupe socialiste et républicain s'étant abstenu et le groupe communiste républicain citoyen et écologiste ayant voté contre.

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Action extérieure de l'Etat » - Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » - Examen du rapport pour avis

M. Christian Cambon, président. – Nous poursuivons l'examen des avis de la commission sur le projet de finances pour 2019, par celui portant sur le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ». Cet avis ne fera pas l'objet de vote, celui-ci étant réservé jusqu'à la semaine prochaine, après l'examen des deux autres programmes de la

mission « Action extérieure de l'Etat », le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » et le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ».

M. Rachid Temal, co-rapporteur pour avis. – Il s'agit d'un programme essentiel puisqu'il concerne le service public destiné aux Français de l'étranger. Pour 2019, les crédits du programme 151, qui financent les dépenses du réseau consulaire, s'établissent à 374,24 M€, en augmentation de 1,5 % par rapport à 2018. Mais dans le détail, ce n'est pas si simple.

En effet, cette hausse est liée à une progression significative (+4 %) des crédits de personnel qui constituent une part importante (238,3 M€ sur 374,24 M€) de ce programme. Or, cette progression intervient en 2019 malgré une diminution du schéma d'emploi (puisque le programme perd 37 postes équivalents temps plein). Elle est liée, pour l'essentiel, à une remise à niveau du titre 2 après une sous-budgétisation en 2018 (due à des effets de change et de prix), ainsi qu'à l'impact du glissement vieillesse technicité, qui est un facteur mécanique.

Pourtant, le programme 151 contribuera bien en 2019, comme les autres, à l'effort de réduction de 10 % de la masse salariale à l'étranger demandé à la mission « Action extérieure de l'Etat » d'ici 2022. Ainsi, comme je l'ai dit, le programme 151 supprimera 37 emplois en 2019, objectif qui sera atteint par de nouvelles mesures de rationalisation du réseau : transfert au Service central de l'état civil à Nantes de la transcription des actes d'état civil réalisée dans certains postes (Suisse, Luxembourg), allègement des effectifs des postes à gestion simplifiée, voire suppression pure et simple de ces postes (Alexandrie, Karachi, Bilbao, Thessalonique). Contribueront aussi à la baisse des effectifs l'externalisation du traitement des demandes de visas (Azerbaïdjan, Biélorussie) et la réduction de l'activité « visas » dans certains postes (Géorgie, Ukraine du fait de l'exemption des visas de court séjour Schengen). Enfin, la réduction de la masse salariale pourra aussi être obtenue par la transformation de postes d'agents titulaires en postes d'agents de droit local, ce qui peut avoir des conséquences pour l'évolution des carrières des personnels et pour leurs familles. Pour des raisons évidentes de sécurité, cette manœuvre « d'ADLisation » ne devra pas concerner nos postes les plus sensibles. On relèvera aussi l'extinction quasi-totale de la compétence notariale des postes en 2019 et la suppression définitive de la Journée Défense et Citoyenneté (JDC) qu'ils organisaient – plus ou moins - pour les jeunes Français de l'étranger, ce qui est, bien évidemment, un choix politique.

Hors titre 2, les crédits du programme 151 pour 2019 s'établissent à 135,95 M€, en diminution de 2,6 %.

Ce montant comprend une dotation de 105,3 M€ destinée aux bourses scolaires, en baisse de 5 M€ par rapport à 2018, mais qui pourra être complétée au besoin, comme les années précédentes, par un prélèvement sur la soulte de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger qui, grâce à des effets de change favorables, a pu se reconstituer (son montant est estimé à 14,1 M€ fin 2018). A cet égard, il faut avoir en tête l'objectif du Président de la République de doubler le nombre d'élèves dans le réseau et les questions qu'il soulève.

Les crédits hors titre 2 du programme 151 comprennent également des crédits d'intervention qui, cette année, bénéficient en apparence d'une légère augmentation (+2,7 %), à 18,1 M€. Néanmoins, ces crédits intègrent pour la première fois cette année une enveloppe de 2 millions d'euros destinée au nouveau dispositif du Soutien au tissu associatif des Français à l'étranger (STAFE) sur lequel je vais revenir. Ces crédits d'intervention permettent aux postes consulaires d'allouer des aides aux Français en difficulté (13,3 M€), de

subventionner une douzaine de centres médico-sociaux, principalement en Afrique, d'aider des organismes de bienfaisance, de soutenir l'adoption internationale ou encore de financer les rapatriements sanitaires, qui ont tendance à se multiplier, surtout dans l'espace européen. Notons cependant que les craintes exprimées l'an passé concernant l'entrée en vigueur de la directive « protection consulaire » au printemps 2018 ne se sont pas concrétisées, aucune demande de rapatriement dans ce cadre n'étant notamment intervenue. Il faut, bien sûr, rester prudent et se donner plus de temps pour apprécier les effets sur notre réseau de cette directive. Enfin, il faut évoquer les crédits prévus au titre du STAFE (Soutien au tissu associatif des Français à l'étranger), dispositif décidé à l'automne dernier pour compenser la suppression de la réserve parlementaire. Le montant prévu (2 millions d'euros) est cependant bien inférieur à celui que les Français de l'étranger percevaient au titre de la réserve parlementaire. En outre, ces crédits sont distribués sur la base d'appels à projets sur lesquels les conseillers consulaires et les conseillers de l'AFE sont consultés, les parlementaires étant, en revanche, tenus à l'écart de la procédure, ce qui pose problème d'un point de vue démocratique.

J'ajouterai que sur les bourses et l'aide sociale, il me semblerait opportun de mener un jour une étude approfondie permettant d'examiner le mode de calcul et l'exactitude des chiffres qui nous sont présentés.

Enfin, le programme 151 comprend divers crédits de fonctionnement, pour un montant total de 12,6 millions d'euros (stable par rapport à 2018). Parmi ces crédits, il faut relever une hausse importante de l'enveloppe prévue pour les élections (+2,6 M€, soit 3,7 M€ en tout) dans la perspective des élections européennes du printemps 2019. Le coût total de ce scrutin pour les Français de l'étranger est estimé à 5,8 M€, en augmentation par rapport à 2014 du fait du nombre d'électeurs inscrits sur les listes, du poids des envois de propagande électorale dans le contexte désormais d'une circonscription unique (l'estimation budgétée porte sur 20 listes mais il est possible qu'il y en ait davantage), enfin une augmentation de 60 % des tarifs postaux depuis 2014. En cas d'insuffisance des crédits prévus à cet effet, le ministère de l'intérieur versera une contribution au ministère des affaires étrangères en cours de gestion. Parmi les mesures qui devraient faciliter l'organisation du scrutin, il faut noter la possibilité (en vigueur depuis 2015) de transmettre les procurations aux mairies par voie électronique et surtout, pour la première fois, l'intégration des listes électorales consulaires dans le Répertoire électoral unique (REU) qui permet de supprimer le système de la double inscription (possibilité de s'inscrire simultanément sur les listes électorales communales et consulaires). Le vote électronique, dont l'utilisation a été suspendue lors des législatives de 2017 en raison d'un risque de cyberattaque, reste envisagé pour les élections consulaires de 2020 et les élections législatives de 2022, mais ne sera pas applicable pour les élections européennes. Le ministère travaille actuellement à la fiabilisation de cette solution.

On notera aussi une augmentation des crédits destinés au développement de la télé-administration, en vue notamment d'engager le chantier de la dématérialisation des actes d'état civil (avec, à la clé, on l'espère, des économies substantielles puisque 80 % des dépenses du Service central de l'état civil (SCEC) correspondent à des frais d'affranchissement), mais aussi d'autres chantiers numériques (dématérialisation des déclarations de PACS, règlement en ligne des droits de chancellerie, pré-demande en ligne des passeports...). Il est aussi envisagé de mettre en place un centre d'appels disponible 24h/24 pour répondre aux demandes des usagers des services consulaires.

Parmi les autres lignes de crédits de fonctionnement figurent la dotation destinée à l'Assemblée des Français de l'étranger (en légère baisse, à 2,3 M€) et des crédits destinés au

fonctionnement du réseau (en baisse de 2,7 M€, du fait du transfert des frais de représentation et de tournées consulaires au programme 105).

M. Jean-Pierre Grand, co-rapporteur pour avis. – J'évoquerai, en ce qui me concerne, trois sujets qui intéressent le programme 151, nos postes consulaires et les Français de l'étranger : l'activité « visas », la situation des ressortissants français au Royaume-Uni dans le contexte du Brexit et le projet de réforme de la représentation des Français de l'étranger

Un mot, pour commencer, sur les visas, qui sont une activité importante et rentable de nos postes. Le nombre de demandes de visas, qui avait légèrement fléchi en 2016 à la suite des attentats perpétrés en 2015, a atteint un record en 2017 (4 millions, soit + 13,5 %), la tendance à la hausse s'étant poursuivie sur 2018. Le nombre de visas accordés progresse parallèlement, malgré un taux de refus en hausse (13,55 % en 2017) en raison d'un renforcement des contrôles visant à prévenir le risque migratoire. Conséquence de l'augmentation constatée, les recettes tirées de l'activité visas se sont élevées à 210,4 M€ en 2017, en hausse de 13,3 % par rapport à 2016 (185,7 millions d'euros). Conformément à un nouveau mode de calcul adopté en début d'année 2018, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a obtenu cette année 25 % de 3 % des recettes collectées, soit 1,38 million d'euros pour financer le recrutement de personnels vacataires. Ces vacations permettent d'apporter des renforts ponctuels appréciables aux postes qui en ont besoin pour le traitement des demandes de visas. On espère qu'avec la progression de l'activité, elles seront au rendez-vous en 2019. Le déploiement de l'application France-Visas, envisagé en 2020, devrait permettre de réduire encore les délais d'instruction, qui sont en moyenne de 4,3 jours en 2017 mais restent variables selon les postes.

Je voudrais maintenant évoquer, comme l'an passé, les conséquences du Brexit sur la situation des quelque 300 000 Français (et plus largement des 3 millions de ressortissants européens) qui résident au Royaume-Uni. Si Londres avait présenté dès juin 2017 une proposition relative aux droits des citoyens de l'UE, celle-ci laissait subsister de nombreux points d'interrogation. Les négociations conduites par la suite ont abouti le 19 mars 2018 à un projet d'accord assez complet. Celui-ci prévoit en effet que les citoyens européens présents à la fin d'une période de transition (soit le 31 décembre 2020) pourront continuer à vivre, travailler ou étudier au Royaume-Uni dans les mêmes conditions que celles prévues actuellement par le droit européen, ceux y ayant résidé pendant cinq ans à cette date pouvant bénéficier du statut de résident permanent. Le droit au regroupement familial serait garanti et les citoyens conserveraient leurs droits sociaux et d'accès aux soins. Au-delà de la période de transition, les droits des citoyens européens dépendront de l'accord sur les relations futures et à défaut, de la législation nationale britannique.

L'entrée en vigueur de cet accord reste cependant conditionnée à l'obtention d'un accord d'ensemble sur le Brexit, qui devait intervenir à l'automne, ainsi qu'à l'accomplissement des formalités de ratification. Or, depuis l'échec du Conseil européen d'octobre, l'éventualité d'un no deal paraît de plus en plus crédible. Quelles mesures à l'égard de nos ressortissants le Royaume-Uni va-t-il prendre dans cette hypothèse? Pour l'heure, nous n'en savons rien.

Quoi qu'il en soit, la Direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire a reçu pour consigne de se préparer à ce scénario. Il s'agira notamment de lancer une campagne de communication adaptée pour informer les ressortissants et leur permettre d'anticiper les démarches à accomplir, suivant les instructions du Home Office britannique.

En outre, le Consulat général de Londres serait renforcé pour mieux répondre aux interrogations de nos concitoyens (accueil téléphonique, guichet, traitement des demandes d'actes d'état civil et de passeports...).

Côté britannique, la mise en place de nouvelles procédures administratives sera nécessaire pour l'obtention du statut de résident permanent. Le Royaume-Uni a ainsi prévu d'inaugurer avant la fin de l'année 2018 un dispositif d'enregistrement en ligne pour recueillir les demandes. Mais les associations de citoyens européens résidant au Royaume-Uni sont très inquiètes quant à la capacité de l'administration britannique de procéder sans erreurs à l'enregistrement de tous les citoyens de l'UE avant la date effective du Brexit. Elles s'inquiètent également des orientations futures de la politique migratoire britannique, après les déclarations de la Première ministre Theresa May en faveur d'une immigration choisie.

Enfin, une préoccupation est le traitement qui sera réservé aux quelque quatre millions de ressortissants britanniques qui viennent en France chaque année : seront-ils exemptés de visas? Dans le cas contraire, il faudrait renforcer le poste consulaire de Londres d'un millier d'ETP, un effort hors de portée!

Pour finir, je voudrais évoquer les perspectives de réforme de la représentation des Français de l'étranger, dont le Président de la République avait exprimé le souhait lors de la session d'automne de l'AFE de l'année dernière. Parmi les raisons qui justifieraient une réforme figurent notamment l'insuffisante lisibilité de cette représentation et un turn-over trop important des élus consulaires, qui occasionne, nous dit-on, beaucoup d'élections partielles. La différenciation entre les élus consulaires qui siègent à l'AFE et les autres est aussi parfois mal vécue. Après une consultation des élus et des grandes associations de Français de l'étranger, le secrétaire d'Etat Jean-Baptiste Lemoyne a livré en mars 2018, lors de la 28^e session de l'AFE, une première restitution soulignant les points d'accord : nécessité de conserver des élus de proximité élus au suffrage universel direct, de garder aussi une représentation non parlementaire au plan national, de former davantage les élus des Français de l'étranger et de renforcer leurs liens avec les élus parlementaires. Selon le directeur des Français de l'étranger que nous avons auditionné, la réforme, dont les contours définitifs ne sont pas encore arrêtés, pourrait conduire à une réduction du nombre de conseillers consulaires qui sont actuellement, je le rappelle, 442. Le mode de fonctionnement de l'AFE pourrait être revu, une possibilité étant que l'une des deux sessions plénières annuelles soit supprimée et remplacée par une commission permanente réunissant le bureau de l'AFE et les parlementaires, ce qui, à mon sens, pourrait être une bonne chose. Cette réforme ne pouvant intervenir avant celle de la représentation nationale, son calendrier a été décalé et, en tout état de cause, il n'est pas prévu qu'elle entre en vigueur avant les élections consulaires de 2020. Nous suivrons évidemment l'évolution de ce dossier avec la plus grande attention.

Pour conclure, nous ne vous proposons pas d'avis à ce stade car notre vote sur ce programme est réservé jusqu'au vote de l'ensemble de la mission « Action extérieure de l'Etat » la semaine prochaine (mercredi 14 novembre). A titre personnel cependant, il me semble que le processus de rationalisation imposé depuis des années au réseau consulaire ait atteint ses limites. Alors que celui-ci n'a cessé de se moderniser et d'économiser depuis une dizaine d'années, ce qui se profile s'apparente plus à du rabout qu'à une rationalisation vertueuse. Une telle stratégie fragilise le service rendu à nos compatriotes à l'étranger et affaiblit notre influence, qui passe par le maintien d'une implantation matérielle et humaine.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je remercie les rapporteurs et partage tout ce qui a été dit. Alors que des économies ont été faites ces dix dernières années, le gouvernement

propose de réduire la masse salariale du réseau de l'Etat de 10 % en quatre ans, soit de réaliser 110 millions d'euros d'économies, dont 78 millions d'euros sur le seul réseau du Quai d'Orsay. Malgré l'inventivité dont nos ambassadeurs sauront faire preuve pour s'acquitter de cette obligation, il est difficile de penser que cela ne va pas affecter la qualité du service public. Le risque est qu'on fasse davantage appel à des prestataires privés, comme c'est déjà le cas pour la prise de rendez-vous. Nous sommes viscéralement attachés au maintien d'un service public de qualité, composé d'hommes et de femmes très engagés dans leurs fonctions et nous ne souhaitons pas qu'il soit réduit. Un mot sur la réforme envisagée de la représentation des Français de l'étranger. La précédente réforme, que j'avais portée à l'époque en tant que ministre, remonte à juillet 2013. Il me semble que nous n'avons pas assez de recul pour apprécier la mise en œuvre de cette réforme et qu'il est trop tôt pour modifier le système mis en place. La réforme de 2013 avait permis d'élargir le collège électoral des sénateurs français de l'étranger mais surtout de doter les communautés françaises établies hors de France d'élus de proximité, ce qui constituait une belle avancée. Aujourd'hui, on envisage une réduction du nombre d'élus. Je ne comprends pas l'acharnement mis actuellement à affaiblir la représentation politique, que ce soit en France ou à l'étranger. Certes, des décrets d'application auraient besoin d'être revus, mais cela ne relève pas de la loi. A mon sens, le projet qui est en train d'être élaboré à la direction des français à l'étranger et de l'administration consulaire est guidé par des considérations administratives et ne tient pas compte du point de vue politique. Les élus consulaires font un travail remarquable. Ils sont en outre des bénévoles qui touchent des défraiements minimes. Installés depuis longtemps dans leur pays de résidence, ils sont des relais précieux entre les autorités locales et les communautés françaises, alors que les diplomates, eux, ne sont que de passage.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – L'an passé, nous nous interrogeons sur la fiabilité du dispositif *Itinera* de recueil mobile des demandes de passeport pour les personnes situées loin des postes consulaires, relayant des critiques sur son coût et ses problèmes techniques. Où en est-on maintenant ?

M. Richard Yung. – A ma connaissance, un nouveau modèle est en train d'être testé. S'agissant des recettes issues des visas, le retour au programme 151 est dérisoire : 1,4 million d'euros, alors que les visas représentent pour l'Etat, sur la base de 40 euros nets par visas, un bénéfice net de 160 millions d'euros. Les effets de ce mécanisme, intéressant dans son principe, ont été habilement réduits. J'aimerais avoir des précisions sur l'évolution des effectifs. Ils seront réduits de 37 équivalents temps plein. Pourtant, il est question pour 2019 d'un transfert de postes des autres ministères vers le ministère des affaires étrangères. Cela va-t-il annuler la baisse ? Quel sera le bilan au final ? Enfin, avez-vous des informations concernant d'éventuelles cessions de bâtiments de postes consulaires ?

M. Édouard Courtial. – Au sujet des visas, avez-vous des indications concernant le « taux de fuite » des demandes vers les consulats d'autres pays ? Lorsque j'étais au gouvernement, le consulat général de Shanghai ne parvenait pas, pour des raisons d'engorgement, à traiter les quelque 7.000 demandes qu'il recevait chaque année, de sorte que les Chinois découragés se tournaient vers le consulat d'Allemagne. Avec pour conséquence qu'au lieu de venir à Paris via Air France pour faire du tourisme et dépenser de l'ordre de 1 000 euros par semaine, ils se rendaient à Berlin via Lufthansa, ce qui représentait un certain manque à gagner pour notre pays. Existe-t-il un indicateur permettant de mesurer un tel phénomène ?

M. Olivier Cadic. – Alors que la population des Français à l'étranger ne cesse de croître, les moyens du réseau consulaire ne cessent de diminuer. Cela implique de revoir l'organisation et les missions des consulats. L'idée d'un centre d'appel centralisant les demandes, que j'avais moi-même émise il y a une dizaine d'années et que la députée Anne Gennetet a récemment reprise dans un rapport est pertinente, ce sera une réelle avancée pour délester les postes consulaires. Avez-vous une estimation de la charge induite par la gestion du STAFE pour les consulats, notamment en termes de moyens humains ? Car il s'agit bien d'une nouvelle mission qui n'est pas anodine : il faut solliciter les associations, examiner les demandes, organiser la concertation... Cela prend du temps, d'autant que les procédures utilisées ne sont pas modernes. Il faudrait évaluer cela. Merci d'avoir évoqué le dossier du Brexit. J'étais récemment à une réunion à Londres avec l'association Les 3 millions (The3Million) à laquelle participaient de nombreux parlementaires britanniques. Personne ne sait ce qui va advenir, l'angoisse est forte, tout est au conditionnel. Concernant la réforme de la représentation des Français de l'étranger, il faut savoir que la France est considérée comme ayant le meilleur système de représentation et qu'elle est dans ce domaine regardée comme un modèle. J'ai cru comprendre que la réforme ne serait pas applicable pour les élections consulaires de 2020, pouvez-vous me confirmer ce point ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Sur la réforme du système de représentation des Français de l'étranger, je rejoins ce qui a été dit par notre collègue Hélène Conway-Mouret, il faut savoir ce que nous voulons. Ce système, mis en place après la deuxième guerre mondiale et développé peu à peu, est admiré et copié par les pays étrangers. De même, j'ai l'impression que le réseau consulaire s'éloigne de la philosophie qui était la sienne à l'origine, celle d'un réseau au service de ses ressortissants, pour se rapprocher de celle du réseau consulaire britannique, qui est davantage au service des intérêts économiques et des voyageurs professionnels. Je ne voudrais pas que la France s'oriente vers ce modèle, même si je reconnais beaucoup de pragmatisme aux Britanniques. Concernant le STAFE, l'enveloppe prévue représente 2 millions d'euros, alors que 3 millions revenaient aux Français de l'étranger dans le cadre de la réserve parlementaire. Alors qu'on nous avait dit que cette somme resterait la même, elle a été en réalité amputée d'un million d'euros. Par ailleurs, beaucoup de dossiers sont refusés par les consulats. Je regrette que la réserve parlementaire ait été abolie et que certains d'entre nous aient soutenu cette suppression. Il aurait mieux fallu en corriger les abus. En plus, les parlementaires sont mis à l'écart, comme ils le sont de l'AFE. C'est aberrant. La mise en place des conseillers consulaires a été un vrai progrès car il y avait un besoin d'élus de proximité. Malheureusement, dans de nombreux pays, ils sont insuffisamment associés par les postes consulaires. Il faudrait renforcer leurs droits, notamment dans les petits pays où les parlementaires se rendent moins souvent. Une autre décision aberrante, qui porte en outre atteinte au principe d'égalité, est la suppression de la JDC pour les jeunes Français de l'étranger. Car s'il y a un endroit où l'on a vraiment besoin d'une JDC, c'est bien à l'étranger. De fait, ce rendez-vous est bien souvent l'unique occasion pour de jeunes Français binationaux résidant loin des consulats et non scolarisés dans les établissements français, d'avoir un contact avec des autorités françaises. En plus, cela ne coûte quasiment rien. Dans le même temps, on renforce le budget destiné à la JDC sur le territoire national. Il y a sûrement moyen d'éviter cette suppression qui est une aberration. Je soulignerai d'ailleurs que certains postes sont très heureux d'organiser ce rendez-vous et en perçoivent tout l'intérêt pour les jeunes en termes de connaissance de la défense de la France et de sensibilisation aux valeurs universelles. Qu'on laisse donc faire les postes qui le font volontiers.

Mme Hélène Conway-Mouret. – A l'appui des propos des rapporteurs, je voudrais citer une phrase tirée d'un récent rapport de la députée Anne Gennetet : « Urgent,

élève sérieux recherche solution innovante pour relever un défi majeur pour son avenir. Pronostic vital engagé ». Voilà la situation dans laquelle se trouve aujourd'hui le ministère des affaires étrangères.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur pour avis. – Personne ne conteste plus aujourd'hui le rôle essentiel des élus consulaires. Il nous faudra être attentifs à ce que la représentation de proximité des Français de l'étranger soit préservée dans le cadre de la future réforme, car elle permet des relations solides et durables avec nos concitoyens hors de France qui en éprouvent particulièrement le besoin. Pour eux, les conseillers consulaires sont un peu comme les conseillers municipaux, le consulat étant la mairie.

Concernant *Itinera*, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères développe actuellement un dispositif de 3^{ème} génération « Itinera 3 », qui aura vocation à compléter le parc existant. Développé en interne par la Direction des systèmes d'information, ce dispositif devrait avoir, selon les informations qui nous ont été communiquées, un coût unitaire inférieur à celui des valises de 2^{ème} génération. La DFAE et la DSI travaillent actuellement, en lien avec le Ministère de l'Intérieur et l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), à la fiabilisation et à la sécurisation de ces matériels avant d'envisager leur déploiement dans le réseau consulaire.

S'agissant des recettes de visas, selon le nouveau mode de calcul adopté en début d'année, ce sont 3 % des recettes collectées l'année précédente qui reviennent au ministère des affaires étrangères, dont 75 % au profit du programme 185 et 25 % au profit du programme 151. C'est plus favorable car auparavant, quand les recettes baissaient l'année précédente, il n'y avait pas de retour au profit du ministère.

Enfin, pour répondre à M. Edouard Courtial, nous n'avons pas connaissance d'un dispositif évaluant l'ampleur des reports des demandes de visas sur d'autres consulats, il faudra poser la question au ministre.

M. Rachid Temal. – Les effectifs du programme 151 baissent bien de 37 ETP en 2019 et ne sont pas affectés par le transfert au ministère des affaires étrangères d'agents de droit local d'autres ministères et occupant des fonctions support dans nos postes à l'étranger : en effet, ceux-ci seront rattachés au programme 105. Concernant les recettes de visas, je rappelle qu'elles contribuent aussi, via le programme 185, au financement de la politique touristique, dont il n'est pas besoin de souligner l'enjeu pour notre pays. Sur ce volet aussi, le retour de recettes est insuffisant, surtout si l'on compare aux moyens dont cette politique est dotée dans d'autres pays comme l'Espagne. Il faudrait augmenter le taux de retour en faveur des deux programmes du ministère. Sur l'avenir du réseau, c'est d'abord une question d'ordre politique sur le service public. Si l'on considère que les Français de l'étranger ont droit au même service que les autres, il faut y consacrer des moyens suffisants, dans le cas contraire, il faut adapter le réseau (privatisations de certaines activités, mutualisation, à l'exemple du centre d'appel, recentrage des missions...), mais on voit bien les problèmes que cela pose. S'agissant du STAFE, sur la première campagne, 302 projets ont été déposés, dont 46 % étaient dans le champ éducatif, et $\frac{3}{4}$ d'entre eux, soit 223 projets en tout, ont été retenus, pour un montant de 1,74 million d'euros. La prochaine campagne pour le STAFE sera lancée début janvier 2019, il faudra bien évidemment regarder cela de près. Concernant le Brexit, nous ne savons pas grand-chose et nous partageons les inquiétudes. Sur la réforme de la représentation des Français de l'étranger, selon les informations dont nous disposons, elle ne sera pas appliquée pour les élections consulaires de 2020, elle n'est d'ailleurs pas actée, ne pouvant être conduite avant la réforme de la représentation nationale. S'agissant de la JDC, le

directeur des Français de l'étranger nous a dit que son maintien aurait un coût. Pour autant, je partage le point de vue exprimé et considère que ce dispositif permet de maintenir un lien avec les jeunes Français de l'étranger. Pour une raison similaire, je ne suis pas favorable à une diminution du nombre d'élus consulaires.

Pour conclure, je pense qu'il serait intéressant d'approfondir nos travaux sur la question des bourses scolaires et de l'aide sociale, afin de sortir du débat et d'objectiver les problèmes.

M. Jean-Pierre Grand. – C'est d'autant plus vrai que, s'agissant des bourses, on ne pourra pas éternellement puiser dans la soulte, il faudra bien se poser les bonnes questions.

La commission réserve son vote jusqu'à la fin de l'examen des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » le 14 novembre 2018.

La réunion est close à 12 h 05.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 31 octobre 2018

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 10.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 – Audition de M. Nicolas Revel, directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam)

M. Alain Milon, président. – Je souhaite la bienvenue à M. Nicolas Revel, directeur général de la Cnam. Il est accompagné de Mme Véronika Levendof, responsable du département juridique.

Je vous rappelle que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat.

Le PLFSS pour 2019 prévoit un solde de l'assurance maladie déficitaire de 500 millions d'euros l'année prochaine. Il s'agit d'un résultat qui, il y a quelques années encore, pouvait sembler hors d'atteinte. Malgré des apports significatifs en recettes, les déficits semblaient se stabiliser entre 3 milliards d'euros et 4 milliards d'euros chaque année.

Cette fois encore, une des principales mesures en dépenses concerne les économies à réaliser par rapport au tendanciel sur l'Ondam. Cette mesure est complétée par toute une série de dispositions à caractère plus structurel, qui constituent les premières traductions législatives du plan Santé.

À quel horizon ces mesures pourront-elles porter leurs fruits, alors que nous arrivons au bout du modèle de régulation hospitalière qui a prévalu ces dernières années ? Nous partageons cette interrogation sur quasiment tous les bancs de notre assemblée.

Monsieur le directeur général, je vous laisse la parole pour un propos introductif avant de la passer à notre rapporteur, puis aux commissaires qui souhaiteront vous interroger.

M. Nicolas Revel, directeur général de la Cnam. – Merci, monsieur le président.

Je voudrais souligner deux éléments principaux concernant le volet assurance maladie de ce PLFSS. D'une part, comme vous venez de l'indiquer, cette année 2019 devrait marquer une étape supplémentaire mais très significative de notre capacité à équilibrer les comptes.

Comme vous l'avez rappelé, nous avons connu des déficits chroniques. Nous avons réussi, ces dernières années, à ramener le déficit qui, au pire de la crise de 2008, était de plus de 10 milliards d'euros s'agissant de la branche maladie, à un niveau de 4 milliards d'euros en 2017. En 2018, nous serons à 900 millions d'euros si l'on prend la dernière prévision des comptes de la sécurité sociale, bien que ce chiffre doive évoluer nécessairement. L'année prochaine, la construction s'établit à 500 millions d'euros.

Ces prévisions sont robustes, l'estimation initiale pour 2018 étant elle-même en dessous du milliard.

Ceci n'est évidemment possible que grâce à la conjonction de deux facteurs logiques, une activité économique qui entraîne une dynamique de nos ressources et de la masse salariale plus forte que les années précédentes, mais aussi un effort durable de maîtrise de la progression de l'Ondam dans une fourchette qui s'est stabilisée au fil des années entre 2 % et 2,5 %.

Cette fourchette me semble être celle de l'équilibre. Nous sommes capables de garantir un solde équilibré dès lors que la progression de la dépense se situe dans cet intervalle cohérent avec le taux de progression de nos recettes. Un équilibre revient, par définition, à rapprocher le taux de progression des dépenses et celui des recettes. Ce chiffre me paraît donc cohérent avec notre objectif de couvrir l'évolution des besoins de santé par ces dépenses supplémentaires, là où nous avons un tendancier de dépenses d'assurance maladie plutôt orienté vers 4 % par an. Je suis convaincu qu'il est possible de couvrir les dépenses de santé en étant à 2 % ou 2,5 %.

Il y a en effet dans l'organisation du système de soins, dans les pratiques des différents acteurs, des marges d'efficience qui ne portent pas préjudice à l'accès aux soins ni à la qualité de ceux-ci. Au contraire, ceci peut nous permettre de modérer la progression de la dépense en respectant l'objectif d'équilibre financier.

C'est, je crois, la meilleure manière de résister à la tentation des déremboursements nourrie par les déficits chroniques. Nous sommes tous attachés à l'idée que notre modèle de sécurité sociale permette de garantir un très large accès aux soins, avec un taux de prise en charge de 78 % constant dans la durée et une couverture encore plus forte des pathologies chroniques et lourdes. Ce modèle est précieux. Pour le préserver dans la durée, nous devons tendre vers l'équilibre. Nous avons, je crois, depuis quelques années maintenant, à peu près stabilisé les conditions pour y parvenir.

Cela passe, vous l'avez dit, par des économies par rapport à une évolution spontanée qui recourt à des pratiques et à des organisations que nous devons améliorer. Le travail est engagé et doit se poursuivre grâce à deux leviers de régulation. Le premier levier est tarifaire et porte sur les produits de santé, les actes et les séjours. Il s'applique aux établissements sanitaires et médico-sociaux, mais aussi en ville, avec des évolutions très maîtrisées de la valeur des actes. Ce levier n'est pas sans inconvénient ni sans effet sur un certain nombre d'éléments...

Le second levier, que nous devons davantage actionner, doit agir sur une meilleure organisation des soins et des parcours, de meilleures pratiques professionnelles, en ayant toujours en ligne de mire le fait qu'agir pour la qualité, c'est éviter la surmédicalisation et les dépenses médicales inutiles, lutter contre la sous-médicalisation et promouvoir la prévention primaire, secondaire ou tertiaire, tout en veillant que les personnes au début d'un processus de pathologie chronique soient correctement prises en charge.

Nous devons donc à atteindre un quantum d'économies de 3,8 milliards d'euros, un peu en dessous de l'effort de 2018 et même de 2017, mais cela reste évidemment un effort significatif, sur lequel nous remettons chaque année l'ouvrage sur le métier.

Ce PLFSS investit également dans l'accès aux soins, leur organisation, la prévention et l'innovation, grâce à des réformes très importantes comme celle du reste à charge zéro (RAC 0), des actes prothétiques dentaires, des équipements audio-prothétiques et optiques, qui ont beaucoup occupé la Cnam cette année, notamment à la faveur de négociations avec les chirurgiens-dentistes.

Ce RAC 0 traduira une amélioration très significative de l'accès aux soins. On sait en effet aujourd'hui ce que coûte un appareil auditif : en moyenne, une fois qu'on est remboursé par la sécurité sociale et par la complémentaire, on est entre 750 euros à 800 euros de reste à charge par oreille. Pour une couronne céramo-métallique, on est aujourd'hui en moyenne à 250 euros de reste à charge. Demain, il sera possible de réduire ces deux chiffres à zéro pour la moitié des appareils prothétiques et d'accéder à un très large panier s'agissant des couronnes et des actes prothétiques.

La réforme de l'aide à la complémentaire santé et, en termes d'accès aux soins, le financement des assistants médicaux seront l'objet d'une négociation en début d'année prochaine qui doit permettre d'apporter une réponse rapide, pragmatique et efficace à la question du temps médical et de l'accès à un médecin traitant généraliste ou à des consultations de spécialistes de premier ou de second recours.

Beaucoup de débats ont eu lieu sur le fait de savoir comment répondre à la question de la pénurie médicale, avec des scénarios de coercition en matière de conditions d'installation. Travailler sur le temps médical disponible des médecins qui exercent aujourd'hui en faisant en sorte qu'ils puissent soigner plus et mieux en investissant à leurs côtés pour qu'ils bénéficient d'une assistance médicale me paraît une réponse nouvelle dont l'impact peut être beaucoup plus rapide et fort que tout autre moyen.

Le deuxième élément concerne l'organisation des soins, avec la première traduction d'éléments contenus dans le plan Santé 2022, annoncée le 18 septembre dernier par le Président de la République, l'émergence des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), le fait de favoriser l'exercice coordonné et la gradation des soins – même si ce sujet trouve, je pense, un débouché plus évident dans le projet de loi sur la santé annoncé pour le prochain semestre.

Nous investissons par ailleurs dans la prévention en élargissant l'objet du fonds « tabac » et en affectant des ressources supplémentaires à la prise en charge à 100 % des examens du jeune enfant ou dans la prise en charge des enfants autistes.

Enfin, nous innovons avec un élargissement de l'article 51 voté dans la LFSS 2018, qui s'ajoute à ce jour aux succès que nous sommes en train d'enregistrer. Cet article a répondu à une véritable attente : les acteurs en ont compris le sens et en ont trouvé le chemin. Cet article doit donner de la souplesse et de la réactivité à la capacité des acteurs à modifier l'organisation des soins, avec des modèles économiques et tarifaires correspondants.

De premiers pas ont été accomplis sur ce qui pourrait constituer une évolution des modes de rémunération, non à titre expérimental mais de manière stable et générale, en matière de prise en charge de pathologies comme le diabète et l'insuffisance rénale chronique (IRC) concernant la partie hospitalière et le séjour hospitalier. Il s'agira d'aller plus loin dans les années à venir.

Ce PLFSS marque donc un retour à l'équilibre, ce qui me paraît constituer la meilleure garantie pour que nous puissions stabiliser, préserver et pérenniser un modèle de protection solidaire. Par ailleurs, ce PLFSS investit dans des éléments stratégiques et structurels clés, que j'ai rapidement balayés.

M. Alain Milon, président. – Merci. La parole est au rapporteur général.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Monsieur le directeur général, merci de ces précisions.

Nous saluons, tout comme vous, l'équilibre ainsi dégagé pour les prévisions budgétaires 2019. La question est évidemment de savoir comment y parvenir. J'aimerais obtenir des précisions sur un certain nombre de points. On a notamment constaté, en 2017 et 2018, un dérapage des soins de ville dans l'Ondam, moins maîtrisés que les soins hospitaliers. Comment entendez-vous pratiquer en 2019 ?

D'une façon plus générale, vous nous avez dit que l'effort demandé à l'Ondam serait globalement de 3,8 milliards d'euros pour 2019. Sur quels points allez-vous faire porter cet effort ?

Nous avons toujours dit qu'il existait des économies à réaliser, des soins inutiles, redondants. Comment entendez-vous le traduire dans les chiffres ?

Vous avez également évoqué le plan Santé. Mme la ministre a indiqué qu'il s'inscrivait dans le PLFSS pour un montant d'environ 500 millions d'euros sur les 3,4 milliards d'euros qui seraient engagés dans les trois à quatre ans à venir. Pourriez-vous nous détailler les éléments principaux sur lesquels vous allez agir ?

Autre point devenu récurrent, celui du dossier médical partagé (DMP), promis pour le mois de novembre. Vous l'aviez déjà annoncé, je crois, pour le mois de juillet de l'année dernière. Nous n'allons pas vous faire un procès à ce sujet, mais nous souhaiterions obtenir d'ultimes précisions sur sa mise en œuvre.

S'agissant du RAC 0, qui représente, je crois, environ 700 millions d'euros à la charge de l'assurance maladie, certains assurés craignent de voir les cotisations de leur complémentaire augmenter. Qu'en pensez-vous ?

Enfin, les établissements de santé et les établissements médico-sociaux gèrent l'Union pour la gestion des établissements de caisses d'assurance maladie (Ugecam), un groupement qui représente environ un milliard d'euros de recettes et qui compte 14 000 salariés.

La Cour des comptes demandait en 2017 de normaliser les conditions de financement des Ugecam, de mettre fin au concours dérogatoire de l'assurance maladie, d'organiser un retour rapide à l'équilibre financier, le déficit étant récurrent depuis plusieurs années, d'optimiser l'organisation du travail en renforçant le pilotage national ainsi que les mutualisations d'activités. Les recommandations de la Cour des comptes à ce sujet sont-elles aujourd'hui appliquées ? Ayant un tel établissement dans ma circonscription, je dois dire que cela me paraît nécessaire.

Mme Catherine Deroche, rapporteure pour l'assurance maladie. – Monsieur le directeur général, une réserve prudentielle va s'appliquer pour la première fois sur

l'enveloppe des soins de ville. C'est une des préconisations de la Cour des comptes. Cela va-t-il hypothéquer le renforcement des moyens annoncés pour le déploiement des CPTS ou des assistants médicaux, sujets sur lesquels des négociations doivent s'ouvrir entre la Cnam et les professionnels de santé ? Quels seront les objectifs de ces négociations ?

S'agissant du RAC 0, sur quelles hypothèses ont été fondées les évaluations du coût de la réforme pour l'assurance maladie ?

Par ailleurs, les chirurgiens-dentistes, lorsque nous les avons reçus, nous ont dit que la négociation dentaire avait été conduite avant la réforme de l'Aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS). Pouvez-vous évaluer l'impact de la fusion entre l'ACS et la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) sur le dentaire ?

Yves Daudigny, Véronique Guillotin et moi-même avons rédigé un rapport sur l'accès précoce aux médicaments innovants. C'est à cette occasion qu'a été souligné le problème du référentiel des actes innovants hors nomenclature de biologie et d'anatomopathologie (RIHN) et des tests biologiques innovants et compagnons dans la prise en charge des traitements. On a l'impression que la procédure d'inscription de certains actes à la nomenclature traîne, ce qui peut pousser des établissements de santé à renoncer à y avoir recours pour des raisons de coût. Ceci va à l'encontre des objectifs de pertinence des soins et d'adaptation du traitement, selon les résultats des tests compagnons. Avez-vous prévu d'accélérer la procédure d'inscription à la nomenclature de certains actes ?

L'article 43 prévoit de nouvelles mesures en faveur du développement du générique. Les médecins devront désormais justifier la mention non substituable, et les patients s'acquitter de la différence de prix entre le princeps et le médicament générique le plus cher.

Ceci sera-t-il efficace selon vous ? Les médecins et les pharmaciens ne sont pas forcément hostiles au développement du générique, mais préféreraient une politique concertée de développement et un accord conventionnel : les médecins seraient chargés d'informer les patients et les pharmaciens gèreraient la substitution, selon des objectifs fixés dans le cadre de cette convention. Cela vous paraît-il envisageable ?

Enfin, l'article 29 *quinquies*, introduit par le rapporteur général Olivier Véran à l'Assemblée Nationale, prévoit la mise en place d'un forfait de réorientation des patients qui sera versé aux services d'urgence par l'assurance maladie. Cette mesure, certes destinée à désengorger les urgences des hôpitaux, est totalement isolée des autres. Quelle est votre estimation de cette dépense supplémentaire à la charge de l'assurance maladie ?

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour la famille. – Je voudrais surtout traiter ici de l'accès aux soins. Je pense que nous avons aujourd'hui devant nous des perspectives tout à fait intéressantes dans le plan « santé 2022 ». J'ai personnellement travaillé sur l'accès aux soins avec deux collègues, dont l'un député. Nous avons pu mesurer la révolution à laquelle nous assistons aujourd'hui sur le terrain et pu observer des projets innovants dans les territoires les plus fragiles.

Je voudrais parler notamment de la télémédecine, qui est un sujet qui, en soi, peut être animé par l'assurance maladie dans le cadre de la formation ou de l'accompagnement. La télémédecine abolit les distances et peut constituer une réponse pour les territoires les plus

isolés : cela permet, selon moi, d'optimiser les prises en charge, un certain nombre d'initiatives étant nées sur les territoires.

La télémédecine favorise également la formation continue permanente. Nous sommes allés, tout près de Paris, rencontrer des dermatologues qui travaillent quotidiennement avec des médecins généralistes sur les lésions cutanées. Ces derniers enrichissent ainsi leurs compétences par le biais de ce qu'on peut considérer comme de la formation continue. Cela renforce également les liens entre la ville et l'hôpital, entre le premier et le second recours, et c'est très important. Comment l'assurance maladie compte-t-elle participer à ce déploiement ?

Même s'il s'agit d'une expérimentation assez modeste, depuis que l'avenant numéro 6 a été signé, des initiatives naissent un peu partout sur les territoires. Comment pouvez-vous les accompagner, notamment sur le plan du financement ? Des équipements sont en effet nécessaires, et il faut se les approprier...

Il ne s'agit toutefois pas de se laisser abuser par des fournisseurs d'équipements qui proposent des prix bien trop élevés. Si la formation des professionnels est indispensable, celle des patients est également nécessaire. On entend souvent dire qu'on ne peut pas remplacer les médecins par des robots : or la télémédecine a besoin des professionnels pour accompagner ces dispositifs. Il faut donc valoriser financièrement les actes médicaux ou les actes de professionnels autres que médecins qui travaillent derrière ou à côté des écrans.

Pouvez-vous nous dire comment vous comptez accompagner ce déploiement et cette nouvelle forme de médecine ?

M. Gérard Dériot, rapporteur pour les accidents du travail et les maladies professionnelles (AT-MP). – Monsieur le directeur général, la branche AT-MP est réellement équilibrée – trop, même ! On semble écarter toute nouvelle baisse du taux de cotisation AT-MP. Les recettes de la branche du régime général ont progressé en 2019 de 3,9 %, alors que ces dépenses n'augmenteront que de 1,7 %.

La perspective d'une contribution de la branche AT-MP au désendettement des autres branches est de plus en plus clairement assumée par le Gouvernement, à rebours de la logique assurantielle de notre système de protection contre les risques professionnels. Ne serait-il pas plus vertueux de mobiliser une partie de l'excédent de la branche AT-MP pour renforcer les actions de prévention, qui représentent moins de 3 % des dépenses de la branche ?

Par ailleurs, en 2019, pour la cinquième année consécutive, le transfert de la branche AT-MP à la branche maladie de la sous-déclaration des accidents du travail et maladies professionnels sera maintenu à 1 milliard d'euros. Pourtant, la sinistralité baisse et de nombreux efforts de déclaration ont été réalisés. Ne pensez-vous pas que le maintien de ce transfert va finir par paraître assez artificiel ? Ceci ne risque-t-il pas d'envoyer un mauvais signal aux partenaires sociaux ?

Je rappelle que tout cela se décide normalement entre les différents partenaires sociaux. Or cela permet d'annoncer l'équilibre de la branche maladie. Le milliard transféré arrange bien les choses !

Enfin, le rapport de la députée Charlotte Lecocq plaide pour un guichet unique de la prévention, qui réunirait les services de santé au travail (SST) et les préventeurs de la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat). Le transfert de l'activité de prévention de la branche à un opérateur privé régional unique me semble personnellement assez problématique, surtout dans les régions où on court le risque de s'éloigner des bassins d'emploi. Quelle est votre position sur l'enjeu de la réorganisation des services de santé au travail ?

Voici les questions que je voulais vous poser, monsieur le directeur général. Ce n'est pas très nouveau : les mauvaises habitudes perdurent ! Nous souhaiterions que vous puissiez trouver une solution pour estimer un peu mieux les sous-déclarations, qui sont manifestement estimées « au doigt mouillé », je le répète.

Ainsi que je l'ai déjà dit l'année dernière, il me semble que votre organisme est extrêmement compétent. Pour établir des statistiques, il n'y en a pas de pareil ! Dans ce domaine, ce devrait être la même chose.

M. Nicolas Revel. – Monsieur le rapporteur général, vous avez tout à fait raison s'agissant de la question des sous-Ondam et du respect des enveloppes liées aux dépenses de ville : les chiffres parlent d'eux-mêmes. Nous observons depuis maintenant quelques années un dépassement de l'exécution de l'Ondam de ville par rapport au sous-Ondam voté dans le cadre du PLFSS, qui est compris entre 80 milliards d'euros et 90 milliards d'euros. Ce dépassement se situe aujourd'hui à un chiffre de 300 millions d'euros à 500 millions d'euros. Il conduit en effet – ce qui fait toujours réagir les fédérations hospitalières –, pour tenir l'Ondam, à procéder à l'annulation d'un certain nombre de crédits mis en réserve en début d'exercice et délégués dans le respect de l'Ondam voté. Pour faire simple, on pourrait dire que l'hôpital paye pour la ville.

La question est de savoir comment travailler à une régulation infra-annuelle de la dépense de ville. Cette question est légitime. Il me paraît tout d'abord important de rappeler un premier élément : ces notions d'Ondam de ville et d'Ondam hospitalier sont des notions quelque peu « piégeuses ». Vous devez savoir que ce qu'on appelle l'Ondam de ville, c'est-à-dire les dépenses qui s'imputent sur le sous-Ondam de ville englobent tout ce qui est consultation médicales des médecins de ville, médicaments dispensés par les officines de ville, mais intègrent aussi tout le poste consacré aux transports sanitaires, dont les deux tiers sont prescrits par les établissements, à hauteur de 4,6 milliards d'euros, avec une dynamique de 4,5 % à 5 %.

L'Ondam de ville prend par ailleurs en compte tous les médicaments en rétrocession hospitalière prescrits par un médecin hospitalier et délivrés par une pharmacie hospitalière à un patient qui n'est plus hospitalisé. Tous les traitements du VHC, l'hépatite C, ainsi que beaucoup de produits anticancéreux sont aujourd'hui en rétrocession hospitalière. Celle-ci, par une norme comptable, est intégralement imputée à l'Ondam de ville, le patient n'étant plus hospitalisé.

Lorsqu'un chirurgien opère dans un établissement privé, à but lucratif ou non, il y a facturation par l'établissement d'un séjour, mais la rémunération dudit chirurgien relève de l'Ondam de ville. 20 % des indemnités journalières sont prescrites par des médecins hospitaliers. Il faut donc être nuancé.

Deuxième élément : la régulation des dotations versées aux établissements – ce qui constitue toujours une mauvaise nouvelle pour eux – ne porte pas atteinte aux rémunérations des professionnels de santé qui exercent dans ces établissements.

S'il s'agit de réfléchir à des dispositifs de régulation infra-annuelle équivalents pour les professionnels de ville, il faut que la notion de sous-Ondam soit clarifiée, mais il faut probablement aussi s'interroger sur la valeur relative des sous-Ondam entre eux, ceux-ci comportant un léger différentiel. Il est aujourd'hui sans conséquence, faute de dispositif réel de responsabilisation des sous-enveloppes. S'il devait y en avoir un, je pense que le positionnement du taux d'évolution des deux sous-ensembles serait beaucoup plus analysé.

Il ne faut pas perdre de vue qu'une régulation infra-annuelle des professionnels, de ville consisterait à leur verser ou non des éléments de rémunération, ce qui peut tout à fait être envisagé en théorie, à la condition que ceux dont nous réserverions une part des rémunérations soient bien à l'origine du dépassement. Il faut toujours veiller à ce que les choses soient justes et lisibles.

La réponse apportée par le PLFSS est un peu différente. Elle consiste à introduire une réserve prudentielle, terme un peu mystérieux : après avoir observé qu'il existait toujours, ces dernières années, quelques centaines de millions de dépassement en exécution de l'Ondam de ville du fait de toute une série de facteurs, y compris ceux liés à l'activité hospitalière, on a fait en sorte, dans la construction même de l'Ondam et de l'Ondam de ville, de prévoir une réserve qui n'obéisse pas à une logique de régulation, déléguée ou non, mais à une logique de remboursement de soins.

Ceci nous oblige à dégager des économies permettant de supporter, le cas échéant, un dépassement intégré dans la construction *ab initio*, qui doit donc viser, demain, un dépassement moindre, voire nul.

Cela suppose de réaliser des économies. Vous m'avez demandé de décrire l'ensemble des actions permettant d'atteindre ce quantum d'économies, de modération de la progression de la dépense à hauteur de 3,8 milliards d'euros. Vous êtes habitués à l'annexe du PLFSS : vous avez donc observé qu'il existe une grande stabilité dans les différents leviers d'action, dont certains portent sur des économies touchant à la sphère des établissements, tenant autant à l'optimisation des achats qu'à une action sur les volumes de séjour, la modération de la dépense hospitalière devant amorcer plus rapidement le virage ambulatoire, tout en évitant des hospitalisations et des réhospitalisations inutiles. On enregistre depuis deux ans un ralentissement de l'activité hospitalière – réel en 2017 et qui se poursuit de manière plus modérée en 2018.

Cela peut constituer un élément de tension sur les finances, les financements et les ressources des établissements mais c'est, sur le moyen terme, cohérent avec toute la stratégie que nous voulons déployer pour faire en sorte de mieux organiser les soins, éviter les passages aux urgences et les hospitalisations lorsqu'on le peut, et pouvoir mieux prendre en charge les patients chroniques à domicile.

Il existe par ailleurs toute une série de pratiques qui relèvent davantage de l'intervention de la Cnam. Elles portent sur des actions conjuguées sur les tarifs et sur la pertinence des prescriptions, des actes, des transports. Il me faudrait pouvoir entrer dans chaque sujet pour vous apporter un éclairage : il s'agit en effet à chaque fois de dizaines de

programmes et d'actions différentes, que ce soit en termes de transports, d'imagerie, de médicaments génériques, d'infirmiers, de kinésithérapeutes, de biologie, etc.

Nous suivons nos actions. La question est donc de savoir si nous réalisons les économies prévues. Pour tout ce qui est tarifaire, c'est assez facile : nous observons la façon dont nous avons réussi à modérer l'évolution du poste par rapport au tendancier – actes infirmiers, imagerie.

En 2017, nous avons atteint nos objectifs. Cela n'avait pas été le cas en 2016 : nous étions alors un peu en dessous. Il est trop tôt pour le dire à propos de 2018. Nous ne sommes pas aujourd'hui à 100 % de nos prévisions, mais nous progressons, la fin d'année apportant un redressement de nos résultats.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Travaillez-vous sur les objectifs et les propositions de la Haute Autorité de santé (HAS) relatives à la pertinence des actes ?

M. Nicolas Revel. – Nous avons engagé avec la HAS un travail qui s'inscrit dans le cadre d'un des chantiers de la stratégie de transformation du système de santé. Le Premier ministre, en février dernier, a en effet lancé cinq grands chantiers de transformation. L'un d'eux porte sur la qualité et la pertinence des soins. Le copilotage a été confié à Dominique Le Guludec, présidente de la HAS, Olivier Lyon-Caen, médecin-conseil national de l'assurance maladie et Alain-Michel Ceretti, président de France assos santé. Ce travail a consisté, entre février et septembre, à se pencher sur divers sujets, comme les indicateurs de parcours ou la prise en compte du retour patients.

Enfin, l'assurance maladie a mené une réflexion sur les conseils nationaux professionnels (CNP), qui représentent, par spécialité médicale, les sociétés savantes et les syndicats professionnels, aussi bien en ville qu'à l'hôpital. Il s'agit de lieux de travail scientifiques, médicaux, où les interlocuteurs sont prêts à s'engager dans la formalisation de recommandations de pertinence, de bonnes pratiques et de bonne organisation des soins

Nous avons agi en lien étroit avec la HAS et nous allons poursuivre dans cette configuration pour que les conseils nationaux professionnels produisent et diffusent plus rapidement des éléments de bonne pratique à l'ensemble des soignants. Nous l'avons déjà réalisé pour deux pathologies, l'insuffisance cardiaque et l'ostéoporose. Nous continuons avec l'épilepsie et la broncho-pneumopathie chronique obstructive (BPCO).

La HAS aura ensuite à les valider, à les retravailler ou à les écarter, car elle doit être dans son rôle et juger la qualité *in fine*. Cela nous permet d'aller plus vite et d'être dans un dispositif où les médecins sont partie prenante de la démarche et s'engagent dans la diffusion, auprès de leurs confrères, d'un matériau qu'ils auront largement contribué à définir eux-mêmes.

Cela fonctionne. J'ai ainsi signé avec les radiologues, en avril dernier, un protocole devant aboutir à des économies – ce qui n'est pas le but premier des CNP – qui insiste plus sur la pertinence que sur l'aspect tarifaire. Auparavant, nous avions avec les radiologues des protocoles strictement tarifaires. On convenait, dans un rapport de force un peu dur, de programmer des baisses de tarifs. On se dit à présent qu'il y a des économies à réaliser sur des actes inutiles. Ils en conviennent et sont prêts à s'engager vis-à-vis des prescripteurs, notamment en matière de lombalgie ou d'imagerie du rachis, pour leur

expliquer qu'il ne sert à rien de réaliser des images trop tôt. On a donc convenu d'économies qui amènent les radiologues à déployer, sur le plan local, des actions de sensibilisation de leurs confrères, qui se traduisent déjà dans nos chiffres par une modération de l'évolution du poste. Cela fonctionne.

S'agissant du plan Santé, la ministre vous a indiqué que celui-ci s'élèverait à 500 millions d'euros en 2019. Il s'agit d'investissements favorisant la transformation, qui comprend trois objectifs principaux.

Le premier concerne l'investissement hospitalier. Ainsi que vous l'avez compris, cette stratégie comporte une orientation très forte en faveur d'une gradation des soins plus affirmée et mieux assumée dans les différents niveaux d'offres de proximité spécialisées et très spécialisées, qui doivent mailler l'organisation des soins hospitaliers dans les territoires.

Le deuxième objectif en matière d'investissements touche à la structuration des soins de ville – assistants médicaux, CPTS, exercices coordonnés.

Le troisième objectif a trait à la coordination ville-hôpital par le déploiement d'outils numériques, le dossier médical partagé étant l'un d'eux, mais non le seul.

Le chiffrage des différents budgets affectés à ces trois sous-ensembles n'est pas achevé. Pour les CPTS et les assistants médicaux, cela renvoie à une négociation. Il n'existe donc pas, par définition, de chiffres connus à ce jour.

Concernant le DMP, je reconnais avoir peut-être été légèrement optimiste. Je m'étais fixé une borne à la fin du premier semestre 2018. Nous avons reporté le lancement à novembre. C'est mardi prochain que la ministre lancera la campagne officielle en direction des patients pour les inviter à créer leur DMP. Il s'agit d'un élément extrêmement important pour les patients en termes d'accès à l'information qui les concerne, mais aussi d'un instrument de bonne prise en charge et de bonne coordination entre professionnels.

Vous savez que l'assurance maladie a repris la responsabilité du DMP grâce à la loi de 2016. Après douze années, le bilan s'élevait à 500 000 DMP ouverts pour toute la population résidant en France. La moitié était vide. Nous avons cherché à comprendre pourquoi et à relancer le DMP avec de meilleures chances de succès.

Le premier axe est de faire en sorte qu'il soit plus simple qu'auparavant d'ouvrir un DMP. Initialement, seul un médecin, grâce à sa carte professionnelle de santé (CPS), pouvait créer le DMP, en présence du patient muni de sa carte Vitale. Il est donc normal qu'il y en ait eu si peu, les médecins ayant autre chose à faire, *a fortiori* compte tenu de la tension qui s'exerce sur la ressource médicale.

Nous avons investi pour rendre possibles des ouvertures de DMP par les assurés eux-mêmes grâce à d'autres voies et, en premier lieu, par le biais d'un site Internet, après que l'intéressé ait reçu ses éléments d'identification spécifiques en toute sécurité.

Nous avons également rendu possible le fait de pouvoir créer son DMP dans les accueils de caisses primaires, où nous comptons chaque année plus de 30 millions de passages.

En outre, nous avons ouvert à des professionnels de santé autres que les médecins la possibilité de créer des DMP. Nous avons passé une convention avec les pharmaciens à

cette fin. Ils seront rémunérés un euro par DMP ouvert. Les pharmaciens ont déjà ouvert des dizaines de millions de dossiers pharmaceutiques. Nous avons donc engagé un partenariat avec eux. Je souhaite le faire aussi avec les infirmières et infirmiers libéraux.

Nous rodons la montée en charge de ces différents canaux. Nous sommes très loin d'avoir atteint leur pleine puissance. Les ouvertures par Internet ne se font pas encore, car nous n'avons pas encore envoyé les identifiants aux patients par e-mail. Les pharmaciens sont quant à eux en train de s'équiper. 8 000 d'entre eux seront en capacité de les créer la semaine prochaine. 1 000 pharmacies supplémentaires s'équipent chaque semaine. Le rythme de déploiement et d'équipement est assez important.

La semaine dernière, nous avons créé 82 000 DMP, contre 500 000 en douze ans. Je ne crois pas me tromper en disant que ce nombre hebdomadaire va fortement augmenter dès que nous allons monter en charge et mener une campagne nationale, à partir de la semaine prochaine.

Je pense que nous pouvons réussir, ce qui est évidemment la condition *sine qua non* et première, à convaincre beaucoup d'assurés et de patients d'ouvrir leur DMP. Je me suis fixé l'objectif ambitieux de 40 millions de DMP en cinq ans. Le DMP doit viser cette ambition.

Deuxième condition *sine qua non* : que ces DMP disposent d'informations, sans quoi nous ne serons jamais à 40 millions de DMP, les gens voyant que cela ne sert à rien.

Pourquoi certains DMP étaient-ils vides ? Auparavant, il fallait qu'un médecin, un professionnel de santé ou un établissement, de manière proactive, y fasse figurer une information. Nous amenons un élément radicalement nouveau : nous injectons pour le régime général, ainsi que pour les assurés de tous les régimes, deux années de remboursement de soins dès la création du DMP : médicaments, praticiens, séjours hospitaliers, examens de laboratoire...

C'est un premier élément, mais il est insuffisant. Il faut pouvoir compléter par des comptes rendus d'hospitalisation, des prescriptions, des comptes rendus d'analyses, etc. Ce travail se poursuit. Environ 600 établissements de santé alimentent les DMP par les comptes rendus d'hospitalisation. Nous continuons à travailler pour monter en charge. Nous sommes également en relation avec les biologistes à cette fin.

Le RAC 0 entraînera-t-il un impact sur les primes des complémentaires santé ? Il est important de rappeler que les primes des complémentaires augmentent chaque année, ce qui est normal, l'augmentation des remboursements augmentant avec la consommation de soins. L'assurance maladie fait face, sans augmenter les taux de cotisation, grâce à la dynamique de la masse salariale, qui constitue l'assiette de nos cotisations. Les contrats des complémentaires ne procèdent pas de la même mécanique. Comme tout contrat d'assurance, ceux-ci sont en effet indexés en euros.

Je ne suis pas en train de justifier les augmentations des complémentaires au cours des dernières années. Ce n'est pas mon rôle et je n'ai pas d'avis particulier sur le sujet. Je dis simplement que, mécaniquement, les contrats des complémentaires obligent à un certain ajustement des ressources au regard de l'évolution des dépenses.

Nous avons étroitement travaillé à ce sujet avec les trois familles de complémentaires pour veiller à un équilibre macrofinancier de la réforme. Il existe des postes dentaires ou d'audioprothèses pour lesquels la dépense est plus importante. Pour le poste relatif à l'optique, la pente naturelle, avant même la réforme, est baissière. En outre, la réforme présente des éléments devant conduire à des économies supplémentaires pour les complémentaires en matière d'optique, compte tenu de la dynamique et de l'évolution des contrats.

Globalement, année après année, nous sommes dans une logique de relatif équilibre. Selon certaines études, il peut exister un impact sur de petits contrats si l'on veut assurer leur équilibre économique. L'argument est imparable mais, aujourd'hui, tous les opérateurs savent qu'ils gagnent sur certains contrats et perdent sur d'autres.

Les opérateurs devront donc implicitement continuer à raisonner en mutualisant leurs différents risques. Il serait donc anormal que l'on connaisse un ajustement total sur le coût des petits contrats : ce ne serait pas le reflet de l'impact économique global de la réforme sur les opérateurs que sont les entreprises et les organismes complémentaires, qui ne doivent pas raisonner uniquement contrat par contrat. Nous serons évidemment attentifs au fait que la nature de ce compromis soit respectée lorsque les entreprises prendront leur décision le moment venu.

Les Ugecam sont un groupe adossé à l'assurance maladie qui gère 240 établissements, 14 000 collaborateurs, un milliard de produits liés à notre activité. On y trouve beaucoup de soins de suite et de réadaptation (SSR), et de médico-social pour l'essentiel.

Un rapport de la Cour des comptes souligne un certain nombre de points fort justes. Nous sommes, vous l'avez dit, sur un milliard de ressources. Le déficit d'exploitation est compris entre 10 millions d'euros et 15 millions d'euros. C'est pour moi un sujet de préoccupation qui tient beaucoup aux établissements sanitaires SSR. Eux-mêmes ont connu une certaine évolution de leurs ressources, même s'il ne s'agit pas uniquement des SSR des Ugecam. On a en effet assisté à une évolution assez sévère des dotations annuelles de financement (DAF), dont nous subissons les effets en tant que gestionnaires d'établissements

Nous avons pour projet de ramener ces déficits d'exploitation à zéro. Beaucoup d'actions sont déployées dans les établissements pour y parvenir, notamment dans les établissements déficitaires. Nous sommes également en train de résorber les financements dérogatoires dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG). Il n'existera donc plus de financement dérogatoire. Ceux-ci représentaient quelques millions par an. Ils finançaient l'intéressement des collaborateurs.

Enfin, ce retour à l'équilibre nécessite un travail sur la mutualisation. Celle-ci est engagée. Nous mutualisation en ce moment la paye, le support informatique. Nous sommes parfois amenés à retravailler sur les conditions d'encadrement du temps de travail, certains accords locaux méritant d'être revisités. Nous serons, je l'espère, à l'équilibre les prochaines années.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Ce n'est pas la qualité des établissements qui est ici en cause. La Cour des comptes – je ne partage pas cette conclusion – estimait qu'il fallait mettre un terme à l'expansion de l'offre de soins et revenir à

une gestion de droit commun. Ces établissements permettent notamment de mailler le territoire.

Nous pensons tous ici bien trop à la proximité, notamment en matière de soins de suite, pour nous plaindre de l'investissement de l'assurance maladie, mais il convient cependant que l'organisation soit encore plus efficace et maille encore un peu mieux le territoire.

M. Nicolas Revel. – La Cour des comptes nous dit de ne pas créer plus d'établissements, considérant que nous sommes déficitaires. En réalité, nous n'avons pas de politique d'expansion. En revanche, il nous arrive de répondre à des sollicitations, notamment dans le champ médico-social.

Il peut arriver, parce que nous sommes un acteur présent dans les territoires lorsqu'il s'agit de reprendre un établissement, que les ARS nous demandent d'agir. C'est un des points sur lesquels j'ai fait savoir à la Cour des comptes que je ne comprenais pas sa conclusion.

Vous m'avez interrogé sur les hypothèses qui ont fondé nos estimations de coûts s'agissant du RAC 0. Celles-ci intègrent une certaine augmentation du volume. Je vous communiquerai des éléments à l'issue de notre réunion.

Par ailleurs, un amendement du Gouvernement, voté en première lecture à l'Assemblée nationale, invite l'assurance maladie et les partenaires conventionnels à ouvrir une négociation dans le mois qui suit la promulgation de la LFSS, fin janvier, concernant deux objets.

Le premier objet concerne l'exercice coordonné, le financement et la constitution des CPTS, dont le président de la République souhaite qu'elles maillent le territoire à hauteur d'environ un millier d'ici 2022.

Au-delà des CPTS, il faut convenir que l'exercice coordonné se joue aussi entre les professionnels sur des échelles plus proches, à deux niveaux. Le premier niveau concerne, sur un échelon territorial assez large, l'organisation de soins non programmés, la mise en œuvre de structures capables de gérer des parcours complexes, notamment sous l'angle ville-hôpital. Le deuxième niveau consiste à aider les professionnels à mieux s'organiser pour prendre le patient en charge. Ils le font au quotidien, mais il faut leur donner des outils supplémentaires pour le faire mieux. Cette négociation sera pluri-professionnelle. C'est le premier bloc.

Le deuxième objet concerne les médecins : il s'agira de déployer des assistants médicaux et de répondre à toute une série de questions, comme le fait de savoir quel médecin sera éligible au financement d'un assistant médical, quelles seront les conditions pour en bénéficier. Il est clairement indiqué qu'il faut favoriser l'exercice regroupé, coordonné et obtenir des contreparties : si on finance des assistants médicaux, c'est pour améliorer l'accès aux soins. On va donc probablement demander à un médecin généraliste d'augmenter le nombre de ses patients, l'assistant médical lui permettant de travailler mieux et davantage.

J'entends vos réactions : les assistants médicaux sont une idée portée à la fois par l'assurance maladie et le ministère de la santé, mais aussi par beaucoup de professionnels eux-mêmes, en Allemagne et dans d'autres pays européens, mais aussi en France, où certains

généralistes ont investi dans cette organisation. Ils sont capables de rendre compte de l'impact de cette organisation en lien avec un profil soignant – sans que ce soit pour autant une infirmière.

Les médecins peuvent ainsi se recentrer sur leur cœur de métier, débarrassés d'une série de tâches qui ne constituent pas le cœur de leur expertise. Les assistants médicaux n'ont pas l'air malheureux non plus. L'impact sur l'activité du cabinet se révèle très significatif en nombre de consultations, avec davantage de patients suivis et un impact réel sur la qualité de vie des soignants et des médecins.

Ce modèle de l'assistance médicale, qu'on découvre en France, que certains font déjà fonctionner, permet une offre de soins primaires qui répond beaucoup mieux à la demande, les médecins pouvant suivre davantage de patients.

L'objectif est de faire en sorte qu'un patient qui perd son médecin généraliste qui part à la retraite puisse plus facilement en retrouver un autre parce qu'on donne les moyens à son remplaçant de suivre davantage de patients que son prédécesseur ne le faisait jusqu'alors. C'est un objectif qui répond à un modèle d'organisation qui a fonctionné et qui fonctionne autour de nous, même en France.

S'agissant de l'impact de la réforme de l'aide à la complémentaire santé, nous avons, grâce à la nouvelle convention qui s'est appuyée sur le règlement arbitral précédent, réalisé depuis maintenant un an la jonction entre les assurés à l'ACS et à la CMU-C, désormais éligibles au même panier de soins et aux mêmes tarifs.

L'impact de cette réforme va en réalité consister – et c'est l'objectif – à faire en sorte qu'il existe plus d'assurés dans ce nouveau dispositif de la CMU-C. La convention prévoit qu'en cas d'augmentation du nombre d'assurés à la CMU-C ou à l'ACS de plus de 10 % ou 12 %, une clause de revoyure des tarifs du panier CMU-C sera automatiquement prévue.

Quant au RIHN, vous avez raison de dire qu'il faut que l'on accélère l'inscription dans le droit commun tarifaire. Le coût des actes innovants qui ne sont pas pris en charge pèse sur ses enveloppes. Les établissements demandent légitimement que nous accélérions l'inscription et le remboursement de ces actes.

Pour ce faire, il faut les évaluer. Nous avons donc travaillé avec la HAS à un calendrier afin qu'elle puisse se donner les moyens d'évaluer par paquets successifs, au cours des trois prochaines années, des actes de biologie ayant vocation, dans le droit commun, à être inscrits et remboursés.

L'article 43 sur les génériques part du constat qu'en France, malgré tous les efforts qui ont été déployés au cours des dernières années, nous avons une part en volume des médicaments génériques très significativement en dessous de ce qu'on voit autour de nous : nous sommes quasiment dans un rapport du simple au double. Cela tient au fait qu'on dénombre beaucoup de prescriptions hors répertoire. Par ailleurs, le pourcentage de prescriptions mentionnant le caractère non substituable de celle-ci a quadruplé en cinq ans. Nous étions à 2 % en 2012. Nous sommes aujourd'hui à 8 %.

Je ne crois pas que cette évolution se fonde strictement sur des raisons médicales. Je le dis comme je le pense. Il faut, à un moment donné, trouver des moyens de

responsabiliser les patients, les prescripteurs et les pharmaciens. C'est ce à quoi vise cette disposition.

Vous m'avez interrogé sur la question de savoir s'il pourrait être intéressant de procéder par la voie d'un accord pluri-professionnel entre médecins et pharmaciens. Une des missions de l'assurance maladie est de négocier des accords conventionnels. Je suis par principe intéressé lorsque des professions souhaitent faire évoluer par voie conventionnelle des pratiques en vue d'une plus grande efficacité, mais on a essayé beaucoup de choses jusqu'à présent.

J'y suis prêt si le contenu de ce chantier conventionnel peut nous permettre d'espérer des évolutions de pratiques. Proposer un texte conventionnel pétri de bonnes intentions pour prescrire demain moins de mentions « NS » sans aucun mécanisme permettant d'y parvenir serait se payer de mots. Je dialogue sur la question avec les professionnels : pourquoi ne pas ouvrir un chantier pour montrer qu'on est capable d'améliorer la part du générique par d'autres leviers que ceux prévus par la loi, pour autant qu'ils soient prêts à s'engager dans des évolutions qui permettent de sanctionner positivement et négativement certaines prescriptions ?

Aujourd'hui, certains médecins font figurer la mention « NS » sur 20 % de leurs prescriptions. 8 % serait encore trop. Cela n'a ni sens ni fondement. Si les acteurs sont prêts à s'engager dans des dispositifs un peu plus efficaces que de simples intentions, cela peut être intéressant.

Le forfait « réorientation urgences » constituera une expérimentation qui part de l'idée selon laquelle on enregistre trop de passages aux urgences. C'est le cas en France comme dans beaucoup de pays autour de nous. Le nombre ne cesse d'augmenter sans le moindre motif.

Comment faire pour que les établissements, alors qu'ils facturent ces actes, soient incités à renvoyer ces patients vers la ville ? C'est le sens de l'amendement proposé à l'Assemblée nationale par le rapporteur général. Il pose évidemment des questions mais il a été réécrit pour s'inscrire dans un cadre expérimental. Je pense qu'il faut considérer les choses sous cet angle et étudier ce que cette expérimentation peut donner.

S'agissant de la télémédecine, nous avons signé en juin dernier un avenant important à la convention médicale, qui va permettre de passer d'une télémédecine expérimentale trop compliquée pour les acteurs, et qui n'a jamais décollé en France, à des actes remboursés comme n'importe quel acte. La télé-expertise, qui n'est pas encore entrée en vigueur, sera mise en œuvre en début d'année.

Ainsi que vous l'avez dit, la téléconsultation rend service à un patient auquel on évite un déplacement. La télémédecine ne crée pas de temps médical supplémentaire. En revanche, elle rend service dans des situations très concrètes : je pense à un patient à domicile, avec une pathologie lourde. Son infirmière considère que l'évolution de la situation du patient justifie que le médecin le voie. Celui-ci ne peut passer dans la journée : elle peut déclencher une téléconsultation avec le généraliste.

Vous êtes suivi par un spécialiste éloigné, en ville ou à l'hôpital. Vous avez vocation à aller le voir régulièrement mais, de temps en temps, vous pouvez procéder par téléconsultation, ce qui évite un déplacement qui peut être assez long.

Nous avons souhaité que la téléconsultation respecte un certain nombre de principes de bonne organisation des soins. Nous voulons notamment que le patient et le médecin se connaissent, se soient vus en consultation au cours des douze derniers mois pour que la téléconsultation s'intercale dans une relation de soignant à patient qui demeure fondée sur le principe même de la médecine, qui est d'avoir une consultation présenteielle, sans qu'on bascule purement et simplement, parce qu'on éprouve une difficulté à trouver des soignants, dans une consommation de soins par télé-médecine, avec des plateformes commerciales qui, aujourd'hui, font croire qu'elles sont remboursées par l'assurance maladie, alors que ce n'est pas le cas. Ce modèle de médecine n'est pas celui que nous voulons favoriser.

La télé-expertise permettra, à compter de l'année prochaine, de gagner du temps médical. On aura ainsi une accélération de la réponse médicale.

Enfin, nous voulons étendre ce dispositif à d'autres professionnels que les médecins. Nous négocions en ce moment avec les pharmaciens et les infirmières la possibilité de les rémunérer pour assister le patient pendant une téléconsultation, certains en ayant besoin.

On pourra faire de la téléconsultation depuis chez soi, sous certaines conditions. C'est au médecin d'en décider mais, bien souvent, il sera utile d'avoir des objets connectés pour obtenir des éléments de diagnostic plus complets que le son et l'image. Cela signifie qu'il faudra accompagner les officines qui veulent s'équiper, ainsi que les infirmières et les infirmiers qui devront avoir avec eux, dans le cadre de leur visite, un kit d'équipement minimal leur permettant d'enrichir le contenu de la téléconsultation.

Les AT-MP sont en effet une branche excédentaire. Cela conduit en effet, dans le cadre de la COG signée avec l'État pour cinq ans, à une augmentation très forte des crédits dédiés à la prévention, notamment des budgets d'aide simplifiée aux entreprises. Nous allons vers un doublement de ce budget à l'échéance de la COG.

Deuxième élément : vous mettez en doute les travaux d'évaluation de la sous-déclaration, qui ne sont pas établis par l'assurance maladie – on pourrait nous suspecter d'être juges et parties, ce qui ne serait pas le cas d'ailleurs puisque nous gérons les deux branches et que nous y sommes attentifs. C'est un conseiller maître à la Cour des comptes qui réalise ce travail et qui a avancé le chiffre d'un milliard d'euros.

On a en effet de moins en moins de sous-déclarations des accidents du travail, même s'il y en a encore. Je ne dirais pas la même chose des maladies professionnelles. Nous voyons augmenter le nombre d'arrêts de travail payés par la branche maladie pour des motifs liés à l'exercice professionnel des salariés. C'est devenu un phénomène prégnant, que ce soit pour des lombalgies, des troubles musculosquelettiques ou pour des motifs liés au stress professionnel, au *burn out* et à différents motifs médicaux de cette nature.

Je souhaite enfin dire un mot du rapport sur la santé au travail. C'est en effet un rapport qui a pour mérite – et c'était l'objet de la saisine – de poser la question de l'efficacité de la santé au travail en France, qui est un vrai sujet, avec un éparpillement des acteurs, une certaine insatisfaction générale quant au fonctionnement de ces services. La proposition consiste à proposer, à l'échelle régionale, un opérateur unique en charge de la santé au travail, mais également de la prévention sous toutes ses formes, y compris celles relevant de la branche risques professionnels. L'idée est de transférer à cet opérateur les ressources, les missions, les compétences et les effectifs des agents de prévention de la branche.

C'est un choix que je ne partage pas. En effet, en 1946, quand la loi a créé la branche consacrée aux risques professionnels, elle a considéré que, comme pour toute branche de la sécurité sociale, son rôle n'était pas uniquement de payer mais aussi d'agir sur la réduction du risque. Aujourd'hui, l'évolution de la sinistralité des accidents du travail est réelle. Elle tient à l'efficacité du modèle de la branche relative aux risques professionnels, qui jouit d'une capacité d'action dans les entreprises où les situations sont les plus risquées et les plus difficiles.

La branche intervient chaque année dans environ 3 % à 4 % d'entreprises. Nous constatons un problème de sinistralité. Nous intervenons avec une mission de conseil, mais aussi en utilisant des leviers juridiques et réglementaires. Lorsque nous constatons un manquement en termes de sécurité dans une entreprise, nous avons le pouvoir d'enjoindre à l'entreprise d'agir. Lorsqu'une entreprise veut agir et que nous pouvons l'accompagner financièrement, nous disposons de budgets de prévention pour ce faire.

Ce modèle est très cohérent et je ne crois pas que l'idée qu'il faille dissocier la mission de prévention et la mission de contrôle soit recevable. C'est, je crois, le modèle sur lequel nous avons construit un certain nombre de nos gestions de risques et sur lequel repose l'efficacité de notre dispositif.

Par ailleurs, comme je l'ai dit, l'enjeu de l'efficacité de la santé au travail – c'est un débat qu'on pourrait avoir avec les auteurs du rapport – ne peut se résumer à du Meccano administratif : on ne peut créer un opérateur régional unique à partir de 250 services de santé au travail sans l'adosser à une structure existante. C'est en soi un pari. J'ai quelques « heures de vol » dans l'administration : créer à partir de rien une entité régionale qui doit piloter et gouverner des services aujourd'hui quelque peu abandonnés à eux-mêmes n'est pas simple...

Il faut donc bien réfléchir à la façon dont ceci pourrait être rendu demain plus efficace : quel pilotage, quelle capacité de management au quotidien ? Ce sont des sujets qui doivent être selon moi traités de très près.

Quoi qu'il en soit la branche relative aux risques professionnels est efficace. La démembrer reviendrait à revisiter le modèle de 1946 et pourrait porter atteinte à un service public qui a fait la preuve de son efficacité. Il faut certainement agir pour rendre les choses plus efficaces et plus simples pour les entreprises. Nous sommes tout à fait ouverts et serons amenés à faire des propositions.

M. Alain Milon, président. – Merci, monsieur le directeur général, pour ces réponses particulièrement complètes.

La parole est aux commissaires.

M. Yves Daudigny. – Monsieur le directeur général, pouvez-vous, en premier lieu, donner une répartition des efforts consentis entre l'assurance maladie obligatoire, les complémentaires et les professionnels pour mettre en place le RAC 0 ?

En deuxième lieu, le panier CMU est-il identique au panier « 100 % » ? Si tel n'était pas le cas, n'existera-t-il pas un problème pour les bénéficiaires de la CMU-C, qui vont payer une cotisation à une mutuelle sans bénéficier du même panier que d'autres affiliés ? Ceci me paraît important et a été peu évoqué.

Troisièmement, concernant le reste à charge en matière optique, la mesure qui limite le remboursement des montures à 100 euros peut entraîner la disparition d'un certain nombre d'emplois de lunetiers. Par ailleurs, les bénéficiaires d'une monture d'un prix supérieur peuvent vouloir garder une monture de prix équivalent et risquent donc de voir leur reste à charge augmenter.

S'agissant de la recherche d'un temps médical plus important, nombreuses sont les mesures en délégation de tâches ou d'activités. Celles-ci touchent très souvent les pharmaciens – il faut s'en féliciter – et quelquefois les infirmières et infirmiers. Les infirmières et infirmiers libéraux sont 120 000. Ils irriguent l'ensemble du territoire, sont présents chez les patients souvent les plus lourds. Sont-ils bien pris en compte dans le rôle qu'ils peuvent jouer en matière de suivi de maladies chroniques ou de médecine ambulatoire ?

Concernant la pénurie de médicaments, un article d'un grand quotidien, ce lundi, ainsi qu'un rapport sénatorial, ont mis en évidence l'ampleur et la gravité d'un sujet que les pouvoirs publics ne soupçonnaient peut-être pas. Cette difficulté ne se réglera ni rapidement ni facilement, mais je voudrais connaître votre opinion à ce sujet.

Enfin, vous avez évoqué l'article 51, en liaison avec l'article 29. Il existe parfois un écart entre les objectifs partagés et leur mise en œuvre. Or nous avons rencontré, au cours de ces dernières semaines, des acteurs qui ont porté de dossiers très lourds et complexes. Les ARS ont-elles le même souci de souplesse et de réactivité que celui que vous avez évoqué ?

M. Jean-Marie Morisset. – Monsieur le directeur, je souhaiterais évoquer le RAC 0, car beaucoup de questions se posent localement.

C'est une offre gratuite, mais elle a un coût. La répartition se fait à hauteur de 75 % pour l'assurance maladie et de 25 % pour les complémentaires. N'a-t-on pas imaginé que l'assurance maladie prenne le RAC 0 en charge à 100 % ? Cela éviterait toutes les questions que se posent les patients, qui craignent que leur cotisation complémentaire n'augmente ? Par ailleurs, celui qui ne bénéficie pas d'une assurance complémentaire ne pourra bénéficier du RAC 0. Or 4 % des personnes n'ont pas d'assurance complémentaire.

L'extension de la CMU apparaît une bonne chose, mais présente aussi un coût. Celui-ci sera supporté par les complémentaires au niveau de la taxe de solidarité additionnelle. Ne risque-t-on pas d'assister à une augmentation des cotisations ?

En outre, la couverture maladie est aujourd'hui en grande partie gérée par l'assurance maladie et l'aide complémentaire par les complémentaires. Y aura-t-il fusion, gestion, cogestion ?

Enfin, on attend avec impatience de connaître les conditions d'éligibilité s'agissant des assistants médicaux : un médecin qui veut s'installer dans nos campagnes doit aujourd'hui le faire dans le cadre d'une maison de santé, avec le dentiste, etc. Sera-t-il éligible s'il ne pratique pas en cabinet ? Il serait bon que l'on puisse également aider les praticiens qui interviennent en maison de santé – kinésithérapeutes, médecins, dentistes. Est-ce envisagé ?

M. Michel Amiel. – Monsieur le directeur général, concernant l'article 4, a-t-on chiffré les répercussions que peut avoir pour l'Ondam la disparition du Fonds de financement de l'innovation thérapeutique – qui me paraît être une bonne chose –, dans la mesure où, avec

l'arrivée de l'immunothérapie, il y a fort à penser que le coût de l'innovation ait des conséquences importantes sur les dépenses ?

En second lieu, comment envisagez-vous l'évolution des relations financières entre l'État et la sécurité sociale ? La question est en effet loin d'être négligeable.

M. Alain Milon, président. – En effet !

M. Michel Amiel. – S'agissant de l'article 41 et de la convergence au niveau des EPHAD, qui concerne essentiellement les forfaits soins, n'y aurait-il pas intérêt à unifier le point GIR, qui relève des conseils départementaux et qui est extrêmement variable d'un département à l'autre ?

Enfin, pourriez-vous préciser quel pourrait en être le profil des assistants médicaux ? Vous avez évoqué un profil de soignant mais, si l'on veut rendre du temps médical aux médecins, n'y aurait-il pas également intérêt à intégrer des profils administratifs, afin que lesdits médecins croulent moins sous les tâches administratives ?

Mme Florence Lassarade. – Monsieur le directeur général, l'hygiène bucco-dentaire a un impact sur les pathologies cardiaques, le cancer et l'alimentation des personnes âgées, en particulier lorsqu'elles sont en EPHAD.

Néanmoins, de manière un peu démagogique, on a préféré prendre en considération les seules couronnes dentaires, sans considérer l'aspect prévention, qui démarre dès l'enfance. Je pense qu'il aurait mieux valu revaloriser les honoraires des dentistes en la matière plutôt que leur imposer le panier de soins 100 %, sans savoir si ceux-ci ne seront pas plafonnés en matière de prothèses dentaires, comme c'est probable. Or les dentistes vivent grâce à cette marge, et c'est un facteur très important pour le maintien de la qualité des praticiens.

Concernant l'autisme, je m'interroge sur le fait que les pédiatres ne sont pas associés à ce problème. Ces médecins sont les premiers à pouvoir orienter les enfants autistes vers des structures adaptées.

On parle par ailleurs beaucoup de la prévention liée au tabac. Or ce n'est pas la nicotine qui est nocive, mais la combustion. La méthode du tabac chauffé est très intéressante. En Suède, le fait de placer de la nicotine sous la gencive a permis de ramener le nombre des fumeurs à 5 %. Personne n'en parle. C'est pourtant la base de la prévention !

Dernier aspect en matière de prévention, le cancer du col de l'utérus. C'est très bien de faire des frottis à 25 ans, mais c'est encore mieux de vacciner garçons et filles à 11 ans !

Mme Sabine Van Heghe. – Monsieur le directeur général, la pédagogie étant l'art de la répétition, je voudrais saluer l'accès au RAC 0.

Il est cependant à craindre, malgré les dénégations du Gouvernement et vos propos rassurants, qu'une hausse n'intervienne et n'impacte les plus fragiles d'entre nous.

Parler d'un RAC 0 après complémentaire est également trompeur, tous les Français ne bénéficiant pas du même accès dans ce domaine. N'aurait-il pas été préférable - et je rejoins les propos de mon collègue Morisset – que l'assurance maladie prenne en charge

ces soins à 100 % pour les plus fragiles d'entre nous, notamment ceux qui ne sont pas couverts par une mutuelle ?

Mme Corinne Imbert. – Monsieur le directeur général, 3,8 milliards d'euros d'économies sont prévus sur le PLFSS 2019, dont une part importante, comme chaque année, portée par le médicament, soit 1,360 milliard d'euros, auxquels on pourrait ajouter les 500 millions d'euros d'économies attendus de la maîtrise médicalisée des produits de santé, notamment en volume, concernant les génériques et les biosimilaires.

Vous avez dit que, s'agissant des génériques, nous étions significativement très en dessous de ce qui se fait ailleurs. Je vous trouve un peu sévère. L'objectif est à 90 % de substitution au niveau national : dans mon département, on est à 88,5 %. Peut-être ce taux est-il supérieur au taux national, mais j'ai trouvé que vous aviez la dent dure !

Vous avez parlé des professionnels de santé – médecins, pharmaciens –, mais vous avez oublié les patients. On ne peut reprocher aux médecins ou aux pharmaciens d'être à l'écoute de leurs patients !

Par ailleurs, quelle est l'échéance du tarif forfaitaire de responsabilité (TFR) ? Comment cela va-t-il se passer pour l'assurance maladie ?

Gérard Dériot a évoqué votre capacité à établir des statistiques : qu'allez-vous faire du numéro de répertoire partagé des professionnels de santé (RPPS) ? Servira-t-il simplement à alimenter le DMP ? Je regrette que les pharmaciens soient pénalisés s'ils ne transmettent pas ledit numéro qui, souvent, ne figure pas sur les ordonnances de l'hôpital !

M. Jean-Louis Tourenne. – Monsieur le directeur général, ma question porte sur l'article 34 du PLFSS relatif à la prise en charge des enfants victimes de handicaps psychiques. Le diagnostic et le suivi doivent normalement être diligentés par les centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP) ou les services d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD). Or ceux-ci sont en nombre insuffisant pour accueillir la demande. Il faut souvent un an voire deux ans avant d'obtenir un premier rendez-vous. Un certain nombre de parents inquiets de relever chez leurs enfants des retards ou des difficultés de comportement prennent eux-mêmes l'initiative d'aller consulter le pédopsychiatre, l'ergothérapeute ou un certain nombre de spécialistes pour lesquels ils ne seront pas remboursés intégralement. Si la décision est prise par le CMPP, ils ne sont pas dans la même situation. Certains parents modestes sont totalement démunis intellectuellement, administrativement et financièrement pour faire face à ce type de problème. Quelles sont les mesures concrètes qui vont s'appliquer à partir de l'année prochaine ?

Par ailleurs, on a évoqué l'équilibre de la sécurité sociale. Le cheminement a été long pour parvenir à ce résultat. La trajectoire a été engagée depuis un certain temps. Il n'en reste pas moins que l'État puise à pleines mains dans les caisses. L'exonération sur les heures supplémentaires sera prise en charge intégralement et non compensée par la sécurité sociale, le forfait social abandonné, quant à l'intéressement il sera aussi à la charge de la sécurité sociale. Pire que tout, le CICE sera remplacé par des allègements de cotisations sociales dont une partie sera payée par la sécurité sociale. Pouvez-vous chiffrer ce transfert de charges de l'État vers la sécurité sociale ? Cela ne risque-t-il pas de mettre en péril l'équilibre retrouvé et, surtout, le remboursement de la dette sociale ?

S'agissant des assistants médicaux, je rejoins M. Morisset et je souhaite que les critères retenus permettent de placer ceux-ci de façon prioritaire dans le secteur rural car c'est, me semble-t-il, un outil d'aménagement du territoire.

Enfin, le développement de l'ambulatoire suppose que le patient puisse être accompagné à domicile. Avez-vous prévu d'augmenter les moyens dans ce domaine ? Je pense à l'assistance respiratoire, aux dialyses, etc. Je ne suis pas certain que le projet de budget le prévoie. Ce n'est pas ce que j'ai lu en tout cas.

M. Bernard Jomier. – Monsieur le directeur général, l'Académie de médecine, dans un avis rendu la semaine dernière sur le PLFSS, parle d'un faux-semblant et d'une opération de vases communicants budgétaires, notamment concernant le déficit des hôpitaux, déjà très élevé en 2017 – autour de 900 millions d'euros en cumulé. La tendance actuelle pour 2018 indique que le déficit dépassera certainement le milliard d'euros, voire 1,5 milliard d'euros. On verra les mesures qui pourraient être adoptées d'ici la fin de l'année par le Gouvernement en la matière.

Par ailleurs, s'agissant de la dette sociale, l'Académie de médecine qualifie de majeur le risque de reconstitution d'une dette sociale. L'Académie de médecine est-elle rétive à la communication gouvernementale – qui n'est pas la première, je vous en donne acte – en matière de retour à l'équilibre de l'assurance maladie ?

Ma deuxième question porte sur la mise en œuvre du plan Santé présenté par le chef de l'État, qui a notamment décliné l'accentuation du virage ambulatoire, idée à laquelle je souscris tout à fait. On sent cependant un décalage entre les effets à en attendre sur la situation économique du système de soins et la situation des hôpitaux.

Il faudra en effet probablement plusieurs années pour que ces bénéfiques soulagent la situation des hôpitaux sur le plan financier. Or pendant quelques années, il n'y aura pas de desserrement réel de l'Ondam. Je rappelle que l'inflation attendue se situe entre 1,4 % et 1,5 %, et l'Ondam à 2,5 %.

On ne voit guère non plus apparaître le financement des processus de coordination dans le PLFSS. C'est notoirement insuffisant aux dires de tous les acteurs concernés. Comment voyez-vous la gestion de ce décalage dans le temps ?

Enfin, on voit bien qu'en matière de partage des tâches et d'organisation du système de soins, le pharmacien pourrait mieux faire qu'aujourd'hui...

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Davantage, pas mieux !

M. Bernard Jomier. – Tout le monde doit mieux faire : si on n'a pas cet objectif commun, cela risque d'être problématique !

Le rôle du pharmacien est redessiné : il devient un acteur essentiel de santé publique, mais on aurait pu imaginer une place plus centrale pour l'infirmière et l'infirmier en tant qu'acteur de proximité, aux côtés du pharmacien et du généraliste. Pourriez-vous nous dire quelle est votre philosophie en la matière ?

M. Martin Lévrier. – Monsieur le directeur général, l'article 39 prévoit la mise en place et la généralisation de la vaccination antigrippale par les pharmaciens. Un bilan sur les expérimentations a-t-il été tiré en région ? Est-il plus rentable de déléguer cet acte

médical ? S'il s'avère que c'est moins cher et plus efficace, peut-on envisager d'encourager ce transfert vers d'autres actes médicaux ?

Par ailleurs, l'article 44 prévoit la revalorisation de certaines prestations sociales - minimum vieillesse, allocation adulte handicapé. Ne peut-on craindre à la suite une révision à la hausse des tarifs des EPHAD et des services d'hébergement pour adultes handicapés ? Si tel est le cas, comment peut-on pallier ces augmentations ?

Enfin, comment les données du DMP sont-elles protégées ? Entrent-elles dans les bases de données sanitaires internationales ? Sont-elles vendables, commercialisables et de quelles protections bénéficient-elles ?

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Monsieur le directeur général, comment situez-vous les nouveaux services d'aide à domicile dans le modèle de médecine que vous déclinez ? On connaît aujourd'hui les manques criants de moyens de financement, alors qu'il s'agit d'acteurs incontournables de la prévention.

M. Jean Sol. – Monsieur le directeur général, pensez-vous objectivement que le budget alloué à la prévention réponde effectivement aux enjeux qui sont les nôtres, de l'enfant jusqu'à la personne âgée ?

Par ailleurs, ne pensez-vous pas qu'un Ondam à 2,5 % amplifie encore l'asphyxie de nos hôpitaux, dont le déficit déjà important ne cesse de croître ?

Pensez-vous vraiment que la mise en place d'auxiliaires médicaux améliore l'organisation, la qualité et la sécurité de la prise en charge des patients et contribue à la réduction effective ou, tout au moins, à la maîtrise des dépenses ?

Enfin, *quid* des soins d'accompagnement de fin de vie et des soins palliatifs, dont je n'ai pas entendu parler ?

M. Daniel Chasseing. – Monsieur le directeur général, s'agissant des CPTS, il faut essayer d'être pragmatique : dans certains secteurs, on aura des difficultés à atteindre 20 000 habitants.

Quant aux assistants médicaux, il faut, comme le dit M. Morisset, être à l'écoute des territoires ruraux.

M. Alain Milon, président. – Quel succès, monsieur Morisset !

M. Daniel Chasseing. – Par ailleurs, vous n'avez pas évoqué les carences très importantes que connaît la pédopsychiatrie. C'est pourtant une priorité. Certains enfants sont maintenant pris en charge à partir de trois ans en cas de suspicion, mais on a des difficultés à trouver des professionnels.

En ce qui concerne les EPHAD, l'augmentation permettra-t-elle de recruter davantage de personnels infirmiers et aides-soignants, qui sont absolument indispensables ?

Je rejoins enfin ma collègue concernant le tabac : on aurait pu, comme dans quelques pays, tenter certaines actions, puisque ce n'est pas la nicotine qui est nocive, mais la combustion.

M. Guillaume Arnell. – Monsieur le directeur général, je voudrais faire entendre ici la voix des outre-mer. Je rappelle que les outre-mer doivent également participer à l'effort de redressement de l'assurance maladie, tout en tenant compte d'un certain nombre de situations particulières, à la fois conjoncturelles et structurelles.

À ce titre, je veux souligner la très grande augmentation des maladies cardiovasculaires liées à l'hypertension artérielle (HTA) et au diabète, ainsi que la faiblesse de l'offre de dialyse péritonéale à domicile.

Je voudrais également souligner l'utilisation des transports sanitaires pour tout ce qui relève de la chimiothérapie, de la radiothérapie ou de la dialyse, mais également le problème des évacuations sanitaires (EVASAN) par voie aérienne, lié à la faiblesse de l'offre de mobilité en matière de transport aérien.

Les caisses d'assurance maladie de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane ont récemment fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes critiquant fortement leur gestion : il me semble qu'il est utile de rappeler que ces caisses, à la différence des caisses nationales, accomplissent d'autres missions. Probablement existe-t-il des problèmes d'interconnectivité dans ce domaine.

Ma question est simple : comment comptez-vous accompagner ces caisses dans la maîtrise de leurs dépenses et dans leur transformation, sans altérer la qualité de l'offre de soins et son accessibilité ?

Mme Martine Berthet. – Monsieur le directeur général, le PLFSS 2019 prévoit une réévaluation et un déremboursement progressif des médicaments homéopathiques. Je pense pour ma part qu'il serait dommage de dérembourser cette thérapeutique à faible coût pour l'assurance maladie. Quelle est votre position à ce sujet ?

M. Bernard Bonne, rapporteur pour le secteur médico-social. – Concernant l'homéopathie, quel est le coût réel remboursé par la sécurité sociale et par les mutuelles ? S'il devait demain ne plus y avoir de remboursement, quelles seraient les répercussions sur l'Ondam ?

Par ailleurs, il a été proposé que le médecin coordinateur des EPHAD puisse établir des prescriptions pour éviter la double intervention du médecin traitant et du médecin coordonnateur. Qu'en est-il aujourd'hui ? Cela me paraît constituer une source d'économies assez appréciable.

Je suis très étonné, concernant la prise en charge et le dépistage des enfants atteints de troupes neurologiques, notamment autistiques, qu'on n'ait pas placé les pédiatres en première ligne. On dit que la population serait atteinte d'autisme à hauteur de 15 % : il est dommage qu'on ne profite pas des examens systématiques chez le pédiatre pour le déceler.

Enfin, qui sont les assistants médicaux ? Quelle formation reçoivent-ils ? Dans combien de temps les obtiendrons-nous ? Pourquoi les médecins isolés ne pourraient-ils en bénéficier ? Tous ont besoin d'une aide particulière, mais quelle sera-t-elle ? Les assistants médicaux seront-ils des sous-médecins ? Sur quels critères pourra-t-on les embaucher ?

M. Alain Milon, président. – Monsieur le directeur général, vous avez la parole.

M. Nicolas Revel. – Je ne pourrai répondre à la totalité des questions qui m’ont été posées. Or toutes appellent évidemment une réponse. Je m’engage donc, concernant les points que je n’évoquerai pas ici, à vous communiquer des éléments complémentaires par écrit.

S’agissant du RAC 0, il n’y aura pas de « perte de chance » pour les bénéficiaires de la CMU, contributive ou non. Nous sommes, par exemple, en train de discuter avec les syndicats les chirurgiens-dentistes pour voir si nous pouvons trouver un accord conventionnel, ce qui serait souhaitable. À défaut, il sera procédé par voie réglementaire afin que le panier CMU – contributive ou non, car ce sera le même – intègre bien la totalité des actes prothétiques éligibles au RAC 0. C’était déjà le cas avant, mais nous avons affiné la nomenclature des actes prothétiques, et nous devons le transposer dans le panier CMU-C. Il n’y aura donc pas, de ce point de vue, de difficultés.

Il est incontestable qu’il existe un moindre remboursement des montures dans le cadre de l’évolution des contrats responsables. Le choix a été fait d’investir davantage sur les verres que sur les montures, qui renvoient à des considérations esthétiques tout à fait estimables par ailleurs, mais sur lesquelles il est peut-être moins légitime que porte l’effort financier.

Quant à la négociation dentaire, je souhaiterais lever un point majeur de malentendu : ceux qui vous ont dit que l’accord sur le reste à charge consisterait à investir massivement sur les prothèses – ce qui constitue une forme d’échec thérapeutique – ont tort. Cette réforme est au contraire bien plus globale que le RAC 0. Elle consiste précisément à sortir la profession de chirurgien-dentiste du cercle vicieux dans lequel elle s’est engagée il y a une trentaine d’années. À la faveur de la liberté tarifaire sur les actes prothétiques qui avait été accordée, la sécurité sociale a cessé de revaloriser les soins conservateurs, de telle sorte que le reste à charge s’est creusé sur les actes prothétiques. Les chirurgiens-dentistes ont ainsi été amenés à orienter leur activité vers les actes prothétiques, dont ils dépendent financièrement pour équilibrer leur exercice.

Cette réforme vise à la fois à concilier le financement du RAC 0, qui passe évidemment par des plafonds de prix sur un certain nombre d’actes, que ceux-ci soient compris dans le RAC 0 ou même dans un autre panier qui ne comportera pas de prise en charge intégrale mais des plafonds de prix, en contrepartie d’un investissement historique sur la revalorisation des soins conservateurs et la prévention. On est à 800 millions d’euros en matière de revalorisation des soins, madame !

On revalorise ainsi les soins de conservation de 50 %. Le cœur de la réforme consiste à investir dans la revalorisation des soins. C’est un effort extrêmement significatif. C’est uniquement à cette condition que nous pouvons obtenir en contrepartie des plafonds de prix sur des tarifs prothétiques. Il faut faire en sorte que, demain, cet acte soit mieux valorisé pour les chirurgiens-dentistes. En matière d’accès aux soins, on ne peut parvenir à mieux couvrir les remboursements que si l’on rétablit des plafonds de prix. Ceci ne va pas à l’encontre de la qualité des soins. Si tel n’était pas le cas, il faudrait considérer que tous les séjours hospitaliers ou les prises en charge médicales ne sont pas de qualité sous prétexte qu’elles sont à tarif opposable. Cette réforme fonctionne sur deux jambes.

Pouvions-nous nous substituer aux complémentaires dans la prise en charge d’actes et d’équipements ? Le Gouvernement n’a pas fait le choix de supprimer la couverture complémentaire dans le financement des soins en France. Décider que l’assurance maladie

obligatoire finance désormais les couronnes dentaires, les équipements audioprothétiques et l'optique représentait la fin de la couverture complémentaire. Cela aurait constitué un changement de paradigme fondamental, qui aurait relevé d'un débat politique. Il y aurait des incidences financières et économiques non négligeables : les remboursements d'actes et de soins par les complémentaires doivent tourner autour d'une trentaine de milliards d'euros. Ceci aurait par ailleurs nécessité de fixer des tarifs opposables sur l'ensemble de ce champ, ce qui n'était pas simple.

Vous avez raison : le RAC 0 existera au travers des contrats responsables. Il concerne 99 % des Français, sachant que 4 % d'entre eux n'ont pas de complémentaire. Pour certains, c'est un choix. À certains âges de la vie, on peut considérer qu'on peut se passer d'une complémentaire. À d'autres, c'est un renoncement subi pour des raisons financières auquel le PLFSS apporte un élément de réponse, la réforme de la CMU-C prenant en compte les ménages qui perçoivent un petit peu moins de 1 000 euros par mois.

S'agissant des assistants médicaux, c'est à la négociation de définir leurs profils et leurs missions. On ne cherche pas à reconstituer des secrétariats. Un assistant médical, ce n'est pas une secrétaire qui enregistre des rendez-vous. Ce n'est pas ainsi qu'on va regagner du temps médical. On cherche un contenu de fonctions plus riche, qui permette de préparer la consultation – prises de constantes médicales par un personnel compétent, renseignement du dossier médical en sortie de consultation pour la partie ne relevant pas strictement du médecin, tâches administratives lourdes et complexes complémentaires à la consultation. Tout ceci forme un ensemble qu'il va falloir faire correspondre à des compétences.

Cela ouvre un champ des possibles qui ne se résume pas à un profil infirmier, d'aide-soignant ou à un profil administratif. Il va falloir l'étudier. Un profil soignant a du sens si l'on veut aller vers une fonction qui crée un gain en termes de temps médical. Si l'on réalise cet investissement, c'est à cette fin et en termes de nombre de patients suivis. Il appartiendra aux partenaires d'en définir les règles.

Vous avez évoqué le principe de l'exercice regroupé : je suis d'accord avec cette idée. Il peut y avoir des territoires sous-densifiés où exerce un médecin isolé qui possède une forte patientèle, et où l'autre médecin qui s'en va n'est pas remplacé. On ne peut dire au généraliste qui demeure qu'il n'aura pas d'assistant médical parce qu'il n'est pas regroupé avec d'autres praticiens - et souvent dans l'incapacité de l'être. Cela mérite qu'on réfléchisse à une exception. Toute règle doit évidemment en avoir une, mais la règle demeurera car il est important que l'assistant médical, en dehors de ces zones particulières, soit aussi un signal qui pousse au regroupement afin de constituer une forme d'exercice plus efficace que les autres, notamment pour partager des ressources communes aux cabinets.

S'agissant des infirmières et infirmiers libéraux, la question que vous avez posée mérite qu'on s'y attarde. Il existe deux façons de permettre aux infirmières et aux infirmiers de jouer le rôle qui est le leur, et qui pourrait être plus important encore demain. Il y a en effet ce qui relève de la délégation de tâches, avec une montée en compétences potentielle, au travers notamment des pratiques avancées. Un médecin peut ainsi s'appuyer sur les compétences d'une infirmière pour suivre des patients chroniques dans de très bonnes conditions, ce qui lui permet de recevoir plus de patients.

On peut imaginer des délégations de tâches dans des formes d'exercice coordonné qui donnent lieu à une forme de protocole simple entre professionnels et permet de déterminer qui fait quoi. C'est vers cela qu'on doit aller.

Ceci ne relève pas de la délégation de compétences, mais d'une pleine reconnaissance d'un certain nombre d'actes techniques que les infirmières et infirmiers pourraient aujourd'hui réaliser si le décret de compétences était modifié et la nomenclature de leurs actes élargie. Nous réfléchissons avec le ministère à un certain nombre d'actes techniques. Il faut fonctionner sur les deux plans.

L'article 51 engendrera forcément des déceptions, tout comme il existe forcément des diversités de pratiques locales. Pour l'instant, nous sommes encore dans une phase de projets. Tous ne seront pas retenus, c'est la règle du jeu. Les administrations devront veiller à ne pas en instiller d'inutiles complexités. J'entends tout cela. Il faut que l'on sache être au rendez-vous de cette promesse.

L'article 51 n'a jamais été pensé comme un guichet ouvert. On sera amené, pour accepter qu'un projet déroge, à vérifier que son contenu ait un minimum de crédibilité, médicale et économique. Nous l'évaluerons ensuite. La France évalue parfois insuffisamment les projets que nous accompagnons de manière expérimentale. Nous serons attentifs à ne pas céder au risque de complexité administrative, tout en résistant à la démagogie qui voudrait que tout projet qui arrive soit forcément formidable et doive nécessairement être retenu.

Quant à la disparition du fonds de financement de l'innovation thérapeutique, l'impact sur l'Ondam sera modéré. Comme vous le savez, il était très largement financé par une dotation de l'Ondam. Il avait pour vertu de permettre de lisser des à-coups annuels. Ce ne sera plus le cas, la Cour des comptes ayant indiqué qu'elle considérait que la création de ce fonds n'était pas une bonne idée. Ceci nous amènera parfois à devoir subir, sur une année donnée, un impact budgétaire fort, lié à une innovation thérapeutique coûteuse qui arrive en une fois, et qui pourra, en effet, avoir potentiellement des effets d'éviction sur d'autres postes de dépenses au sein de l'Ondam. C'est ce que le fonds cherchait à éviter. Ce sera, pour le coup, le seul véritable impact, qui variera en fonction des années. Parfois, ce sera difficile, parfois moins.

Je ne crois pas qu'il y aura d'augmentation de la taxe additionnelle liée à l'impact de la CMU-C. En revanche, la taxe a plusieurs usages, dont le financement du fonds CMU. C'est la part relative, qui ira au fonds CMU et au reste, qui sera amenée à évoluer.

Relations financières entre l'État et la sécurité sociale, déficit hospitalier, Ondam et inflation... Oui, il existe un creusement du déficit hospitalier qui, d'ailleurs n'est pas le cas de tous les établissements. Il est très concentré. On ne peut dire que la réduction du déficit aggrave le déficit de tous les établissements hospitaliers. Il faut aussi étudier les choses dans leur complexité. Je pense que cela n'enlève rien au fait qu'il existe une réelle amélioration de la situation financière. On va réellement vers l'équilibre.

Oui, il y a forcément un impact de l'inflation sur la dépense de santé, mais l'élasticité n'est pas aussi considérable que vous le dites. Parmi les dépenses de santé, beaucoup de postes ne sont pas liés à l'inflation. Je ne suis pas d'accord avec le raisonnement consistant à calculer un Ondam net d'inflation. L'Ondam n'a en effet pas d'impact sur beaucoup de dépenses de santé prises en charge dans ce cadre.

Les relations financières entre l'État et la sécurité sociale constituent un vieux sujet. Le modèle de financement de la sécurité sociale a été historiquement construit sur les revenus du travail, avec un impact sur la compétitivité et l'emploi que toutes les majorités politiques de ce pays ont considéré comme excessif. L'allègement du coût du travail a été

constant de quinquennat en quinquennat, de législature en législature, et considéré comme un élément capable de redonner de la compétitivité, d'assurer l'équilibre financier du budget de l'État et du budget de la sécurité sociale. Ces allègements de cotisations ont été intégralement pris en charge par l'État.

Aujourd'hui, nous sommes dans une période de retour à l'équilibre, liée à une amélioration de nos ressources autant qu'à une bonne maîtrise de nos dépenses. C'est en bonne partie le fruit de cette politique d'allègement des cotisations sociales. L'État, à travers ce PLFSS, propose au Parlement de considérer qu'il existe une légitimité à ce qu'il existe un retour vers le budget de l'État, dont le déficit reste, comme vous le savez, autour de 70 milliards d'euros, là où celui de la sécurité sociale tend vers zéro.

Cela me paraît procéder d'un raisonnement qu'on peut entendre. Ceci ne veut pas dire que l'État se sert dans les excédents de la sécurité sociale. L'État, par le financement d'exonérations, a permis son retour à l'équilibre...

S'agissant du médicament générique, vous avez raison de dire que le taux de substitution est élevé. Je parlais de la part en volume du générique dans la consommation de médicaments en France, qui est notoirement plus faible qu'ailleurs. On est aujourd'hui un peu au-dessus de 40 %, alors que les pays autour de nous sont entre 70 % et 80 %. Cela tient pour une large part à certaines prescriptions au répertoire et non uniquement à la substitution dans la dernière ligne droite de la dispensation sur laquelle porte le dispositif que nous avons aujourd'hui, qui cherche à responsabiliser le patient.

Cela se traduira-t-il par une « TFRisation » des médicaments ? C'est la crainte des pharmaciens. Je ne crois pas que ce soit une hypothèse incontournable. Il faudra en tout cas y veiller. Si tel était le cas, le modèle de rémunération des officines serait dangereusement atteint, pour des raisons que vous connaissez bien, liées à la part de la marque générique dans le modèle de rémunération des officines.

Quant au RPPS, qui est l'identifiant du médecin prescripteur, il est très bien connu en ville, mais moins dans le secteur hospitalier – même s'il l'est de mieux en mieux. Le dispositif de rémunération des pharmaciens renseigne le RPPS sur la prescription. Cette règle, qui crée une obligation, n'est pas contradictoire avec la Rémunération sur objectifs de santé publique (ROSP), créée il y a deux ans, qui porte sur 6 millions d'euros ou 7 millions d'euros par an.

S'agissant de la vaccination antigrippale par les pharmaciens, un premier bilan a été tiré l'année dernière dans les deux « régions test ». Nous passons à quatre régions, avant de généraliser entièrement le dispositif. Lorsqu'on est assez en retard, il me semble assez logique de permettre et de faciliter la vaccination antigrippale par tous canaux – infirmières et infirmiers, médecins, pharmaciens.

Concernant le DMP, les données sont protégées et sanctuarisées quant à leur usage. L'assurance maladie n'y accède pas : il ne manquerait plus que des entreprises puissent y accéder et que quelqu'un puisse les vendre ! Nous allons devoir être clairs dans la communication afin de rassurer les Français.

Pour ce qui est de l'outre-mer et des CGSS, il est vrai que, comme tout rapport de la Cour des comptes, celui-ci est par définition critique. Quand on le lit bien, il ne l'est toutefois pas tant que cela sur la partie maladie, qui est globalement bien gérée par les caisses

générales de sécurité sociale (CGSS) de Réunion, Guyane, Guadeloupe et Martinique. Celles-ci exercent dans le champ de l'assurance maladie, dans un contexte où, par ailleurs, la précarité des populations couvertes est un vrai sujet et une singularité. Je suis très attentivement la situation dans ces quatre organismes avec les équipes de direction. Nous les accompagnons de manière très rapprochée pour les aider à faire face à ce qui est objectivement une mission lourde et difficile.

Le rapport de la Cour des comptes ne porte pas de critiques si dures que cela sur la qualité de service dans ces quatre CGSS, même si, sur les taux de décrochés téléphoniques ou les délais de règlement des intérêts journaliers, nous sommes encore en phase de progression. Nous y arrivons en les épaulant, car il existe des systèmes de solidarité qui font que lorsqu'une caisse est en difficulté, elle peut s'appuyer sur une autre en termes d'appels téléphoniques, de traitement de CMU-C ou d'indemnités journalières. Nous essayons de convaincre ces caisses que le fait de partager un peu de la production n'est pas en soi une dépossession de leurs prérogatives.

Pour ce qui est de l'homéopathie, je n'ai par définition aucune position personnelle sur ce sujet. Je vous renvoie à une position de bon sens, qui est de considérer que tout produit de santé pris en charge par l'assurance maladie doit l'être sur la base d'une évaluation scientifique. C'est aujourd'hui la seule spécialité pharmaceutique, qui n'ait pas donné lieu à une appréciation par la HAS, à qui il est donc demandé une évaluation scientifique. Celle-ci est en cours.

Quant au coût, il doit s'élever à environ 200 millions d'euros. La question n'est pas de savoir ce qu'on en pense, mais s'il est acceptable qu'il existe une exception au principe d'évaluation scientifique des actes et des médicaments pris en charge par la solidarité.

Enfin, concernant le dépistage des enfants souffrant d'un trouble autistique, il ne vous a pas échappé que l'avenant 6 portant principalement sur la télémédecine prévoit la création d'une consultation complexe ouverte aux pédiatres – mais pas seulement.

Pour le reste, je vous répondrai par écrit.

M. Alain Milon, président. – Merci beaucoup, monsieur le directeur, pour toutes ces réponses particulièrement complètes, dont certaines ont démontré une habileté diplomatique que j'admire.

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.

Mercredi 7 novembre 2018

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 – Examen du rapport

M. Alain Milon, président. – L'Assemblée nationale a achevé l'examen en séance publique du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2019

dans la nuit du vendredi 26 au samedi 27 octobre et l'a adopté la semaine dernière, le mardi 30 octobre. Le Sénat examinera ce texte en séance publique à partir du lundi 12 novembre.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Depuis des années, notre commission souhaite que la sécurité sociale et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) reviennent à un équilibre qui n'a plus été atteint depuis le tout début du XXI^{ème} siècle. Nous plaçons aussi régulièrement pour que les déficits cumulés que finance l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) soient repris par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), dont c'est le rôle, sans que l'horizon d'amortissement total de la dette sociale en 2024 ne soit, une nouvelle fois, reportée.

Or le PLFSS qui nous est présenté prévoit un léger excédent, tant des comptes du régime général que de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS), cumulés avec ceux du FSV et procède au transfert à la Cades d'une partie significative de la dette actuellement portée par l'Acos.

De prime abord, nous aurions donc tout lieu d'être satisfaits. Néanmoins, nous aurons quelques observations à formuler au Gouvernement et des propositions d'évolutions de ce texte.

Commençons par une vision d'ensemble de l'équilibre qui nous est proposé. Tout d'abord, les grandes tendances observées ces dernières années demeurent : si les dépenses sont maîtrisées - nous verrons à quel prix - elles augmenteront toujours en 2019, pour atteindre 395,7 milliards (+ 2,1 %) au niveau du régime général et du FSV, et 509,6 milliards (+ 2 %) sur le périmètre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du FSV. Cependant, les recettes augmenteront encore davantage : + 2,6 % pour le régime général et le FSV. Il en résulte donc un léger excédent sur lequel le Gouvernement a beaucoup communiqué et qui, à l'issue des votes de l'Assemblée nationale, s'élève à 0,5 milliard sur le périmètre régime général et le FSV et même seulement 0,2 milliard pour l'ensemble des régimes obligatoires de base et le FSV.

L'équilibre demeure donc fragile, même s'il est incontestable que les comptes sociaux s'améliorent depuis plusieurs années déjà.

Pour revenir sur les recettes, l'exercice 2019 sera celui de la « grande bascule » du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) vers des allègements de cotisations et de contributions sociales massifs, et compensés par des affectations de TVA. En conséquence, les cotisations ne devraient plus représenter que 52,2 % des recettes du régime général et du FSV en 2019. Cette évolution concerne même des organismes actuellement situés en dehors du champ des lois de financement de la sécurité sociale. Ainsi, les contributions salariales d'assurance chômage ne sont plus payées par les intéressés et devraient disparaître en droit en 2019 ; les contributions patronales d'assurance chômage et aux retraites complémentaires devraient être intégrées dans les allègements généraux dès l'année prochaine. Ainsi, dès 2020, un organisme comme l'Unedic, financé jusqu'en 2017 presque entièrement par des contributions verra environ 45 % de ses recettes provenir directement ou indirectement de l'impôt.

Nous verrons s'il y a des conséquences à en tirer en matière d'évolution du périmètre du PLFSS au moment du débat à venir sur la réforme des institutions. Et, au-delà, le remplacement de plus en plus prononcé de la cotisation par des impositions pose des

questions de principe qu'un amendement à l'article 19 nous permettra d'aborder franchement avec le Gouvernement.

M. Alain Milon, président. – Très bien !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Le retour à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale intervient dans une année particulière pour les finances publiques prises dans leur ensemble. En effet, en 2019, les entreprises percevront une annuité de CICE au titre de l'année 2018 et bénéficieront en même temps de la quasi-totalité des baisses de cotisations et de contributions qui remplaceront le CICE. Il s'agit d'un geste fort en termes de compétitivité, qui dégrade néanmoins les comptes publics de près de 0,9 point. Le déficit public prévisionnel s'élève ainsi à 2,8 % du PIB. À la fois pour atteindre enfin l'équilibre des comptes de la sécurité sociale et pour ne pas tutoyer de trop près la barre des 3 % de déficit public, le Gouvernement propose plusieurs mesures sur lesquelles les autres rapporteurs reviendront sans doute en détail, et dont nous aurons à débattre : tout d'abord, une partie du renforcement des allègements généraux, dont l'intégration des contributions à l'assurance chômage dans ces allègements, est reportée au 1^{er} octobre 2019, soit 2,3 milliards pour l'ensemble des administrations publiques. Ensuite, l'évolution des pensions et des autres prestations sociales, sauf exceptions, sera limitée à 0,3 % au lieu de suivre l'inflation, soit un gain de 3,2 milliards pour les comptes publics.

En revanche, on relève un léger desserrement de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), dont la progression est fixée à 2,5 % au lieu des 2,3 % qui figuraient dans la loi de programmation des finances publiques.

S'agissant de la dette, il est proposé que 15 milliards soient transférés à la Cades entre 2020 et 2022. C'est bien, mais cela peut sembler un peu tardif, d'autant que les derniers transferts seront financés à court terme, et cela ne solde pas tout puisque quelque 11,5 milliards de déficits cumulés à fin 2018 et logés à l'Acoss ne seraient pas repris. Il est à noter que les recettes correspondantes de la Cades proviendraient d'une réaffectation de CSG et non de l'affectation d'une imposition supplémentaire aux administrations de sécurité sociale (ASSO).

Par ailleurs, ce PLFSS porte les premières traductions des principes définis par le Gouvernement dans le rapport qu'il nous a récemment remis sur « la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale », en application de l'article 27 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Au vu des importantes questions de principe que cela soulève, je souhaite m'y attarder quelque peu. À propos des compensations, si l'ensemble des opérations résultant de la bascule CICE/cotisations sera compensé, tel ne sera pas le cas de nombreuses mesures nouvelles figurant dans ce PLFSS, à commencer par l'exonération des heures supplémentaires et les baisses de forfait social. Avec les votes de l'Assemblée nationale, le montant des non-compensations issues de ce PLFSS devrait atteindre 2,3 milliards en 2019 puis 3,6 milliards à compter de 2020. Or le rapport du Gouvernement préconise qu'à l'avenir, l'État et la sécurité sociale soient chacun responsable de leurs baisses de prélèvements obligatoires. De plus, ce PLFSS tire les conséquences des baisses de flux de TVA en provenance de l'État programmées à partir de 2020 et qui deviendront très conséquentes à partir de 2021.

Nous y reviendrons lorsque je vous présenterai un de mes amendements à l'article 19 mais je considère qu'il est normal que l'État, qui a su se montrer solidaire pendant

les années difficiles, bénéficie lui aussi de l'amélioration des comptes sociaux. Néanmoins, avant de pratiquer des ponctions aveugles, il serait nécessaire que le Parlement et le Gouvernement se mettent d'accord sur les principes de la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale. Une telle négociation serait de bon sens. Je considère aussi que le principe de compensation doit être conservé, quitte à ce qu'on lui fasse, à l'avenir, des exceptions plus nombreuses que par le passé, car ce principe implique la responsabilité des autorités de l'État.

Le flux de TVA ne doit pas conduire à « faire les poches de la sécu » avant même que celles-ci ne soient pleines et, *a minima*, tant que subsiste une dette sociale. Nous devons ensuite trouver un accord sur les conditions de l'équilibre à moyen terme pour que ne se creuse pas un « trou de la sécu » une fois que la Cades aura disparu. Il n'est pas question que l'Acoss change de rôle : c'est pourtant ce que je crains avec les 11,5 milliards qui resteraient à la charge de cette Agence.

Je vous proposerai donc d'accepter les non compensations de cette année, du même ordre de grandeur que les surcompensations des allègements généraux identifiés par la Cour des comptes. Nous montrerons ainsi que nous sommes ouverts à la discussion. En revanche, je souhaite que nous refusions la trajectoire envisagée pour la TVA en 2021 et 2022, pour ne pas trancher le débat avant qu'il ne soit ouvert et pour ne pas hypothéquer l'avenir. Si vous en êtes d'accord, peut-être pourrions-nous considérer que cela vaut mandat pour déposer un amendement miroir à l'article 36 du projet de finances pour 2019.

Mme Catherine Deroche, rapporteure pour l'assurance maladie. – Avec plus de 210 milliards de dépenses, la branche maladie représente plus de 50 % des dépenses du régime général. En situation de déficit chronique depuis plus de vingt ans, la branche verrait son solde passer sous la barre du milliard d'euros de déficit en 2018 et 2019 : c'est une première depuis 1999. Les comptes de la branche seraient en strict équilibre à compter de 2020 d'après les projections jointes au PLFSS. La résorption du déficit de l'assurance maladie serait très nette entre 2017 et 2018 : celui-ci passerait en un an de 4,9 milliards à 0,9 milliard ; elle se poursuivrait en 2019 avec un déficit ramené à 0,5 milliard. Ce résultat et ces perspectives semblaient hors d'atteinte il y a quelques années. Ils s'appuient sur une conjoncture favorable et des prévisions optimistes et, surtout, une forte dynamique des recettes affectées à la branche. Celles-ci sont portées par le relèvement des droits sur le tabac, du taux de cotisation patronale et du taux de CSG qui fait plus que compenser la suppression de la cotisation salariale maladie.

Côté dépenses, l'Ondam voté serait respecté en 2018 pour la neuvième année consécutive. Cet outil de pilotage des dépenses de santé présente toutefois des limites dont nous mesurons cette année encore les effets. Le respect de l'objectif global masque ainsi des évolutions contrastées entre les deux principaux sous-objectifs que sont les soins de ville d'un côté, et les dépenses des établissements de santé de l'autre : depuis 2015, l'enveloppe soins de ville est systématiquement dépassée en cours d'exécution. Le respect de l'Ondam 2018 devrait donc reposer sur des annulations de crédits gelés en début d'année, pesant essentiellement sur les établissements de santé et le médico-social. Ces annulations pourraient intervenir sur des établissements déjà fragilisés. En effet, la surévaluation de l'activité hospitalière induit une baisse des tarifs des séjours hospitaliers, entraînant une déconnexion croissante entre les tarifs et les coûts réels de prise en charge. Dans un contexte de ralentissement de l'activité hospitalière en 2017, cette situation a entraîné un doublement du déficit des hôpitaux publics : celui-ci s'est établi à 835 millions ; il affecte de façon assez inégale les établissements mais traduit une évolution préoccupante. Les fédérations

hospitalières des secteurs publics comme privés parlent cette année d'une même voix pour tirer la sonnette d'alarme. Ces difficultés peuvent conduire les établissements à des arbitrages défavorables à l'innovation : c'est le cas de la prise en charge des tests de biologie innovants hors nomenclature, comme ceux permettant de cibler les traitements contre le cancer. J'interpellerai la ministre sur cette question qui a trait à la pertinence des soins dispensés aux patients.

En outre, le PLFSS engage, à la suite de la présentation mi-septembre du plan « Ma Santé 2022 », des avancées attendues mais qui portent en elles certaines limites, y compris au regard des tensions que je viens de mentionner. Un premier signal est budgétaire : la progression de l'Ondam est portée à titre exceptionnel à 2,5 % pour 2019 contre 2,3 % annoncés sur la période 2018-2022. Cela représente un volume de dépenses supplémentaires de 400 millions, destiné à financer l'investissement des établissements de santé et leur modernisation, mais aussi accompagner la structuration des soins de ville. Cet « effet base » se répercutera sur le niveau de l'Ondam les années suivantes, à hauteur de 1,6 milliard sur la période 2019-2022. Cet effort traduit la volonté du Gouvernement d'investir dans la transformation indispensable de notre système de santé.

Compte tenu d'un tendancier de dépenses évalué comme l'an passé à + 4,5 %, cet objectif repose sur un quantum d'économies de 3,83 milliards. Près de la moitié de ces économies portent sur les produits de santé (médicaments et dispositifs médicaux) via, principalement, le levier « prix ». Sur le fond, la pression sur les prix des produits anciens est utile pour financer l'innovation. Mais on touche aussi aux limites de l'exercice, loin de la volonté de transformation affichée : dans le secteur des services de santé à domicile, dont la dynamique est liée au virage ambulatoire, ce mode de régulation se heurte à des coûts marginaux élevés puisqu'il s'agit d'accompagnement humain. Il faut rester vigilant sur les conséquences de ces régulations sur le tissu de petites entreprises et la qualité des soins apportés aux patients. Je vous proposerai des amendements pour modifier en partie le régime de régulation du dispositif médical mis en place l'an dernier. La réserve prudentielle sur l'enveloppe de ville, annoncée par la ministre, traduit une prise de conscience mais elle demeurera largement inopérante en l'absence d'outils réels de régulation. Dans tous les cas, il serait utile que nous disposions d'éléments d'analyse plus détaillés sur la construction de l'Ondam car - nous le répétons tous les ans - nous nous prononçons sur de grandes masses sans documentation suffisante sur le tendancier des dépenses ou la portée *ex-ante* comme la réalisation *ex-post* des mesures d'économies.

En matière de dépenses, le PLFSS traduit des ambitions consensuelles et louables. Elles s'inscrivent dans le prolongement des annonces faites lors de plusieurs chantiers : l'accès aux soins dans les territoires, « Ma Santé 2022 », Priorité prévention, le plan Pauvreté ou encore le Conseil stratégique des industries de santé (CSIS). Mais elles peinent encore à former un cap cohérent et lisible.

Un certain nombre de ces dispositions vont dans le bon sens et n'appellent pas d'observation particulière. C'est le cas des mesures destinées à favoriser la prévention, en direction des enfants et des jeunes avec par exemple la création d'un examen bucco-dentaire dès 3 ans (article 33), l'étalement des examens de santé obligatoires jusqu'à 18 ans (article 36), l'extension du champ du fonds tabac aux substances psychoactives (article 38) ou la généralisation de la vaccination contre la grippe par les pharmaciens, qui faisait jusqu'alors l'objet d'une expérimentation (article 39). L'Assemblée nationale a complété ces mesures d'une initiative visant à améliorer la couverture vaccinale des jeunes filles et jeunes garçons

contre le papillomavirus, dans le cadre d'une expérimentation dont la portée demeure cependant encore réduite au regard des enjeux (article 39 bis).

Je vous proposerai également de soutenir plusieurs évolutions favorables à l'accès aux droits, comme celles visant à faire prendre en charge par l'assurance maladie l'intégralité du ticket modérateur sur les soins de ville à Mayotte, dans le sens des préconisations émises par notre commission après son déplacement dans l'Océan Indien (article 35). D'autres mesures introduites par amendements du Gouvernement visent à prolonger opportunément le congé de paternité pour renforcer la disponibilité des pères en cas de naissance prématurée (article 47 *bis*) ou encore à faciliter le recours au temps partiel thérapeutique (article 32 *bis*).

Je suis cependant plus réservée sur les dispositions de l'article 47 visant à aligner la durée minimale du congé de maternité indemnisé des travailleuses indépendantes sur celle des salariées, en ce qu'elles ne me paraissent pas adaptées à la réalité de l'activité de ces travailleuses. Je crains qu'il n'en découle un régime de protection maternité en pratique moins favorable que celui résultant du droit actuel ; c'est pourquoi je vous proposerai de revoir en partie ces dispositions par amendement.

Sur le même thème de l'accès aux droits, la réforme de l'aide à la complémentaire santé (ACS) engage une simplification bienvenue : ce dispositif sera fusionné avec la CMU-C moyennant une contribution financière de moins d'un euro par jour d'après l'engagement pris dans le cadre du plan « pauvreté » (article 34). Les personnes concernées sont sur des tranches de revenus très proches. Il faut souhaiter que cette évolution suscite un plus fort taux de recours, jusqu'alors de moins de 50 % pour l'ACS en raison de restes à payer encore élevés mais aussi d'une lourdeur administrative qu'il serait heureux d'alléger. Cette réforme permet dans le même temps d'aligner les garanties offertes aux bénéficiaires de ces deux dispositifs. Elle se combine avec la réforme du reste à charge zéro (article 33) qui traduit une promesse de campagne présidentielle. Trois postes de dépenses sont concernés : l'optique, les aides auditives et les prothèses dentaires. Les contours de cette réforme ont été définis lors de négociations conduites au premier semestre avec les représentants de chacun des secteurs concernés. Schématiquement, il existera une classe de produits ou « panier 100 % santé » donnant lieu à une prise en charge intégrale après intervention combinée de l'assurance maladie obligatoire et complémentaire, sur la base de tarifs plafonnés. La montée en charge est progressive jusqu'à une pleine mise en œuvre à compter de 2021. Cette réforme est un progrès pour lutter contre les renoncements aux soins sur des postes de dépenses lourds pour les ménages, mal pris en charge par l'assurance maladie de base. Elle marque la fin d'un désengagement progressif sur ce type de dépenses qui avait laissé la voie ouverte à la régulation opérée par les organismes complémentaires, notamment via les réseaux de soins. Mais cette réforme comporte encore de nombreuses inconnues. Nous sommes appelés à nous prononcer sur un cadre général alors que ce sont les modalités précises de mise en œuvre qui auront toute leur importance, notamment sur la qualité et donc l'attractivité des offres « 100% santé » pour les assurés. L'impact financier et économique est à ce stade délicat à appréhender. Une première inconnue porte sur les tarifs des contrats des complémentaires santé. L'alignement des « petits contrats » offrant une couverture limitée au ticket modérateur pourrait entraîner une hausse -modérée- de leur coût, évaluée entre 4 et 5 % étalée sur trois ans ; la question est de savoir si celle-ci pourra être « absorbée » par la mutualisation et des gains sur d'autres postes et d'autres contrats comme le prétend le Gouvernement. Concrètement, des économies sont attendues sur le secteur de l'optique, ce qui inquiète d'ailleurs les fabricants français de verres comme de montures et interroge sur l'avenir du maillage territorial des opticiens. Mais combien de Français opteront pour les offres sans reste

à charge ? Quel sera l'effet « volume » ? Quelles seront les dynamiques sur le marché à prix libres, sachant, qu'en optique, le reste à charge sera plus important demain sur ce segment du marché avec une prise en charge modique par l'assurance maladie ? Ces interrogations justifient que l'on suive de près la mise en place de cette réforme en demandant, une fois n'est pas coutume, un bilan de sa mise en œuvre. D'ici là, je vous proposerai quelques ajustements.

Un autre axe du projet de loi concerne les modes de financement des établissements de santé. Il ne s'agit pas de grands bouleversements mais d'une inflexion vers une plus grande prise en compte de la qualité et de la pertinence des soins, suivant des préconisations des chantiers de la stratégie de transformation.

La dotation complémentaire à la qualité (dotation IFAQ) passera dès 2019 de 50 à 300 millions, et un dispositif de pénalité sera mis en place (article 27). Reste à en adapter les critères d'appréciation, qui sont aujourd'hui trop nombreux et déphasés d'après les acteurs hospitaliers, davantage tournés vers les process que vers les résultats et la qualité. J'attirerai également l'attention de la ministre sur l'articulation entre des dispositifs qui se superposent sans véritable cohérence d'ensemble : ainsi, l'article 29 *bis* inséré par le Gouvernement introduit la notion de « plan d'amélioration de la pertinence des soins » alors que d'autres outils existent, avec les contrats d'amélioration de la qualité et de l'efficacité des soins (CAQES). Ces évolutions affichent des ambitions louables mais affectent la lisibilité d'ensemble de ces politiques ; une refonte globale serait nécessaire. Pour l'heure, je vous proposerai des amendements pour clarifier l'articulation entre ces outils.

Parallèlement, un mode de financement forfaitaire est instauré pour la prise en charge de pathologies chroniques, dans un premier temps le diabète et l'insuffisance rénale (article 28). Cela va dans le sens de préconisations de plusieurs rapports de notre commission, mais la portée de la mesure reste encore floue et limitée : seul l'hôpital sera concerné, alors que l'intérêt de ce type de rémunération est dans l'articulation avec la ville : ainsi, 90 % des dépenses liées à la prise en charge du diabète se font en ville. Les contours précis restent aussi à définir, et il faut souhaiter que ce soit dans la concertation avec les acteurs concernés.

D'autres mesures concernant l'organisation des soins hospitaliers ont été introduites lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, à l'initiative de son rapporteur général. L'article 29 *quinquies* autorise les établissements de santé, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, à facturer une prestation d'hospitalisation pour la réorientation des patients par les services et unités d'accueil et de traitement des urgences. Il ne vous aura pas échappé que la discussion de cet article à l'Assemblée a donné lieu à de nombreuses références à la préconisation n°1 du récent rapport de notre commission sur les urgences hospitalières. Il me semble pourtant que la rédaction de cet article n'est pas conforme à l'esprit qui animait notre proposition ; c'est pourquoi je vous proposerai de le supprimer.

L'article 29 *sexies*, ensuite, ouvre la possibilité d'une récupération d'indus pour les activités exercées par les hôpitaux sans satisfaire à leurs conditions d'autorisation. Dans la mesure où il s'agit de mettre en place un nouvel outil permettant de garantir que certaines interventions chirurgicales délicates, dans le domaine de la cancérologie principalement, sont effectuées dans des services effectuant une activité minimale - ce qui garantit la sécurité des patients -, je vous propose de ne pas nous y opposer. Cet article me paraît cependant poser autant de questions qu'il en résout, s'agissant notamment des contrôles effectués sur le terrain : j'interrogerai la ministre en séance sur ce point.

Un autre volet du texte concerne la structuration des soins de ville et l'accès aux soins dans les territoires. L'article 30 propose une mesure de simplification ponctuelle pour rendre plus attractif les remplacements par des médecins salariés ou des étudiants non thésés : ce type d'exercice mixte pourrait renforcer la présence médicale dans les zones sous-dotées. Il en est de même des pratiques avancées dont le déploiement au sein des maisons de santé est favorisé (article 31). En outre, l'article 29 *quater* introduit par le Gouvernement traduit des mesures phares du plan « Ma Santé 2022 », renvoyées à la négociation conventionnelle : le soutien au recrutement d'assistants médicaux et le développement de l'exercice coordonné. Le Gouvernement a annoncé le recrutement de 4 000 assistants, chargés d'apporter un appui à la fois administratif et paramédical aux médecins mais dont les missions et les profils ne sont pas encore bien cernés ; il a également annoncé le déploiement de 1 000 Communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), dans l'objectif de faire, demain, de l'exercice coordonné en ville la norme, via des aides au fonctionnement et la modulation des rémunérations des professionnels de santé. Cela devra se faire avec souplesse. Je vous proposerai d'adopter ces dispositions pour laisser les discussions s'engager sans tarder entre la CNAM et les professionnels de santé.

J'en termine par le volet relatif à la régulation des produits de santé, traitée par les articles 42 à 43 *bis*. Certaines des mesures proposées vont dans le bon sens : je pense notamment à l'ouverture des Autorisations temporaires d'utilisation (ATU) aux extensions d'indication, conformément à la proposition formulée avec mes collègues Véronique Guillotin et Yves Daudigny dans notre rapport sur l'accès précoce aux médicaments, ou à la mise en place d'un accès direct en post-ATU. Ces deux mesures permettront de renforcer l'accès des patients aux innovations thérapeutiques. La mise en place de ces avancées s'accompagne cependant de dispositifs financiers et d'encadrement d'une complexité invraisemblable, qu'il est de notre devoir de dénoncer au nom de la clarté et de la qualité des débats parlementaires. L'article 42 propose ainsi un ensemble très disparate de mesures, qui vont de l'accès précoce aux dernières générations d'anticancéreux à l'évaluation de l'homéopathie par la HAS. Je relève plus généralement, dans les derniers PLFSS, une tendance à la complexification des dispositions portant sur les produits de santé qui me paraît inquiétante ; car il n'en va pas seulement de l'intelligibilité de la loi, mais également de l'attractivité de notre pays pour une production pharmaceutique de plus en plus mondialisée – et donc de l'accès effectif des patients à l'ensemble de l'arsenal thérapeutique disponible.

Je regrette également la poursuite d'une tendance à la centralisation, à rebours de la primauté du dialogue conventionnel à laquelle notre commission est attachée. Je pense notamment à l'introduction, à l'article 42, d'une compensation unilatéralement fixée par les administrations de sécurité sociale pour la prise en charge des extensions d'indication. Si l'on peut comprendre la tentation d'un recours accru à une régulation unilatérale face au risque majeur que font peser certaines avancées thérapeutiques sur la maîtrise des dépenses de santé, il est à craindre qu'une telle méthode, en contribuant à la crispation des différents acteurs de la santé, ne nuise à l'efficacité de l'action déployée par les pouvoirs publics. Je vous proposerai un amendement répondant à cette préoccupation.

Je suis enfin opposée à certaines des mesures proposées s'agissant des produits de santé. La restriction du recours à la mention « non substituable » aux situations médicalement justifiées, tout d'abord, ne me paraît pas aller dans le bon sens pour continuer d'inciter au développement du médicament générique : je vous présenterai une proposition alternative. En second lieu, si je ne suis pas opposée par principe au régime d'encadrement proposé pour les médicaments hybrides, la méthode proposée ne me paraît pas la bonne : le sujet n'a pas fait l'objet de mesures particulières dans le cadre du Conseil stratégique des industries de santé

(CSIS). Il me semble nécessaire de poursuivre les travaux préalables en y associant l'ensemble des acteurs, afin que nous puissions apprécier les dispositions proposées en toute connaissance de cause.

Sous réserve de ces observations et des amendements que je vous présenterai, je vous propose d'adopter la branche maladie de ce projet de loi de financement.

M. Bernard Bonne, rapporteur pour le secteur médico-social. – Il me revient de vous exposer le bilan d'une campagne budgétaire qui s'est chiffrée en 2018 à un peu plus de 22 milliards et qui a concerné près de 16 500 établissements et services médico-sociaux à destination des personnes âgées et des personnes handicapées. En ces temps de réforme annoncée du financement de la perte d'autonomie, il me semble important de vous en rappeler les principaux caractères. Les dotations finançant les dépenses de soins de ces établissements et services leur sont versées par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), via les agences régionales de santé (ARS). Elles proviennent très majoritairement de la part de l'Ondam consacrée au secteur médico-social, mais également de plusieurs ressources propres de la CNSA. Parmi ces dernières, deux prélèvements fiscaux sont assis sur les revenus : la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA), mieux connue sous le nom de « journée de solidarité », et la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa). À partir de 2019, s'y ajoutera une fraction du produit de la CSG.

Cette année encore, l'Ondam médico-social a fait l'objet d'une consommation inférieure de près de 200 millions aux montants initialement engagés, intégralement couverte par un recours à la trésorerie de la CNSA. Cette pratique, installée depuis plus de trois ans, continue de faire reposer sur un expédient financier un besoin de financement que le vieillissement de la population ne pourra pourtant jamais endiguer. Nous avions l'année dernière l'espoir que cette habitude regrettable finirait par cesser ; nous avons au contraire appris que ces fameuses réserves de la CNSA seraient ponctionnées de près de 490 millions en 2019 ! Autrement dit, littéralement épuisées.

Plus inquiétant, les différences instances de surveillance de l'Ondam retiennent pour 2019, pour la première fois, un tendanciel de dépenses de soins du secteur médico-social dont le rythme d'évolution diminue. De 3,9 % cette année, il passerait à 3,6 % l'an prochain. Alors que le Gouvernement maintient son ambition d'une médicalisation renforcée des établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes (Ehpad) et que les besoins d'accompagnement thérapeutique des personnes handicapées n'ont jamais été aussi importants, on ne peut qu'être interdit. Ce ralentissement pourrait venir du virage inclusif de l'offre médico-sociale amorcé par le Gouvernement, selon lequel les parcours des personnes âgées et handicapées doivent privilégier la coordination de services à l'accueil en établissement. En préférant la meilleure organisation de l'offre disponible à l'ouverture de nouvelles places, on fait le pari de parcours mieux adaptés et d'économies d'échelle simultanées. Bien que partageant cette ambition sur le long terme, je m'interroge sur le calendrier retenu : engager dès à présent ce virage inclusif alors que les deux secteurs du grand âge et du handicap n'en sont qu'aux prémices de réformes tarifaires de très grande ampleur me paraît particulièrement hasardeux. La concertation que conduit Dominique Libault sur la réforme de la dépendance vient à peine d'être lancée et le chantier d'évolution de l'offre médico-sociale pour les personnes handicapées connaît d'inquiétants signes d'essoufflement. Est-ce le moment opportun pour un ralentissement de l'évolution des dépenses de soins ?

Le dispositif du PLFSS relatif au secteur médico-social est une fois de plus très réduit. Les articles 40 et 41 concentrent à eux seuls l'ensemble des innovations portées par le Gouvernement en matière médico-sociale pour 2019. L'article 40 met en œuvre d'une des promesses de la stratégie nationale pour l'autisme, en organisant le financement intégral par l'assurance maladie d'un parcours de bilan et d'intervention précoce destiné aux jeunes enfants atteints du trouble du neuro-développement. Il s'agit d'un indéniable progrès, qui permettra de soulager des familles contraintes de recourir à des professionnels libéraux – ergothérapeutes et psychomotriciens – souvent non conventionnés. Pour autant, l'article me paraît présenter plusieurs maladresses. Je vous présenterai quelques amendements pour le rendre plus opérationnel et réduire le risque de rupture d'égalité. L'article 41 accélère le rythme de convergence tarifaire des forfaits globaux de soins attribués aux Ehpad, dont la loi portant adaptation de la société au vieillissement avait initialement fixé le terme à sept ans. La mesure est intéressante mais laisse entier le problème du modèle financier des Ehpad, que je vous avais présenté en mars. Aucune mesure spécifique n'est prévue pour remédier aux effets dommageables de la réforme du forfait dépendance et les restes à charge des résidents se maintiennent à des niveaux intolérablement élevés. Bien que le Gouvernement ait lancé d'ambitieux chantiers sur ces questions dont l'urgence n'est plus à prouver, notre commission devra rester vigilante.

Sous réserve de l'adoption de ces amendements, j'émet un avis favorable sur les dispositions médico-sociales.

M. Gérard Dériot, rapporteur pour la branche accidents du travail-maladies professionnelles. – Depuis cinq ans, les années se suivent et se ressemblent pour la branche AT-MP. Depuis qu'elle a renoué avec un résultat positif en 2013, elle cumule les excédents si bien que ses capitaux propres pourraient atteindre, en 2018, 2,8 milliards. Les voyants sont effectivement au vert : une dette entièrement apurée depuis 2016, un solde cumulé qui pourrait avoisiner les 5 milliards en 2020 selon les projections du PLFSS 2019, et un taux de cotisation reparti à la baisse depuis 2015.

Comment la branche est-elle parvenue à ce redressement spectaculaire ? Tout d'abord, ses fondamentaux sont supportés par des éléments structurels et conjoncturels favorables. La sinistralité diminue, avec une fréquence des accidents du travail stabilisée à un niveau historiquement bas, de l'ordre de 33,4 accidents pour 1 000 salariés, et une diminution du nombre de maladies professionnelles d'un peu plus de 4 % en 2016 par rapport à 2015. Cette tendance peut être attribuée aux efforts de prévention déployés par les entreprises mais aussi à la baisse du nombre de salariés dans le secteur industriel. Les dépenses de la branche ont ainsi légèrement diminué en 2017. Dans le même temps, le produit des cotisations progresse, malgré les baisses successives opérées de 2015 à 2018, sous l'effet du dynamisme de la masse salariale. Cette situation excédentaire tient également à l'organisation et au fonctionnement atypiques d'une branche empreinte d'une forte culture paritaire. Le rééquilibrage de ses comptes doit en effet beaucoup à l'esprit de responsabilité des partenaires sociaux. L'augmentation des cotisations AT-MP combinée aux efforts de la Cnam pour renforcer ses procédures de contrôle interne et diminuer le coût des contentieux ont permis de rétablir une situation financière saine et durable.

Je suis donc tenté de parler de gestion exemplaire, même si, bien entendu, des marges de progrès existent, en particulier pour améliorer les procédures de reconnaissance des maladies professionnelles. Néanmoins, cette branche a su réagir dans des délais rapides à une crise douloureuse, après trois refus de certification de ses comptes par la Cour des comptes de

2010 à 2012. Les efforts des partenaires sociaux méritent donc d'être, une nouvelle fois, salués.

Quand on fait des efforts, on s'attend à ce qu'ils soient récompensés. C'est d'autant plus vrai dans le cas d'une branche qui repose sur une puissante logique assurantielle : si la sinistralité diminue, les cotisations devraient baisser. C'est du reste la logique qui a prévalu au cours des dernières années, puisque le taux de cotisation a diminué de près de 9 % sur la période de 2015 à 2018. Compensée par une hausse du taux de cotisation maladie garantissant une stricte neutralité du coût du travail, cette baisse n'a d'ailleurs pas empêché la branche AT-MP de continuer à dégager des excédents. Mais cette logique vertueuse est en passe d'être sérieusement mise à mal par la stratégie du Gouvernement pour rééquilibrer les comptes de la sécurité sociale. Toute nouvelle baisse des cotisations AT-MP est écartée pour 2019, si bien que leur produit progressera de près de 4 % quand les recettes de l'ensemble des régimes de base et du FSV ne croîtront que de 2,3 %. La branche AT-MP est ainsi placée délibérément en situation de surfinancement, pour des motifs qui n'ont plus rien à voir avec sa raison d'être, à savoir : réparer et prévenir. De façon désormais assumée par le Gouvernement, la capacité de financement de la branche est mobilisée, et même détournée, pour poursuivre le désendettement des autres branches. Tout cela sous couvert d'un leitmotiv assez confortable : la « solidarité inter-branches ».

La ficelle est un peu grosse : le Gouvernement ramène à zéro à partir de 2020 le solde des branches maladie et famille, et maintient dans le même temps un excédent de la branche AT-MP à 1,3 milliard jusqu'en 2022, soit exactement le montant nécessaire pour compenser en trésorerie le solde des autres régimes de base à cette même date. Difficile d'y voir une coïncidence.

On comprend mal la logique qui consiste à prélever le produit des cotisations AT-MP pour alléger la dette cumulée dans la protection contre d'autres risques. L'impératif de cohérence de notre système de protection sociale devrait, selon moi, conduire le Gouvernement à augmenter le taux de cotisation maladie et à baisser à due concurrence le taux de cotisation AT-MP, sans effet sur le coût du travail, comme ce fut déjà le cas les années précédentes. C'est d'autant plus vrai que la logique assurantielle de la branche est déjà minée par des transferts dont le poids croissant tend à remettre en cause la responsabilisation des entreprises. Ces transferts, d'un montant de 2,6 milliards en 2019, représentent désormais plus de 21 % des dépenses prévisionnelles de la branche et viennent accentuer la part mutualisée du taux de cotisation. Parmi ces transferts, figure bien entendu la prise en charge de l'indemnisation des victimes de l'amiante, au travers du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva), à hauteur de 260 millions en 2019, et du Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (Fcaata), à hauteur de 532 millions. Les dotations de ces fonds diminuent en 2019, respectivement de 4 % et 13 %, compte tenu de la baisse tendancielle des demandes d'indemnisation et du nombre d'allocataires. On peut en effet penser que le nombre de personnes atteintes par l'amiante va diminuer. Toutefois, le plafond des demandes potentielles d'indemnisation des victimes de l'amiante n'a pas encore été atteint. Le délai de latence des pathologies les plus graves liées à l'exposition à l'amiante, dont le mésothéliome, peut aller jusqu'à 40 ans, de sorte qu'un nombre plus important de dossiers d'indemnisation pourrait à l'avenir être déposé auprès du Fiva puisque l'utilisation de l'amiante n'est interdite que depuis 1997.

Le sujet principal des transferts reste celui du milliard d'euros reversé par la branche AT-MP à la branche maladie au titre de la sous-reconnaissance des maladies professionnelles. Pour la cinquième année consécutive, le montant de ce transfert est

maintenu à un milliard d'euros, contre 137 millions en 1997. La commission chargée d'objectiver cette dépense, présidée par un magistrat de la Cour des comptes, ne publie son évaluation que tous les trois ans et ne propose généralement qu'une fourchette allant presque du simple au double : elle estime ainsi que le coût de la sous-déclaration est compris entre 815 millions et 1,53 milliard. Coup de chance, le Gouvernement a coupé la poire en deux... Cependant, nous ne pouvons nous satisfaire de ce montant estimé à la louche qui ne tient pas compte des efforts déployés par la branche pour améliorer la reconnaissance des maladies professionnelles : le maintien de cette dotation à un milliard d'euros entretient de plus en plus le sentiment d'un détournement des excédents de la branche AT-MP au profit du rééquilibrage de la branche maladie.

Outre la problématique de la sous-reconnaissance, les transferts continuent de comporter un certain nombre d'inconnues. Le coût des dispositifs de pénibilité que sont le compte professionnel de prévention et le départ en retraite anticipée en cas d'incapacité permanente devrait connaître une augmentation de plus de 130 % sur la période 2018-2021. Une autre inconnue réside dans l'indemnisation des victimes du chlordécone, à laquelle s'est engagé le Président de la République, d'autant que, selon Santé publique France, la contamination des sols aurait touché 90 % de la population adulte de la Guadeloupe et de la Martinique. Les méfaits de ce pesticide obligent à réfléchir aux conséquences sur la santé de nos agriculteurs et de leurs familles de l'utilisation des produits phytosanitaires dans notre agriculture. Je rappelle que le Sénat a adopté en février de la proposition de loi de notre collègue Nicole Bonnefoy, visant à créer un fonds d'aide aux victimes de produits phytopharmaceutiques.

J'en viens à l'article 44. Les rentes AT-MP et l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante sont incluses dans cet article qui prévoit la sous-revalorisation de prestations sociales. Il est pour le moins surprenant que les bénéficiaires d'une rente AT-MP soient pénalisés à l'heure où le Gouvernement revendique une politique privilégiant la rémunération de l'activité. Le pouvoir d'achat de ces anciens salariés se voit amputé alors même que leur rente est censée réparer, forfaitairement et non pas intégralement, un préjudice permanent subi sur leur lieu de travail.

En conclusion, nous déplorons que le Gouvernement ait décidé d'écarter une nouvelle baisse du taux de cotisation AT-MP, ce qui serait logique compte tenu de la situation financière de la branche. La détermination de ce taux relevant du pouvoir réglementaire, je ne pourrai déposer d'amendement, mais j'alerterai la ministre en séance publique en lui rappelant les fondamentaux d'une branche assurantielle. Sous ces réserves, je vous invite à vous prononcer en faveur de l'objectif de dépenses de la branche fixé à 13,5 milliards pour l'ensemble des régimes de base pour 2019.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Ce PLFSS présente une trajectoire fortement corrigée de la branche vieillesse sur la période 2017-2022 par rapport à la loi de financement pour 2018.

Cette correction tient essentiellement à deux facteurs : pour les années 2017 et 2018, l'amélioration du solde des régimes de base d'assurance vieillesse et du FSV s'explique par une réévaluation des hypothèses économiques associées à ce PLFSS en particulier les prévisions de croissance économique et de masse salariale qui ont gonflé les recettes. De plus, pour les années 2019 à 2022, elle est la conséquence directe de la mesure proposée à l'article 44 sous-revalorisant les prestations sociales en 2019 et 2020, de 0,3 % seulement, alors qu'elles devraient l'être de 1,5 % en 2019 et d'au moins 1,3 % en 2020. Cet article s'inscrit

dans la continuité de la loi de financement pour 2018 qui avait augmenté la CSG sans compensation pour les retraités et décidé – déjà ! – d’une année 2018 sans revalorisation des pensions. La politique du Gouvernement en matière de retraite a donc le mérite de la cohérence : faire peser sur les seuls retraités la charge d’ajustement de nos finances publiques. (*Exclamations et marques d’ironie de plusieurs commissaires*)

Ce puissant coup de rabot sur les prestations sociales, au premier rang desquelles les pensions de retraite, est en effet l’une des seules mesures d’économie substantielle proposées par le Gouvernement pour respecter nos engagements européens. Sur le seul champ de la retraite, 2 milliards seront ainsi pris aux retraités en 2019 et 3,8 milliards en 2020. En 2018, la hausse de la CSG a déjà représenté un prélèvement de 4,7 milliards supplémentaires sur les retraités. Pour un Gouvernement qui a engagé depuis un an une réforme systémique des retraites en jurant qu’il ne s’agira pas d’une réforme financière et que le niveau des pensions ne diminuerait pas, la combinaison de ces trois mesures (CSG, absence de revalorisation en 2018 et sous-revalorisation en 2019 et 2020) n’offre pas les meilleures garanties que ces engagements seront tenus... Nous le rappellerons, bien entendu.

Au-delà des bonnes intentions du haut-commissaire Jean-Paul Delevoye rappelées récemment encore devant notre commission, la politique du Gouvernement pose trois questions au regard des objectifs que fixe la loi au système de retraite.

Tout d’abord, la sous-revalorisation menace-t-elle l’objectif d’assurer un niveau de vie satisfaisant aux retraités ? Un chiffre est souvent mis en avant : le niveau de vie moyen des retraités en France s’établit à 105,6 % de l’ensemble de la population et la pauvreté y est moins répandue avec un taux de pauvreté de 6,8 % contre 14 % en moyenne au niveau national. Le Conseil d’orientation des retraites (COR) montre depuis plusieurs années que cet indicateur de niveau de vie va diminuer très fortement dans les prochaines années allant jusqu’à perdre 10 points à l’horizon 2030-2035, hors réforme systémique. Les mesures prises cette année vont donc contribuer à accélérer cette tendance. Les évaluations des effets de la politique fiscale et sociale menée par le Gouvernement depuis un an soulignent toutes que les retraités en sont les grands perdants à l’exception des 550 000 bénéficiaires du minimum vieillesse - cette prestation étant fortement revalorisé jusqu’en 2020 – et du « 1 % » des retraités les plus riches qui bénéficient pleinement du prélèvement forfaitaire unique. En revanche, pour l’immense majorité des retraités, les mesures prises depuis un an vont leur faire perdre jusqu’à 3 % de leur revenu disponible, c’est-à-dire de leur pouvoir d’achat.

En second lieu, la sous-revalorisation des pensions menace-t-elle l’objectif d’équité ? Cette question s’éclaire sous un nouveau jour si l’on considère l’écart qui se réduit entre le minimum vieillesse et le montant d’une pension obtenue après une carrière au Smic. Entre 1990 et 2017, le minimum vieillesse pour une personne seule a augmenté à un rythme deux fois plus élevé que les pensions de retraite indexées sur l’inflation. La nouvelle revalorisation décidée l’année dernière qui portera le montant de l’allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) pour une personne seule à 903 euros par mois en 2020 va accentuer ce décrochage puisque dans le même temps les pensions vont stagner. En 2020, l’écart entre le minimum vieillesse et une pension liquidée après une carrière passée au Smic (environ 970 euros par mois) ne sera donc plus que de 70 euros. Le Haut-commissaire s’est dit sensible à la réduction de cet écart mais je constate que les mesures prises par le Gouvernement vont contribuer à le réduire encore plus. Or, c’est la logique même du caractère contributif des retraites qui est menacée.

Dernière question : la sous-revalorisation des retraites augure-t-elle la volonté du Gouvernement d'agir exclusivement sur le levier des pensions pour respecter l'objectif d'équilibre financier ? Comme nous le rappelions avec le rapporteur général en juillet dernier après nos déplacements en Europe sur la réforme des retraites, les réformes menées en France depuis 1993 ont permis de maîtriser l'évolution des dépenses de retraite à l'avenir. Pour autant, le système des retraites demeurerait déséquilibré tout au long de la décennie 2020 et se dégraderait sur le long terme si le taux de croissance de la productivité du travail devait être inférieur à 1,5 %, ce qui risque d'être le cas. À court terme, la mesure de sous-revalorisation permettrait de combler le déficit projeté du système de retraites qui se serait élevé en 2022 à 0,2 % du PIB, soit 4,3 milliards. Loin de nous l'idée de critiquer la volonté du Gouvernement d'équilibrer le système de retraite. Notre commission a suffisamment regretté que le Gouvernement précédent n'ait pas eu le courage d'agir plus fortement. En revanche, nous critiquons une politique consistant, depuis un an, à agir exclusivement sur les retraités pour y parvenir. Or, les expériences étrangères de même que la réforme des régimes complémentaires Agirc-Arrco par les partenaires sociaux en 2015 le montrent : pour être efficace et socialement accepté, le pilotage d'un système de retraite doit être équilibré et reposer « en même temps » sur ses trois leviers : les cotisations, la durée d'activité et le montant des pensions.

Le Gouvernement précédent a augmenté de plus d'un point en cinq ans les cotisations d'assurance vieillesse et il a timidement accru la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein à 43 ans pour les générations nées après 1973. Le Gouvernement Fillon avait décidé également des hausses de taux dans la fonction publique et avait surtout décalé de deux ans l'âge minimum de départ à la retraite, qui représente aujourd'hui encore la réforme la plus importante en matière de finances publiques.

Nous considérons donc que la mesure de sous-revalorisation des pensions dans un contexte de reprise de l'inflation, après une année blanche et une hausse significative de la CSG, ne correspond pas au pilotage équilibré que nous appelons de nos vœux. C'est pourquoi, je proposerai un amendement à l'article 44 rejetant la sous-indexation proposée pour indexer l'ensemble des prestations sociales sur l'inflation estimée pour 2019 afin de protéger le pouvoir d'achat des retraités. Pour équilibrer financièrement ce PLFSS, je proposerai un amendement prévoyant le recul progressif de l'âge minimum légal à 63 ans au 1^{er} mai 2020, comme l'a déjà voté notre commission. Des mesures affectant les recettes vous seront également proposées par le rapporteur général. Malheureusement, ces mesures n'ont que peu de chance de demeurer dans la future loi de financement, mais je suis convaincu que le Sénat et sa majorité sont dans leur rôle en rappelant que les retraités ne peuvent être et ne pourront être à l'avenir la seule variable d'ajustement financière du système de retraite et que le recul progressif de l'âge minimum légal est la seule solution crédible pour équilibrer durablement le système de retraite et protéger les salariés contre un départ précoce qui se traduirait par une pension trop faible.

Tel est le sens des amendements proposés par vos rapporteurs et que je vous demande d'adopter afin de pouvoir voter ce projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour la branche famille. – Je vous indiquais l'an dernier que la branche famille renouerait avec l'équilibre de ses comptes en 2017, mais il faudra finalement attendre 2018. En effet, l'année 2017 s'est clôturée avec un résultat négatif de 0,2 milliard, et l'exercice 2018 devrait s'achever sur un solde positif de 0,4 milliard, ce que la branche famille n'a pas connu depuis dix ans, avec 50,5 milliards de recettes et 50,1 milliards de dépenses.

En 2013, en raison de la conjoncture économique défavorable, les comptes de la branche avaient atteint un déficit de 3,2 milliards. La résorption progressive de ce déficit et des suivants a dû se faire au prix d'importantes mesures d'économie au cours des cinq dernières années, dont la principale fut la modulation, à partir de 2015, des allocations familiales en fonction des revenus, une économie de 760 millions par an.

Le PLFSS que nous examinons aujourd'hui prévoit pour 2019 un excédent significatif pour la branche famille, s'élevant à 1,2 milliard. Pour les années suivantes, le texte prévoit un strict équilibre de la branche jusqu'en 2022, en raison des transferts de recettes à la Cades.

La principale mesure en dépenses concernant la branche famille figure à l'article 44 du PLFSS, qui prévoit une « sous-revalorisation » de 0,3 % pour un certain nombre de prestations sociales en 2019 et en 2020, soit une moindre dépense de 260 millions pour la branche famille en 2019. Toutes les prestations familiales, calculées en fonction de la base mensuelle des allocations familiales, seront concernées.

Compte tenu des prévisions d'inflation, estimées à 1,8 % pour 2018 et à 1,4 % pour 2019, cette « sous-revalorisation » constituera une baisse de leur montant en euros constants. Elle touchera en premier lieu les familles dont le pouvoir d'achat dépend le plus des prestations familiales : les familles modestes et les familles nombreuses. Je regrette ce choix de la « sous-revalorisation » des prestations comme instrument de maîtrise budgétaire.

Tout d'abord, cette mesure représente, une fois de plus, un effort pour les familles, alors qu'elles ont déjà été largement affectées par les dispositions successives visant à modérer les dépenses de la branche : l'effet cumulé des mesures d'économie pour la branche famille a représenté 1,48 milliard sur la période 2012-2017. La loi de financement pour 2018 a en outre harmonisé par le bas le barème et le plafond de ressources de l'allocation de base, de la prime à la naissance et de la prime à l'adoption sur ceux du complément familial.

Ensuite, les prestations familiales pourraient être revalorisées en fonction de l'inflation sans compromettre l'équilibre financier de la branche. La mesure d'économie est en effet chiffrée à 260 millions pour 2019, alors qu'un excédent de plus d'un milliard est prévu. Le choix est donc fait de réaffecter cet excédent aux autres branches, au détriment des familles – je répète là ce que disait Gérard Dériot...

Notons enfin que cette mesure intervient dans un contexte de dégradation du pouvoir d'achat de nos concitoyens, notamment en raison de la hausse du prix des carburants et du chauffage. Par conséquent, René-Paul Savary vous proposera, à l'article 44, un amendement visant à revaloriser les prestations familiales au niveau de l'inflation estimée pour 2019.

Les autres mesures en dépenses concernant la famille sont assez consensuelles et je vous proposerai de vous prononcer en leur faveur.

L'article 45 prévoit la majoration du montant du complément de mode de garde (CMG) pour les familles ayant un enfant en situation de handicap et qui bénéficient à ce titre de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH). Notre commission avait déjà approuvé l'an dernier la majoration du CMG pour les familles monoparentales ; dans ce cas, il s'agit de soutenir les familles ayant un enfant en situation de handicap et pour lesquelles les coûts de garde d'enfants peuvent être plus conséquents. Il faut néanmoins souligner que la

mesure aura un impact relativement limité car le montant du CMG est plafonné à 85 % du coût de la garde, et le nombre d'allocataires de l'AEEH au titre d'enfants de moins de six ans est assez faible, en raison de la reconnaissance souvent tardive du handicap chez l'enfant.

L'article 46 prévoit que le CMG sera attribué à taux plein pour les enfants ayant atteint l'âge de trois ans entre le 1^{er} janvier et le 31 août de l'année et qui ne seront pas encore inscrits à l'école maternelle. Je rappelle qu'à partir des trois ans de l'enfant, et jusqu'à ses six ans, le montant du CMG est normalement réduit de moitié. Les familles pourront donc recevoir le CMG à taux plein au titre de leur enfant de trois ans né en début d'année, avant son entrée à l'école maternelle.

Cette mesure accompagnera l'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire, annoncé dans le cadre du plan Pauvreté, et qui sera mis en œuvre à la prochaine rentrée scolaire. Enfin, cet article ouvrira la possibilité d'un versement du CMG dit « structure » en tiers payant, pour éviter les avances de frais par les familles bénéficiaires, comme c'est déjà le cas pour le CMG dit « emploi direct ».

Cette année marque aussi la signature d'une nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) pour la branche famille, pour les années 2018 à 2022. On peut saluer les efforts qui seront consacrés à développer l'accueil du jeune enfant pour les publics les plus fragiles. Des bonus seront ainsi versés pour l'ouverture de places dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et pour l'accueil en crèches d'enfants porteurs de handicap. L'objectif d'ouverture de 30 000 places de crèche reste toutefois limité : il correspond au nombre de places ouvertes lors de la précédente COG.

Ces objectifs seront en outre à réaliser dans un contexte contraint pour les caisses d'allocations familiales (CAF), alors que d'importants chantiers s'ouvriront dans les années à venir. D'une part, la progression du Fonds national d'action sociale (FNAS), qui finance principalement les places en crèches, est limitée par la nouvelle COG à 2 % par an. D'autre part, les CAF devront réduire leurs effectifs de 2 100 postes, sur 33 000, alors qu'elles éprouvent déjà des difficultés à remplir leurs missions, et elles devront diminuer leurs frais de gestion de 5 % par an.

Dans ce contexte, elles devront mettre en œuvre la réforme des aides au logement, dont le calcul sera basé dès l'an prochain sur les ressources contemporaines des allocataires. Cette réforme pourrait ensuite s'étendre à d'autres prestations versées par les CAF, dont les prestations familiales. Le projet de fusion de prestations dans un revenu universel d'activité les concernera également.

Au total, on peut donc se féliciter d'un retour à l'équilibre de la branche, fruit d'importants efforts financiers. Ces efforts ont néanmoins limité le développement de la politique familiale, qui doit pourtant compenser financièrement les charges de toutes les familles, selon une logique de solidarité horizontale. Le nombre de naissances diminuant dans notre pays depuis 2011, on peut regretter que cette situation financière favorable ne soit pas l'occasion de soutenir davantage la politique familiale.

Compte tenu des mesures prévues concernant la branche famille et de la modification que nous vous proposerons pour revaloriser les prestations familiales, je vous invite à vous prononcer en faveur de l'objectif de dépenses de la branche fixé à 50,3 milliards d'euros pour 2019.

M. Alain Milon, président. – J'ouvre la discussion générale.

M. Jean-Noël Cardoux. – L'embellie que nous constatons dans les comptes de la sécurité sociale est liée à des effets plutôt conjoncturels que structurels et l'on peut regretter qu'aucune mesure structurelle ne soit proposée. Néanmoins, le Gouvernement essaie de mettre ici en œuvre une réforme structurelle larvée. En 1991, les recettes de la sécurité sociale étaient constituées à 80 % de cotisations et à 20 % de ressources d'origine fiscale. Aujourd'hui, les ressources fiscales représentent 38 % des ressources de la sécurité sociale. Il en va de même avec la réforme envisagée de l'assurance chômage, qui reposera sur un nouvel impôt. Il est vertueux de faire absorber par la Cades la totalité du déficit résiduel de l'Acoss, mais, là encore, on recourt à la CSG.

La branche AT-MP était l'exemple même d'une démarche assurantielle ; la politique vertueuse des entreprises a permis de diminuer sensiblement le nombre d'accidents du travail, mais le Gouvernement maintient artificiellement le niveau des cotisations pour combler les déficits des autres branches. C'est une détérioration de notre logique assurantielle.

En 1945, le principe était simple ; on cotisait en fonction de ses ressources et on recevait en fonction de ses besoins. On détruit aujourd'hui notre système en créant de manière déguisée un système d'irresponsabilité illimitée. Le Sénat doit s'emparer de ce problème pour déterminer en toute transparence si l'on maintient un système assurantiel vertueux, dans lequel chacun est responsable, ou si l'on se dirige vers un système fiscal.

Mme Florence Lassarade. – Je regrette le défaut de caractérisation de l'autisme et des professionnels chargés de suivre les enfants. Même s'il est vertueux de se préoccuper des autistes, les assimiler aux troubles « dys » est une aberration.

Par ailleurs, à propos du « reste à charge à zéro », on aurait pu inclure l'orthophonie, qui est une charge importante pour les familles.

M. Michel Amiel. – Les principes ayant présidé à la création de la sécurité sociale au sortir de la Seconde Guerre mondiale sont-ils toujours d'actualité ? Notre société a beaucoup évolué. Les gouvernements qui se sont succédé dernièrement, sur une période assez courte, ont tous buté sur des comptes en déséquilibre. Là, on en sort enfin.

Sans doute, des réformes de structure ne peuvent se faire du jour au lendemain ; si on les lançait en profondeur, les Français ne seraient pas ravis. Du reste, pour l'assurance maladie, cela concerne tant les patients que les médecins, lesquels font parfois preuve de corporatisme – je suis bien placé pour le savoir –, en particulier en ce qui concerne l'installation et les mesures de lutte contre les déserts médicaux.

Monsieur Bonne, vous avez évoqué la convergence tarifaire des forfaits globaux de soins attribués aux Ehpad, mais ne conviendrait-il pas de revoir aussi certaines modalités concrètes ? Je pense notamment aux groupes iso-ressource (GIR) ; le point GIR n'est pas le même d'un département à l'autre, et je ne comprends pas pourquoi : la pathologie est la même sur tout le territoire. Ne faudrait-il pas unifier cette tarification ?

Mme Laurence Cohen. – Nous approuvons presque tous les rapports de ce matin, sauf en ce qui concerne l'augmentation de l'âge du départ à la retraite, mais nous ne comprenons pas vos conclusions. Vos rapports sont très critiques, mais vous appelez à l'adoption du PLFSS. Bref, les gouvernements se succèdent et se ressemblent...

Par ailleurs, on assiste à une rupture grave avec le principe d'autonomie des finances sociales à l'égard du budget de l'État. Nous ne pouvons donc approuver ce PLFSS.

Par ailleurs, à l'article 40, on ne mentionne pas expressément l'autisme, on parle de troubles du neuro-développement. Cet article est en outre rédigé de façon alambiquée, et cela peut remettre en cause le libre choix des professionnels par les patients.

M. Jean-Louis Tourenne. – Vous avez évoqué, monsieur le rapporteur général, les transferts de TVA vers la sécurité sociale, mais vous n'avez pas tenu compte des allègements de charges sociales se substituant au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui, je le crois, pourraient ne pas être compensés à la sécurité sociale pour un montant de 10 milliards d'euros.

L'absence d'indexation sur l'inflation des prestations sociales et des retraites est une première ; cela n'augure rien de bon. En outre, l'allocation de rentrée scolaire était conditionnée à l'obligation scolaire ; cette obligation commence maintenant à trois ans, mais l'allocation reste versée à partir de six ans.

De manière générale, ce PLFSS s'en prend aux plus fragiles ; on assiste à de véritables régressions. Par exemple, la prime d'activité s'élève à seulement 8 euros par mois et non à 20 euros comme annoncé. Il en va de même avec l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ; on l'augmente mais on supprime en même temps le complément de ressource, qui s'élève à 170 euros, pour ne retenir que l'allocation de vie autonome, ce qui représente une diminution de 70 euros par mois. On assiste au même acharnement sur les retraités.

En outre, ce PLFSS aggrave les situations difficiles. On nous propose une augmentation de 2,4 % de l'Ondam hospitalier, mais, parallèlement, on nous annonce des annulations de crédits et une inflation de 1,7 %. Il ne reste donc plus qu'une augmentation de 0,6 % pour l'hôpital, qui ne pourra pas se sortir de ses difficultés et dont les dettes augmenteront. De même, l'Ondam pour les Ehpad n'augmente que de 2 %. On nous sert donc de beaux discours mais cela ne se traduit, dans la réalité, que par des régressions.

Sur la politique familiale, la PAJE a été réduite l'an dernier ; il y a une petite amélioration dans le PLFSS, puisqu'elle sera versée jusqu'à la rentrée à l'école. Cela dit, c'est la seule amélioration du texte et elle est tellement minime qu'elle ne mérite pas la moindre attention. J'aimerais que l'on ait une véritable politique d'accueil de la petite enfance. Les crèches sont inégalement réparties sur le territoire ; on a plus de places dans les secteurs favorisés qu'en banlieue ou en secteur rural.

Enfin, il n'y a pas un mot sur les mineurs non accompagnés, de plus en plus nombreux, et on nous propose une ponction scandaleuse sur les chèques-vacances, qui amènera les familles à se priver de vacances. Par ailleurs, on ne fait rien pour les parents d'enfants ayant des troubles comportementaux et qui doivent attendre deux ans pour avoir le rendez-vous permettant de lancer le dispositif d'accompagnement.

Bref, cette politique de régression nous inquiète.

M. Alain Milon, président. – En matière de politique familiale, la régression a commencé il y a plus longtemps...

M. Michel Forissier. – Je suis d'accord avec les explications des rapporteurs. On y voit clair et notre position est évidente.

Je veux revenir sur l'assistant médical ; je voudrais comprendre qui est ce nouvel acteur de santé. On lui affecte des crédits de formation sans savoir de quoi il s'agit. Les médecins ont des assistants qui font des tâches administratives et qui leur facilitent le travail, mais il y aura en l'espèce des actes à codifier. Cela peut être un danger.

M. Daniel Chasseing. – Le plan Santé va plutôt dans le bon sens, même si son contenu n'est pas complètement défini. Il devrait permettre de ramener des médecins dans les territoires en mettant progressivement fin au *numerus clausus*.

Je me réjouis aussi de l'équilibre de la sécurité sociale ; cela n'était pas arrivé depuis 2001. Les ressources fiscales permettent de rendre nos travailleurs plus compétitifs. Enfin, l'autisme me paraît bien traité.

En revanche, l'effort consacré aux Ehpad me paraît insuffisant, de même que l'effort de 0,3 % en faveur de la branche vieillesse. Les retraités touchant de faibles pensions ont de plus en plus de difficultés. Enfin, l'augmentation de la branche famille est trop faible.

Mme Véronique Guillotin. – Je suis satisfaite de la lutte contre les déserts médicaux. Cela va dans le bon sens, même si les effets se feront sentir dans la durée.

En ce qui concerne les soins de ville, le virage ambulatoire exigera des moyens importants. Prenons l'exemple des transports ; le transport inter-hospitalier passe de l'assurance maladie aux crédits des hôpitaux. Leurs enveloppes évolueront-elles en conséquence ? Cela entraînera une massification du marché, les plus petits transporteurs seront absorbés par les gros. Il y a des marges d'économie sur le transport sanitaire, mais il aurait fallu prendre le temps de la concertation pour mieux construire la réforme.

Les efforts en matière de prévention bucco-dentaire sont insuffisants. Il va devenir financièrement plus intéressant de se faire poser des prothèses que de faire de la prévention... La nomenclature n'est pas à la hauteur.

Je me félicite de l'effort accompli sur l'autisme ; cela permettra enfin aux autistes de trouver des places en France plutôt qu'en Belgique ou ailleurs. Enfin, je veux appeler votre attention sur les moyens alloués aux hôpitaux de proximité.

Mme Monique Lubin. – Monsieur le président, lorsque vous évoquiez les régressions anciennes en matière de politique familiale, faisiez-vous référence à la modulation des prestations familiales ? J'y suis moi-même favorable...

M. Alain Milon, président. – Alors ce n'est plus de la politique familiale, c'est de la politique sociale.

M. Jean-Louis Tourenne. – Absolument !

Mme Monique Lubin. – Sur le fond, je trouve très curieux de faire des coupes dans les prestations familiales, au moment où de nombreux Français éprouvent des difficultés, surtout quand on rapproche cela des avantages fiscaux accordés l'année dernière. Est-ce cela, la théorie du ruissellement ?

La dépendance est d'actualité, mais cela ne se traduit pas dans le PLFSS. Tout le monde connaît la situation des Ehpad, mais il faut aussi évoquer celle du métier d'aide à domicile. Ces personnes ne sont pas rémunérées à la hauteur de leur travail, et elles sont

confrontées au coût du transport. Comme ce métier n'est plus attractif, on ne trouve plus de personnel. Cela met en danger la prise en charge des personnes âgées à domicile. Cela est négligé par le texte. Je ne dis pas que l'on peut faire des miracles du jour au lendemain, mais, si on ne saisit pas les occasions quand les déficits baissent pour agir, quand le fera-t-on ?

Mme Chantal Deseyne. – Je me réjouis que l'on s'adresse aux plus fragiles, mais le problème le plus criant réside dans le manque de places en crèche ou dans les autres modes de garde ; c'est toujours le parcours du combattant et je ne vois pas de mesures en ce domaine.

Mme Michelle Meunier. – Je suis embarrassée, car il y a de bonnes intentions, de bonnes idées, mais vous proposez de supprimer l'article 44 ; cela fausse la donne. Nous allons vous suivre et voter pour le texte, mais nous ferons des propositions en séance.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je suis d'accord avec M. Cardoux : on assiste à une réforme structurelle larvée, qui ne date d'ailleurs pas d'hier. Les ressources de la sécurité sociale se partagent à peu près à égalité entre ressources d'origine fiscale et ressources de caractère assurantiel. Nous aurons ce débat en séance.

Monsieur Amiel, il est vrai que la société a changé, nous devons être lucides à cet égard, mais les orientations doivent être prises en connaissance de cause, car elles peuvent induire certains comportements chez les Français. Personne ne s'oppose à l'allègement des charges des entreprises pour créer de la richesse, mais il faut le faire prudemment.

Madame Cohen je me réjouis que vous partagiez nos constats.

Monsieur Tourenne, je persiste, mes chiffres sont exacts. Les allègements de cotisations consécutifs à la suppression du CICE représentent 23 milliards, qui sont inclus dans les 36 milliards de compensation de TVA prévus pour la sécurité sociale. En ce qui concerne le chèque-vacances, je demande la suppression de l'article 7 bis. Le Parlement n'a pas eu d'étude d'impact à ce sujet car cette mesure provient d'un amendement de l'Assemblée nationale.

Monsieur Chasseing, nous avons des propositions de revalorisation des pensions, M. Savary en a parlé.

Madame Lubin, M. Watrin et moi-même avons alerté les pouvoirs publics sur la crise des vocations dans le domaine des aides à domicile ; cette crise est due au manque de moyens des associations et des départements. Au-delà du constat et de certaines mesures qui sont reconduites d'année en année, il faut repenser le financement de l'aide à domicile. J'espère que cela sera fait dans le cadre du projet de loi sur la dépendance.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Nous nous sommes aussi beaucoup interrogés sur les assistants médicaux ; on a un peu l'impression de signer un chèque en blanc. Néanmoins, cela sera renvoyé à la négociation conventionnelle, que nous soutenons, et il n'y aura que 4 000 postes créés. L'objectif est de libérer du temps médical, les assistants seront chargés, entre autres, de l'accueil des patients, du recueil d'informations, de la vérification des vaccinations ou encore de la prise de rendez-vous avec les spécialistes, et le soutien financier sera accordé sous certaines conditions – la pratique en cabinet de groupe, dans le cadre d'un exercice coordonné, avec un bénéfice mesurable. En tout état de cause, il faudra de la souplesse dans la mise en œuvre, chaque territoire doit pouvoir s'organiser comme il le veut.

M. Alain Milon, président. – Ces assistants auront-ils accès au dossier médical partagé ?

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – C'est l'une des questions à régler.

Madame Guillotin, le nouveau mode de financement du transport inter-hospitalier date de la loi de financement de la sécurité sociale de l'an dernier, c'est applicable. Cela pose effectivement des questions. Par ailleurs, on a revalorisé l'examen bucco-dentaire préventif.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Monsieur Amiel, en effet, la réforme de la tarification ne s'est pas faite de la même façon selon les départements. Il faudra tôt ou tard mutualiser cette tarification. On ne peut continuer d'avoir une différence de traitement entre départements.

Madame Cohen, il y a six troubles différents du neuro-développement, et les prises en charge correspondantes doivent être différentes ; on ne dispose pas, aujourd'hui, des outils requis de diagnostic. Ce dépistage doit être systématique, tous les troubles doivent être détectés et traités. Madame Lassarade, il n'existe pas encore de classification claire et unique de ces maladies à l'échelon international.

Monsieur Chasseing, les Ehpad ont effectivement des difficultés de personnel. J'espère que le travail sur l'autonomie de 2019 apportera des réponses ; il leur faudra beaucoup plus d'argent.

Madame Lubin, sur l'aide à domicile, il faudrait revoir les nombreuses conventions y afférentes ; il existe en outre de grandes différences entre monde rural et monde urbain. Il faudra en effet revaloriser cette profession, car il y a une crise des vocations.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Monsieur Tourenne, vos questions sur le nombre de places en crèche rejoignent les interrogations de Mme Deseyne. On a beau avoir des objectifs ambitieux – la précédente COG prévoyait 100 000 places de plus, mais seules 30 000 places ont pu être créées –, on se heurte toujours aux capacités des collectivités territoriales à faire face aux dépenses de fonctionnement, notamment de personnel, qui sont très lourdes, et les aides ne portent que sur l'investissement. Je regrette autant que vous cette situation.

Cet objectif est sans doute trop modeste, mais la progression du FNAS sera de toute façon contrainte à 2 % par an de 2018 à 2022. La précédente COG avait prévu une augmentation de 7,5 %, mais, en réalité, on n'a pu augmenter le nombre de places que de 4,3 %. Cela est lié aux importants coûts de fonctionnement de ces structures. Cela dit, les capacités de garde augmentent à chaque période.

On constate toujours une inadéquation entre l'offre et le besoin, puisque 1,4 million de places étaient disponibles en 2016 pour 2,3 millions d'enfants de moins de trois ans. Toutefois, cela cache de fortes disparités territoriales ; le taux de couverture va de 10 % en Guyane – de manière générale, la situation est très difficile en outre-mer – à 93 % en Haute-Loire. Vous trouverez tous ces chiffres dans mon rapport.

La COG prévoit un bonus de 1 000 euros par place ouverte en quartier politique de la ville (QPV), où l'on manque de places de crèche, et le guide des bonnes pratiques pour l'attribution des places en crèches tient compte des difficultés des familles.

Bref, beaucoup de bonnes intentions, mais les difficultés ne sont pas traitées : c'est le niveau d'encadrement de ces structures qui rend leur fonctionnement coûteux.

Enfin, je signale que l'on favorise aujourd'hui les crèches au détriment de l'accueil individuel, c'est-à-dire par les assistantes maternelles ou les gardes à domicile.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Alain Milon, président. – Je rappelle que la discussion générale aura lieu lundi prochain à partir de 16 heures. Nous examinerons les amendements extérieurs à son issue.

Article 7 bis

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 54 supprime l'article 7 bis qui propose des modifications des cotisations sur les chèques vacances. Cela aurait nécessité une étude d'impact.

L'amendement n° 54 est adopté.

Article 8

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 55 améliore le dispositif de sortie progressive des employeurs agricoles du régime d'exonération spécifique applicable aux rémunérations des travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi (TODE) qu'ils embauchent.

En effet, si l'Assemblée nationale a opportunément réintroduit ce régime spécifique pour 2019 et 2020, les paramètres retenus entraînent encore une perte substantielle pour la filière fruits et légumes. Il convient de rectifier ces paramètres afin que ces employeurs puissent s'adapter.

Je propose que l'exonération des rémunérations versées aux travailleurs occasionnels soit totale jusqu'à 1,25 Smic en 2019, au lieu de 1,15 Smic, et 1,15 Smic en 2020, au lieu de 1,10 Smic.

Cela aurait le mérite de satisfaire la profession agricole.

M. René-Paul Savary. – Un amendement proposera l'exonération jusqu'à 1,25 Smic, sans délai ; ce sera plus avantageux que l'amendement du rapporteur général qui est un premier pas.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je pense satisfaire à la demande, notamment des syndicats d'agriculteurs.

Mme Florence Lassarade. – Pourquoi ne pas proposer 1,25 en 2020 ?

M. Michel Amiel. – Combien coûte la mesure ?

M. René-Paul Savary. – Environ 144 millions d'euros.

M. Jean-Louis Tourenne. – Non seulement cette mesure représente une perte pour les agriculteurs, mais ils feront appel à une main d'œuvre étrangère pour laquelle aucune cotisation sociale n'est payée. Les conséquences seront désastreuses. Ne serait-il pas plus simple de s'en tenir aux modalités antérieures, c'est-à-dire une exonération totale ? Le groupe socialiste s'abstiendra.

M. René-Paul Savary. – Dans les filières, notamment la filière viticole, où les travailleurs saisonniers sont mieux payés, il faut vraiment en rester à 1,25 Smic, sinon on créera une prime incitant à baisser leurs salaires.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Actuellement, le seuil de l'exonération totale est à 1,25 Smic. L'Assemblée nationale a introduit un amendement puisque le Gouvernement voulait supprimer complètement le dispositif TODO en échange du dispositif de compensation de la suppression du CICE. Les députés ont pris en compte la difficulté des producteurs de fruits et légumes. Ils ont fixé le seuil à 1,15 Smic. Nous souhaitons que l'Assemblée nationale reprenne notre amendement, c'est pourquoi nous voulons rentrer dans sa logique. Allons-y progressivement.

Mme Florence Lassarade. – Dans ce cas, ne mentionnons pas 2020.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'année 2020 a été inscrite dans l'article par l'Assemblée nationale.

M. René-Paul Savary. – Restons-en à 2019 pour ce premier pas. Il faut donner de la stabilité au dispositif. On ne peut pas voter cet amendement.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Qui est « on » ?

L'article issu des travaux de l'Assemblée nationale fixe le seuil à 1,10 Smic en 2020. Si la commission des affaires sociales pense qu'il faut fixer le seuil à 1,25 Smic en 2020, pourquoi pas, je me conformerai à sa décision, mais je la mets en garde. Ma proposition satisfait les syndicats.

Mme Florence Lassarade. – Non.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je sais qu'il existe des divergences syndicales. Mais je suis méthodique et je souhaite que les députés se rallient à notre position. Le coût de la mesure est de 40 millions d'euros supplémentaires.

M. Alain Milon, président. – Ces 40 millions d'euros s'ajoutent aux 100 millions d'euros que le Gouvernement a déjà admis. Ce qui est proposé par le rapporteur général correspond à ce que nous souhaitons. La position de la commission des affaires sociales se doit de respecter les équilibres du PLFSS.

Mme Véronique Guillotin. – On peut considérer que c'est une proposition équilibrée.

M. Alain Milon, président. – Chacun se déterminera en séance publique. La commission des affaires sociales est chargée de faire respecter les équilibres budgétaires et la « dictature de l'Ondam ».

M. Martin Lévrier. – Dictature ? Le mot est fort.

M. Alain Milon, président. – Je détaillerai cette position en séance.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – On peut ne pas partager la pensée du président. La pensée est libre !

En outre, cet amendement n'affecte pas l'Ondam.

L'amendement n° 55 est adopté.

Article 8 bis

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Par l'amendement n° 56, nous supprimons l'article 8 bis et en intégrons le contenu à l'article 11 ter, pour rectifier la rédaction du PLFSS.

L'amendement n° 56 est adopté.

Article 11

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 57 conditionne le passage de l'exonération de la CSG au taux de 3,8 % des retraités, des bénéficiaires d'une pension d'invalidité et des allocataires de l'assurance chômage au dépassement du seuil de revenu fiscal de référence deux années consécutives. Il s'agit d'une mesure miroir à celle qui est proposée par cet article pour l'assujettissement à la CSG au taux de 8,3 %.

Malheureusement, il n'a pas été possible d'obtenir du Gouvernement le chiffrage de cette mesure. Nous sommes dans un léger brouillard mais cet amendement me paraît néanmoins légitime.

L'amendement n° 57 est adopté.

Article 11 ter

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 58 déplace les dispositions de l'article 8 bis supprimé au sein du présent article. Il procède en outre à deux modifications. En premier lieu, il déplace sans les modifier les dispositions relatives aux deux nouvelles exonérations du forfait social prévues dans cet article, au bénéfice des entreprises de moins de 50 salariés d'une part et des entreprises d'au moins 50 salariés et de moins de 250 salariés d'autre part, de l'article L.137-16 à l'article L.137-15. Ce dernier concerne l'assiette du forfait social et prévoit déjà des dispositifs d'exonération, tandis que l'article L.137-16 concerne le taux normal et les taux dérogatoires du forfait social.

En second lieu, il aligne le taux dérogatoire prévu pour les versements des entreprises sur les fonds d'actionnariat salarié, fixé à 10 %, sur celui déjà existant de 8 % afin de ne pas créer un troisième taux dérogatoire. Les règles encadrant le forfait social se sont considérablement complexifiées depuis 2012 au point de lui faire perdre sa cohérence. Je précise que la portée financière de cette mesure est faible.

M. Jean-Louis Tourenne. – L'ambition de la suppression du forfait social était que les entreprises de moins de 250 salariés puissent verser plus facilement une participation. Nous y sommes favorables.

Je ne comprends pas le sens de l'amendement.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement modifie le taux proposé par le Gouvernement pour les fonds d'actionnariat salarié.

M. Jean-Louis Tourenne. – Si la loi Pacte est adoptée, il n'y aura plus de forfait social.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cette disposition a été insérée dans le PLFSS, elle concerne les petites entreprises.

L'amendement n° 58 est adopté.

Article additionnel après l'article 12

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 59 instaure une participation exceptionnelle des organismes complémentaires d'assurance maladie (OCAM) à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale en 2019. C'est une compensation de la réindexation des prestations sociales sur l'inflation.

M. Alain Milon, président. – Il s'agit de ponctionner un milliard d'euros sur les OCAM à titre exceptionnel.

M. Jean-Louis Tourenne. – L'État prélève plus de deux milliards d'euros sur la sécurité sociale que l'on demande aux organismes complémentaires de compenser. Il suffisait de ne pas ponctionner la sécurité sociale.

M. Alain Milon, président. – Je suis d'accord, mais nous ne maîtrisons pas cette possibilité.

Je rappelle les bénéfices et les frais de gestion et de publicité très importants de ces OCAM, qui ont prévu une hausse des cotisations cette année – elles ont été de 47 % entre 2006 et 2016.

M. Michel Amiel. – Quel est le pourcentage de frais de gestion et de publicité de ces organismes ?

M. Alain Milon, président. – Certains évoquent le chiffre de 22 % en moyenne.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Il diffère selon les organismes.

Mme Laurence Cohen. – Le risque est grand que les organismes complémentaires répercutent cette somme sur les tarifs. Cet amendement est une fausse bonne idée.

M. René-Paul Savary. – C'est une vraie bonne idée compte tenu des contraintes du PLFSS. Si vous ne voulez pas que le décalage de l'âge de la retraite soit encore plus grand, il faut trouver d'autres modes de financement.

Mme Laurence Cohen. – J'ai beaucoup d'idées de financement !

M. René-Paul Savary. – Le mode de financement doit permettre la revalorisation de l'ensemble des prestations sociales à hauteur de l'inflation. C'est un très bon amendement. On pourrait presque aller plus loin.

L'amendement n° 59 est adopté.

Article 16

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'article 16 simplifie le calcul des cotisations sociales des travailleurs indépendants, en inscrivant notamment dans le code de la sécurité sociale une formule mathématique censée le simplifier.

Le problème est le suivant : les cotisations sociales des travailleurs indépendants sont calculées sur une assiette de revenus dite nette, c'est-à-dire diminuée du montant des cotisations sociales.

Au moment de sa déclaration fiscale et sociale, le travailleur indépendant doit connaître en amont le montant de ses cotisations sociales, pour déterminer l'assiette de ces cotisations afin de les calculer pour les déduire... Ce calcul circulaire est très complexe à réaliser. L'article 16 propose une formule pour en sortir, mais elle pose plus de difficultés qu'elle ne règle de problèmes. En effet, elle n'est opérationnelle ni pour les travailleurs indépendants en comptabilité de caisse, ni pour les indépendants soumis à des assiettes minimales ou à des taux progressifs de cotisations sociales.

L'amendement n° 60 supprime cette formule et invite le Gouvernement à proposer une évolution conjointe du code général des impôts et du code de la sécurité sociale pour aboutir à une définition intelligible et harmonisée des cotisations sociales.

L'année 2019 sera marquée par le lancement de l'expérimentation sur l'auto-liquidation, que notre commission appelait de ses vœux depuis longtemps, et qui fera l'objet d'un rapport du Gouvernement au Parlement présentant les pistes de simplification du calcul et du recouvrement des cotisations sociales des indépendants. Profitons de ce rapport, commandé l'année dernière lors de la suppression du RSI, pour engager une refonte plus complète de la définition des cotisations.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je suis surpris de la proposition du Gouvernement. Dans mon esprit, le problème était résolu. Lors de notre rapport sur ce sujet, nous avons négocié avec les experts-comptables une règle de déontologie selon laquelle le calcul en temps réel du montant des cotisations était proposé, afin de l'inclure dans les comptes de l'année en cours et pouvoir le déduire fiscalement. Une fois le montant connu, les professions libérales avaient le droit de limiter leurs versements, avec des pénalités de 5 % en cas d'erreur supérieure à 30 %. La véritable solution émanant de la plupart des participants était l'auto-liquidation.

L'amendement n° 60 est adopté.

Article 19

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 61 maintient dans le droit l'existence des contributions des salariés à l'assurance chômage. En pratique, cet amendement serait neutre pour l'ensemble des parties prenantes : en 2019, les contributions des salariés seraient prises en charge par leurs employeurs ; ceux-ci

bénéficieraient d'une réduction équivalente de cotisations patronales à la branche famille et la fraction de CSG fléchée vers l'Unedic pour compenser la disparition des contributions salariales serait réacheminée vers la CNAF. Nous introduisons plus de cohérence.

Cette suggestion a pour but d'ouvrir le débat. Mieux vaut introduire de bonnes réformes que du grand n'importe quoi.

L'amendement n° 61 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 62 rejette le principe de réduction d'affectation de TVA à la sécurité sociale, dont cet article entend tirer les conséquences en matière de répartition de taxe sur les salaires et de CSG entre organismes.

En effet, s'il est légitime que l'État puisse bénéficier, dans une certaine mesure, du retour à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale, ces coupes ne sont pas acceptables en l'état. En premier lieu, parce qu'elles préemptent dès à présent des excédents hypothétiques dont la réalité devra être constatée ; en deuxième lieu, parce qu'elles ne semblent pas compatibles avec le remboursement de la dette résiduelle de la branche maladie et du FSV d'ici à 2022, selon la trajectoire définie par le Gouvernement lui-même en annexe B ; en troisième lieu, parce qu'il est nécessaire que le Gouvernement et le Parlement s'entendent sur les principes qui régiront à long terme l'équilibre des comptes sociaux, par exemple lors de la réforme institutionnelle à venir, avant de prendre des mesures jusqu'en 2022.

Je propose de supprimer les réaffectations de ressources prévues pour les années 2021 et 2022. Autrement dit, je limite le champ de cet article.

L'amendement n° 62 est adopté.

Article 20

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 63 transfère prioritairement à la Cades les déficits des branches et du fonds dont la trajectoire de solde rend plus aléatoire le remboursement de la dette restante.

Dans cette optique, la branche maladie et le FSV doivent pouvoir transférer leur dette prioritairement à la branche famille, qui devrait pouvoir financer ses déficits par elle-même. Quant à la branche vieillesse, elle n'a pas besoin de transférer de dette à la Cades.

M. Michel Amiel. – Pour revenir brièvement sur le sujet du financement par la cotisation ou par l'impôt en fonction de la nature du risque, le Sénat ne peut-il pas réfléchir de façon approfondie à ces questions ? On se positionne au détour d'un amendement. Or les choses évoluent.

Il est très compliqué de voter en toute connaissance de cause des amendements reçus ce matin – je n'ignore pas les difficultés de calendrier.

M. Alain Milon, président. – Nous en reparlerons lors de la prochaine réunion du bureau de la commission des affaires sociales.

Ce calendrier nous est imposé par le Gouvernement.

M. Martin Lévrier. – Face à ces contraintes d’agenda, ne pouvait-on pas décaler notre réunion de ce matin ?

M. Alain Milon, président. – La séance publique commence le 12 novembre. La veille, nous serons tous pris par des manifestations commémoratives. Or il faut aussi examiner les amendements extérieurs, qui seront nombreux.

L’amendement n° 63 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Avec l’amendement n° 64, il s’agit d’assurer le financement de la Cades jusqu’en 2023. Je propose qu’elle perçoive un produit supplémentaire de 5 milliards d’euros en 2023.

L’amendement n° 64 est adopté.

Article 20 ter

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 65 maintient les experts relevant du régime général dans ce même régime quand ils sont requis, commis ou désignés par l’autorité judiciaire.

L’amendement n° 65 est adopté.

Article 26

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 98 tire les conséquences des amendements précédents sur l’annexe B du PLFSS.

L’amendement n° 98 est adopté.

Article 27

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 66 clarifie l’articulation entre les outils existants pour renforcer la lisibilité de la politique en faveur de la qualité et de la pertinence des soins. Il précise que les indicateurs pris en compte ne peuvent pas être identiques à ceux du contrat d’amélioration de la qualité et de l’efficience des soins (Cages).

L’amendement n° 66 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 67 assortit l’avertissement donné par l’ARS à un établissement n’atteignant pas les objectifs de qualité fixés une année donnée de la proposition de mesures d’accompagnement, afin d’aider l’établissement, s’il le souhaite, à atteindre les objectifs fixés. Il s’agit ensuite de confirmer le principe d’un plan d’amélioration de la qualité en associant la commission médicale d’établissement à son élaboration.

M. Alain Milon, président. – C’est important parce que pour l’instant, il n’existe que des avertissements sans accompagnement.

L’amendement n° 67 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’année blanche prévue en 2020 pour le test des indicateurs de qualité et de sécurité de soins dans le secteur de la psychiatrie ne donnera pas lieu au versement de la dotation d’incitation financière à l’amélioration de la qualité (IFAQ) pour les établissements les plus vertueux ; il n’y a pas lieu, non plus, qu’elle soit prise en compte pour l’appréciation de la sanction attachée à la non-atteinte des résultats pendant trois années. C’est ce que prévoit mon amendement n° 68.

L’amendement n° 68 est adopté.

Article 29 bis

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Cet article introduit un nouvel instrument, le programme d’amélioration de la pertinence des soins. Nous souhaitons, par l’amendement n° 69, qu’il serve de base à la conclusion d’un volet additionnel au Cages, pour ne pas multiplier les dispositifs.

L’amendement n° 69 est adopté.

Article 29 ter

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 70 supprime cet article, introduit en dernière minute par le Gouvernement à l’Assemblée nationale, qui permet aux établissements publics de santé de contracter de nouveaux emprunts en dérogeant au taux d’usure pour sécuriser des emprunts toxiques.

Il ne s’agit pas de rejeter le dispositif dans son principe mais ces dispositions gagneraient à faire l’objet d’un projet de loi spécifique, assorti d’une étude d’impact détaillée, afin que le Parlement puisse se prononcer en connaissance de cause.

Nous pensons que les établissements concernés devraient pouvoir patienter encore quelques semaines avant de restructurer leur dette, leur cas n’ayant, par définition, pas été traité depuis le lancement du premier plan d’aide, en 2014.

De plus, cet article ne semble pas s’inscrire dans le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale.

L’amendement n° 70 est adopté.

Article 29 quater

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 71 étend aux pharmaciens les conventions prévues pour les autres professionnels de santé. Les pharmaciens ont toute leur place dans l’exercice coordonné des soins de ville.

L’amendement n° 71 est adopté.

Article 29 quinquies

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 72 supprime cet article, introduit par notre collègue Olivier Véran à l’Assemblée nationale, qui autorise les établissements de santé à facturer une prestation d’hospitalisation pour la réorientation des

patients par les services des urgences, sous la forme d'une expérimentation d'une durée de trois ans.

La commission des affaires sociales du Sénat, qui a consacré en 2017 un rapport d'information à la situation des urgences hospitalières, partage la préoccupation de M. Véran. Ce rapport relevait en effet que le mode actuel de financement des urgences hospitalières est par nature incitatif à l'activité, alors même qu'une proportion non négligeable des patients qui s'y présentent ne relève pas de leur compétence. Nous recommandions une évolution du mode de financement des urgences.

Le dispositif retenu apparaît problématique à quatre titres au moins. En premier lieu, il repose sur la reprise d'un seul des trois éléments constitutifs de la recommandation de la mission, qui avait été conçue comme un tout. En second lieu, il pose un problème d'organisation des soins. Quand bien même la réorientation du patient passerait par une consultation préalable, cette réorientation s'analyse au total comme un acte médical non accompli et pour autant rémunéré. Le patient devra donc être pris en charge par un autre professionnel de santé, le plus souvent de ville, qui ne percevra quant à lui aucune rémunération supplémentaire. En troisième lieu, le caractère réellement incitatif de cette mesure peut être questionné, dans la mesure où la facturation d'une consultation et d'examen complémentaires emporte des montants généralement plus élevés que ceux envisagés pour le forfait de réorientation. Là encore, le flou est total. Enfin, cette solution pose des problèmes pratiques importants puisque son succès devrait reposer sur une coopération forte entre la ville et l'hôpital, dont les contours restent encore très largement à construire.

M. Michel Amiel. – Je suis formellement opposé au dispositif proposé par Olivier Véran. On va payer une non-consultation aux urgences de l'hôpital qui est en réalité tout de même une consultation. Va-t-on renvoyer l'enfant qui fait une otite aiguë à 23 heures vers la médecine de ville, sans l'avoir examiné ? Tout cela témoigne d'une méconnaissance profonde de la réalité des urgences hospitalières comme des consultations non programmées de ville.

Mme Laurence Cohen. – Je soutiens la proposition de Catherine Deroche pour toutes les raisons qu'elle a exposées. Cet article ne suit pas du tout la philosophie de notre rapport. Il ne prend pas en compte la réalité du terrain, par exemple des déserts médicaux. Renvoyer des patients dans la nature sans être sûr qu'ils soient pris en charge va à l'encontre du serment d'Hippocrate.

M. René-Paul Savary. – Un amendement pourrait reprendre nos propositions : modification de la tarification, part forfaitaire, dotation et modulation du financement.

Mme Laurence Rossignol. – Nous voterons cet amendement ; nous avons prévu de déposer le même.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – J'entends les propos de M. Savary, mais il est compliqué d'introduire une telle réforme dans le PLFSS, d'autant que le ministère a mis en place une *task force* sur la tarification. M. Savary peut déposer un tel amendement s'il le souhaite.

Mme Florence Lassarade. – Cela me gêne beaucoup que ce PLFSS ne comprenne aucun volet pour le médecin libéral qui recevra le patient en urgence.

Mme Véronique Guillotin. – Nous voterons cet amendement.

L'amendement n° 72 est adopté.

Article 29 septies

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 73 supprime cet article, inséré par l'Assemblée nationale, qui étend le champ des expérimentations pour l'innovation au sein du système de santé aux initiatives en matière d'éducation thérapeutique. Nous y sommes tous favorables. Mais c'est déjà pris en compte dans la rédaction issue de l'article 51 de la précédente loi de financement de la sécurité sociale. Cet article n'est pas utile.

L'amendement n° 73 est adopté.

Article 31

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 74 supprime une demande de rapport sur le déploiement des pratiques avancées sur le territoire et leur impact en termes d'accès aux soins. Le champ très large du rapport prévu dépasse celui de l'article 31 et n'a pas de lien direct avec le champ du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

L'amendement n° 74 est adopté.

Article 32

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 75 supprime une ambiguïté sur le report par les pharmaciens du numéro du répertoire partagé des professionnels de santé (RPPS) sur les documents transmis à l'assurance maladie.

L'amendement n° 75 est adopté.

Article 33

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 76 supprime la possibilité de fixer unilatéralement les tarifs de responsabilité des produits et prestations éligibles au remboursement par l'assurance maladie, conformément à la volonté de la commission de privilégier, d'une manière générale, les procédures de conventionnement entre les acteurs du système de santé.

L'amendement n° 76 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 77 garantit que les remboursements des organismes complémentaires dans le cadre des contrats responsables et solidaires ne puissent être inférieurs à ceux assurés dans le cadre des offres « 100 % santé », afin de limiter les restes à charge, même choisis, des assurés. Ces restes à charge pourraient être demain plus élevés dans le secteur de l'optique, puisqu'en dehors des offres « 100 % santé », la prise en charge par l'assurance maladie obligatoire devrait être fortement réduite – elle n'était déjà pas élevée.

L'amendement n° 77 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n°78, à l'article 33 sur le « reste à charge zéro », prévoit que le Gouvernement présente au Parlement, au plus tard le

1^{er} janvier 2022, un bilan de la mise en place des offres à prise en charge renforcée en matière d'optique, de prothèses dentaires et d'aides auditives, présentant l'équilibre financier de cette réforme et son impact en termes d'accès aux soins. Nous voulons un vrai bilan.

Mme Laurence Cohen. – Le Sénat est plutôt contre les demandes de rapport ou de bilan, mais je suis personnellement très sensible au fait que des expérimentations soient inscrites dans le PLFSS sans qu'aucun bilan sur leurs conséquences ne soit jamais fourni. Obtenir une évaluation, c'est le minimum.

M. Alain Milon, président. – La commission des affaires sociales n'a jamais supprimé de demande de bilan ou d'évaluation des expérimentations.

M. Michel Amiel. – Qu'est-ce que ce bilan apportera de plus que le comité de suivi ?

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Nous voulons nous assurer que le comité de suivi dresse un bilan présenté au Parlement. Je rejoins les propos de Laurence Cohen : des expérimentations sont inscrites dans le PLFSS, nous ne recevons aucun bilan, et l'année suivante, on nous demande de les poursuivre ou de valider.

L'amendement n° 78 est adopté.

Article 34

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 79 porte sur l'article 34, qui fusionne l'aide pour une complémentaire santé (ACM) et la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C). Nous souhaitons avancer la date à compter de laquelle la suspension du droit à la complémentaire santé prend fin pour les personnes n'ayant pas acquitté leur participation financière à la nouvelle CMU-C. Les droits seraient rétablis dès la régularisation de ce paiement et non le premier jour du mois suivant.

L'amendement n° 79 est adopté.

Article 38 bis

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 80 vise à supprimer l'article 38 *bis*, prévoyant la remise au Parlement, au plus tard le 1^{er} juin 2019, d'un rapport évaluant l'efficacité des dépenses de prévention dans la lutte contre les addictions. Aux termes de l'article 38, un arrêté fixera, chaque année, la liste des bénéficiaires des financements attribués dans le cadre du fonds de lutte contre les addictions aux substances psychoactives et la ministre de la santé a annoncé, en séance publique à l'Assemblée nationale, qu'un rapport d'activité de ce fonds serait publié annuellement, avec une évaluation de l'efficacité des actions de prévention.

L'amendement n° 80 est adopté.

Article 39 bis

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 81 vise à préciser la nature et le champ des actions qui pourront être mises en œuvre dans le cadre de l'expérimentation destinée à développer la couverture vaccinale des jeunes filles et garçons

contre les papillomavirus humains. Il tend également à confier à l'État le soin de sélectionner les deux régions pilotes de cette expérimentation.

Mme Monique Lubin. – Certaines associations jugent cette vaccination risquée. Qu'en pensez-vous ? (*Exclamations.*)

M. Michel Amiel. – Nous connaissons tous la puissance des groupes de pression anti-vaccins, mais il faut considérer la balance bénéfico-risque. Pour ma part, je déposerai un amendement tendant à rendre obligatoire le vaccin contre la grippe pour les professionnels de santé et à le proposer en pédiatrie. La grippe se propage principalement par les tout petits et, aujourd'hui, on en meurt ! Pour les professionnels de santé, on peut parler de vaccination altruiste.

Mme Véronique Guillotin. – Nous évoquions tout à l'heure les gilets pare-balles... Sur cette question des vaccins, c'est presque des menaces directes que nous recevons de la part des groupes de pression !

Mme Patricia Schillinger. – L'Australie a mis en place une couverture vaccinale totale pour le papillomavirus et ils ne se posent aucune question sur les effets. Il faut savoir ce que l'on veut !

Mme Laurence Cohen. – Oui, il y a l'activité des groupes de pression, mais il y a aussi des adjuvants aluminiques, pouvant entraîner la myofasciite à macrophages. Une équipe de recherche de l'hôpital Henri Mondor a prouvé l'existence d'un lien. Ces travaux sont remis en cause : que l'on mandate une équipe indépendante pour mener une contre-expertise ! Quant au gilet pare-balles, j'en aurais bien eu besoin, l'an dernier, lorsque j'ai soulevé cette problématique dans l'hémicycle ! La pratique des frottis n'est-elle pas la meilleure solution en matière de prévention ?

Mme Florence Lassarade. – Dès lors que 90 % de la population aura été vaccinée contre le papillomavirus, les frottis ne seront plus nécessaires. Les adjuvants aluminiques permettent de diminuer considérablement la charge vaccinale et, ainsi, de limiter les effets secondaires. La valence du vaccin antigrippe a été augmentée, avec un doublement de son prix et un remboursement par l'assurance maladie. C'est un sujet à examiner. Enfin, le fait de rendre obligatoires six vaccinations chez l'enfant s'est accompagné d'une nette augmentation de la vaccination.

Mme Laurence Rossignol. – Effectivement, la vaccination des personnels soignants pose question. Dans les Ehpad, moins de 50 % des effectifs sont vaccinés contre la grippe. Il paraît que c'est une liberté constitutionnelle... Pourquoi ne pas voter une loi, puis saisir le Conseil constitutionnel, plutôt que de présumer de ses décisions ?

Mme Monique Lubin. – J'ai été surprise de la réaction de l'assemblée : je ne suis inféodée à aucun lobby ; j'ai simplement été saisie par une famille !

M. Alain Milon, président. – D'éminents professeurs de médecine européens et français estiment que la myofasciite à macrophages n'existe qu'en France.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Selon le Haut Conseil de la santé publique, aucune étude n'établit de lien de causalité entre le vaccin et des événements indésirables qui auraient pu être déclarés en France.

L'amendement n° 81 est adopté.

Article 40

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 82 vise à préciser le dispositif du parcours de soins intégré pour les enfants atteints de troubles du neuro-développement, en faisant explicitement mention des recommandations de bonne pratique produites par la Haute Autorité de santé pour offrir un outil didactique aux médecins de la protection maternelle et infantile et aux pédiatres, et leur permettre de détecter ces troubles le plus tôt possible.

M. Michel Amiel. – Les médecins généralistes suivent de nombreux enfants en première intention...

M. Bernard Bonne, rapporteur. – On peut les ajouter.

L'amendement n° 82 est adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 83 a pour objet de préciser le public cible du parcours de bilan et intervention précoce pour les troubles du neuro-développement. D'après l'étude d'impact, l'article 40 semble insister sur les enfants de moins de 6 ans, alors que de nombreux troubles du neuro-développement ne sont repérés pour la première fois qu'après cet âge. Nous souhaitons donc étendre la période de dépistage et de diagnostic sur toute la scolarité.

L'amendement n° 83 est adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Nous proposons, avec l'amendement n° 84, que le contrat entre les professionnels de santé et la famille des enfants atteints d'un trouble du neuro-développement soit obligatoire, et non facultatif.

L'amendement n° 84 est adopté.

Article 41

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Comme l'an dernier, nous proposons que les médecins coordinateurs des Ehpad puissent prescrire des médicaments, sans empêcher le médecin traitant d'intervenir dans les établissements. C'est le sens de l'amendement n° 85.

Mme Véronique Guillotin. – Cette mesure indispensable peut-elle être étendue aux médecins coordonnateurs des services d'hospitalisation à domicile ?

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je n'ai jamais entendu parler d'une telle fonction.

M. Daniel Chasseing. – Je suis favorable à l'amendement, à condition que cela n'évince pas le médecin traitant. Dans le cadre d'une hospitalisation à domicile, ce dernier a la capacité de prescrire un renouvellement du traitement.

L'amendement n° 85 est adopté.

Article 42

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 86 tend à prévoir, pour déterminer la compensation applicable aux extensions d'indication et à l'accès direct en post-ATU, un mécanisme de négociation conventionnelle semblable à celui qui a cours en matière de fixation des prix des produits de santé. Notre volonté est, une fois de plus, de laisser la place à la négociation.

L'amendement n° 86 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 87 tend à préciser que le critère du prix d'achat des produits et prestations constaté par les établissements de santé ou les distributeurs doit être apprécié sur trois ans. En effet, d'après les professionnels du secteur, l'application des dispositions actuelles, ne prévoyant pas d'intervalle de temps, est susceptible d'entraîner, pour certains dispositifs médicaux, une spirale des prix à la baisse.

L'amendement n° 87 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – S'agissant, toujours, des dispositifs médicaux, l'amendement n° 88 tend à préciser que le critère des volumes de vente doit être apprécié au regard des besoins en santé. La régulation actuelle, strictement comptable, ne tient aucunement compte de ces besoins, ni des orientations décidées pour le développement des prises en charge non hospitalières.

L'amendement n° 88 est adopté.

Article 42 bis

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 89 tend à supprimer l'article 42 *bis*, prévoyant la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation de l'ouverture des autorisations temporaires d'utilisation aux extensions d'indication. Il existe un rapport annuel du comité économique des produits de santé, le CEPS, dans lequel cette analyse aurait toute sa place.

L'amendement n° 89 est adopté.

Article 43

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 90 tend à suspendre temporairement l'adoption des dispositions relatives aux médicaments « hybrides », terme désignant des spécialités ne répondant pas à la définition d'une spécialité générique. Cette notion étant largement absente du débat public, nous demandons cette suspension dans l'attente d'un travail approfondi sur le sujet.

L'amendement n° 90 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 91 vise à supprimer la restriction du recours par les prescripteurs à la mention « non substituable » prévue par l'article 43. Les acteurs concernés, médecins comme pharmaciens, s'opposent à cette mesure, qu'ils jugent inopérante en pratique, voire contre-productive. Pour une bonne diffusion des médicaments génériques, il faut une coopération active entre prescripteur et pharmacien, d'où

notre proposition de confier à la négociation conventionnelle le soin de définir les contours d'une politique interprofessionnelle de diffusion des médicaments génériques et biosimilaires.

L'amendement n° 91 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 92 vise à intégrer le dispositif d'intéressement des établissements de santé à la pertinence de leurs prescriptions dans les dispositions encadrant les contrats d'amélioration de la qualité et de l'efficacité des soins, les CAQES.

L'amendement n° 92 est adopté.

Article additionnel avant l'article 44

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 93 vise à reporter l'âge minimum légal de départ à la retraite de 62 à 63 ans pour les générations d'assurés nées après le 1^{er} mai 1958, et ce à compter du 1^{er} mai 2020. Un palier est aménagé pour les générations nées après le 1^{er} mai 1957.

Mme Patricia Schillinger. – Avez-vous réfléchi à la question du chômage des seniors et, tout particulièrement, à son coût ? Aujourd'hui, on vote tout et n'importe quoi ! (*Exclamations.*)

L'amendement n° 93 est adopté.

Article 44

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Les retraités ont été lourdement mis à contribution l'an dernier. La nouvelle mesure de sous-valorisation est injuste. Nous proposons donc, avec l'amendement n° 94, de revenir à la règle d'indexation des prestations sociales qui prévalait avant 2016, afin de protéger le pouvoir d'achat des retraités.

L'amendement n° 94 est adopté.

Article 47

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 95 revient sur la mise en place d'une durée minimale d'interruption d'activité conditionnant le bénéfice des prestations de maternité pour les travailleuses non salariées.

Le dispositif proposé a été présenté comme plus protecteur pour ces travailleuses car il aligne la durée minimale de leur congé de maternité indemnisé sur celle du congé bénéficiant aux salariées. En pratique, il pourrait néanmoins conduire certaines d'entre elles à renoncer à toute forme d'indemnisation, notamment celles qui sont contraintes d'assurer une activité dans les semaines précédant ou suivant leur accouchement pour garantir la viabilité de leur entreprise. Si un alignement de la durée maximale de versement des prestations apparaît tout à fait souhaitable, il n'en va pas de même pour la durée minimale d'interruption d'activité conditionnant le versement des prestations.

L'amendement n° 95 est adopté.

Article 47 quater*L'amendement de précision n° 96 est adopté.***Article 47 quinquies***L'amendement de coordination n° 97 est adopté.*

TABLEAU DES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Auteur	N°	Objet
Article 7 bis Régime social des avantages relevant des activités sociales et culturelles		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	54	Suppression de l'article
Article 8 Mise en œuvre de la transformation en 2019 du CICE et du CITS en baisse pérenne de cotisations sociales pour les employeurs		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	55	Amélioration du régime transitoire en faveur des employeurs du secteur agricole pour la rémunération des travailleurs occasionnels (TO-DE)
Article 8 bis Alignement du régime social de la rupture conventionnelle collective sur celui des plans de sauvegarde de l'emploi en matière d'assujettissement de forfait sociale		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	56	Suppression de l'article
Article 11 Atténuation du franchissement du seuil d'assujettissement de la CSG au taux normal sur les revenus de remplacement		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	57	Atténuation du franchissement du seuil d'assujettissement au taux réduit de CSG sur les revenus de remplacement
Article 11 ter Limitation du forfait social dans les petites et moyennes entreprises		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	58	Simplification rédactionnelle et alignement du taux dérogatoire sur les versements au titre de l'actionnariat salarié sur les taux dérogatoires à 8 % existant déjà
Article additionnel après l'article 12		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	59	Contribution exceptionnelle des organismes complémentaires d'assurance maladie
Article 16 Clarification des modalités de calcul des cotisations sociales des travailleurs indépendants		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	60	Suppression de la formule censée simplifier le calcul des cotisations sociales des travailleurs indépendants, inopérante dans la pratique

Auteur	N°	Objet
Article 19 Transfert de recettes entre la sécurité sociale et l'État et entre régimes de sécurité sociale		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	61	Maintien en droit de l'existence des contributions des salariés à l'assurance chômage
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	62	Suppression de la trajectoire financière prévoyant une réduction de la part de TVA affectée à la sécurité sociale
Article 20 Reprise par la Cades des déficits portés en trésorerie par l'Acoss		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	63	Priorité de la branche et du fonds les plus endettés en matière de transfert de dette à la Cades
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	64	Ressources mises à la disposition de la Cades afin d'amortir la nouvelle dette transférée
Article 20 ter Exception à l'affiliation au régime général de sécurité sociale pour les experts désignés par le juge judiciaire pour accomplir des expertises médicales, psychiatriques ou psychologiques		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	65	Limitation du dispositif aux experts déjà affiliés à un régime de travailleurs non salariés
Article 26 Approbation du rapport sur l'évolution pluriannuelle du financement de la sécurité sociale (annexe B)		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	98	Suppression de la trajectoire financière prévoyant une réduction de la part de TVA affectée à la sécurité sociale
Article 27 Extension du dispositif de paiement à la qualité des établissements de santé		
Mme DEROCHE	66	Non superposition des indicateurs pris en compte
Mme DEROCHE	67	Accompagnement des établissements faisant l'objet d'un avertissement
Mme DEROCHE	68	Précision sur la portée de l'année « blanche » en psychiatrie
Article 29 bis Obligation d'élaborer un programme d'amélioration de la pertinence des soins en cas d'écarts significatifs de pratiques constatés dans un établissement de santé		
Mme DEROCHE	69	Clarification de l'articulation avec le contrat d'amélioration de la qualité et de l'efficacité des soins
Article 29 ter Possibilité pour les établissements publics de santé de déroger au plafond du taux d'usure		
Mme DEROCHE	70	Suppression de l'article
Article 29 quater Inclusion des communautés professionnelles territoriales de santé et des équipes de soins primaires dans le champ des accords-cadres		
Mme DEROCHE	71	Inclusion des pharmaciens d'officine dans les négociations portant sur le développement de l'exercice coordonné

Auteur	N°	Objet
Article 29 quinquies Création d'un forfait expérimental de réorientation pour les urgences hospitalières		
Mme DEROUCHE	72	Suppression de l'article
Article 29 septies Inscription de l'éducation thérapeutique dans le champ des expérimentations		
Mme DEROUCHE	73	Suppression de l'article
Article 31 Étendre l'objet des Sociétés interprofessionnelles de soins ambulatoires (SISA) aux pratiques avancées		
Mme DEROUCHE	74	Suppression de la demande de rapport
Article 32 Renforcer l'usage du numérique et le partage d'information pour améliorer la qualité de la prise en charge		
Mme DEROUCHE	75	Suppression d'une ambiguïté dans les obligations reposant sur les pharmaciens
Article 33 Une santé sans frais en optique, aides auditives et prothèses dentaires		
Mme DEROUCHE	76	Suppression de la possibilité de déroger aux procédures conventionnelles de fixation des tarifs
Mme DEROUCHE	77	Limitation des restes à charge choisis dans le cadre des contrats responsables
Mme DEROUCHE	78	Demande de bilan présenté au Parlement
Article 34 Amélioration du recours aux dispositifs d'aide à la couverture complémentaire santé		
Mme DEROUCHE	79	Anticipation du rétablissement des droits en cas de régularisation de paiement de la participation
Article 38 bis Rapport au Parlement sur les dépenses de prévention des addictions		
Mme DEROUCHE	80	Suppression de l'article
Article 39 bis Soutien au développement de la vaccination contre les infections liées aux papillomavirus humains		
Mme DEROUCHE	81	Précision du champ et des conditions de mise en œuvre de l'expérimentation
Article 40 Prise en charge de l'intervention précoce pour l'autisme et les troubles du neuro-développement		
M. BONNE	82	Recommandations de bonne pratique
M. BONNE	83	Précision sur le public cible du parcours de bilan
M. BONNE	84	Contrats passés entre les professionnels et la structure de coordination

Auteur	N°	Objet
Article 41 Accélérer la convergence tarifaire des forfaits soins des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad)		
M. BONNE	85	Pouvoir de prescription au médecin coordonnateur en EHPAD
Article 42 Adaptations diverses des modalités de prise en charge des produits de santé		
Mme DEROUCHE	86	Renvoi à la négociation conventionnelle pour la fixation de la compensation applicable aux extensions d'indication et aux post-ATU en accès direct
Mme DEROUCHE	87	Application dans les 3 ans du critère du prix d'achat constaté pour la procédure de baisse des tarifs des produits de la CPP
Mme DEROUCHE	88	Appréciation au regard des besoins en santé du critère des volumes de vente pour la procédure de baisse des tarifs des produits de la CPP
Article 42 bis Rapport au Parlement sur la mise en œuvre de l'ouverture des autorisations temporaires d'utilisation à de nouvelles indications		
Mme DEROUCHE	89	Suppression de l'article
Article 43 Favoriser le recours aux médicaments génériques, hybrides et biosimilaires		
Mme DEROUCHE	90	Suppression des dispositions relatives aux médicaments hybrides
Mme DEROUCHE	91	Suppression de l'encadrant de la mention « non substituable » et renvoi de la politique de diffusion du générique à la négociation conventionnelle interprofessionnelle
Mme DEROUCHE	92	Intégration dans la Caqes du dispositif d'intéressement financier des établissements hospitaliers à la pertinence de leurs prescriptions
Article additionnel avant l'article 44		
M. SAVARY	93	Recul progressif de l'âge minimal légal du départ à la retraite de 62 à 63ans à compter du 1 ^{er} mai 2020
Article 44 Ajustement exceptionnel de la revalorisation des prestations sociales		
M. SAVARY	94	Indexation des prestations sociales sur l'inflation estimée à compter du 1 ^{er} janvier 2019
Article 47 Harmonisation des modalités d'indemnisation du congé maternité		
Mme DEROUCHE	95	Suppression du conditionnement du versement des prestations de maternité à une durée minimale d'interruption d'activité pour les travailleuses non salariées

Auteur	N°	Objet
Article 47 quater Information des travailleuses enceintes sur leurs droits		
Mme DEROCHE	96	Amendement de précision
Article 47 quinquies Expérimentation d'une possibilité de reprise progressive de l'activité des travailleuses indépendantes pendant leur congé de maternité		
Mme DEROCHE	97	Suppression de l'article

Nomination d'un rapporteur

M. Alain Milon, président. – Dans le cadre de la prochaine conférence des présidents, le Gouvernement proposera l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de loi relative aux praticiens à diplôme hors Union européenne, les PADHUE, qui devrait être examinée en séance publique le lundi 17 décembre 2018. Je vous propose de désigner le rapporteur sur ce texte.

Sous réserve du dépôt et de la transmission du texte, la commission désigne Mme Martine Berthet en qualité de rapporteur sur la proposition de loi visant à sécuriser l'exercice des praticiens à diplôme hors Union européenne.

La réunion est close à 12 h 30.

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA
COMMUNICATION****Mardi 6 novembre 2018**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures.

**Proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information -
Examen des amendements de séance**

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous sommes réunis pour examiner les amendements extérieurs à la proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

Le groupe socialiste et républicain a déposé une proposition de résolution tendant à opposer une exception d'irrecevabilité. Comme en première lecture et pour les mêmes raisons, je vous propose de donner un avis défavorable à cette proposition. Cet avis ne signifie pas que les arguments avancés ne sont pas pertinents ; simplement, notre commission a elle-même adopté, à une large majorité, une proposition de résolution tendant à opposer la question préalable à l'ensemble de la proposition de loi. La démarche de la commission me semble donc plus forte.

Mme Sylvie Robert. – Je ne m'attendais pas à une autre position... Cependant, pour des raisons à la fois symboliques, politiques et juridiques, je tiens à ce que nous ayons un débat en séance publique sur la conformité de la proposition de loi avec la Constitution. Je crois, comme beaucoup d'entre vous, que ce texte pose un véritable problème de ce point de vue.

M. Pierre Ouzoulias. – Le Conseil constitutionnel sera saisi de droit de la proposition de loi organique qui est liée au texte que nous examinons et qui relève de la commission des lois. Il sera nécessairement amené à évaluer la conformité à la Constitution de l'ensemble du dispositif.

La commission émet un avis défavorable à la motion n° 2 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité à la proposition de loi.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, avant de nous retrouver en séance dans quelques instants, je vous rappelle que notre commission se réunira la semaine prochaine, mercredi 14 novembre, à partir de 8 h 30 en salle Clemenceau, pour examiner la proposition de loi visant à lutter contre l'exposition précoce des enfants aux écrans. Ce sera le premier texte que notre commission aura à examiner conformément à la procédure de législation en commission.

La commission adopte les avis suivants :

Motion			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. KANNER et les membres du groupe socialiste et républicain	2	Motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité	Défavorable

La séance est close à 14 h 10.

- Présidence de M. Jacques Gasparrin, vice-président -

La réunion est ouverte à 16 h 50.

Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

M. Jacques Gasparrin, vice-président. – Voilà quinze jours, madame la ministre, nous vous avons entendue au sujet de la rentrée étudiante et du bilan de la première année de fonctionnement de la plateforme Parcoursup – merci pour cette audition extrêmement riche. C'est un autre sujet qui vous amène aujourd'hui : le prochain examen par le Sénat des crédits consacrés, dans le projet de loi de finances pour 2019, à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Nous reviendrons probablement avec vous sur le financement du plan Étudiants annoncé l'an dernier, mais nous serons aussi très attentifs à ce que vous pourrez nous dire sur les projets du Gouvernement en matière de recherche et de financement de la recherche. Le sujet Parcoursup, certes très médiatique, ne doit pas nous faire oublier les enjeux, tout aussi déterminants pour l'avenir de notre pays, de la recherche !

Je vous proposerai, dans un propos liminaire, de présenter les grandes lignes de votre budget. Puis je céderai la parole à nos rapporteurs pour avis des crédits de votre ministère, Stéphane Piednoir pour l'enseignement supérieur et Laure Darcos pour la recherche, puis à tous nos collègues qui souhaiteront vous interroger.

Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. – Un point essentiel, pour débiter : la France est une grande nation en matière de recherche et d'enseignement supérieur. Tenir notre rang dans la compétition internationale, jouer un rôle déterminant dans l'élucidation des grandes questions scientifiques, favoriser l'innovation, améliorer nos performances économiques, mieux former et mieux diplômer nos étudiants sont les éléments fondamentaux de mon engagement. Le budget de la mission « recherche et enseignement supérieur » est le vecteur de cette ambition, que nous partageons tous.

Hors remboursement des intérêts de la dette, la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur, la MIRE, est l'un des trois postes de dépense et d'investissement les plus importants du budget général.

Composée de neuf programmes, elle constitue un périmètre interministériel dont mon ministère est le principal maître d'œuvre. Elle finance plus de la moitié des opérateurs de l'État : derrière le terme « organismes divers d'administration centrale », on trouve ainsi les 73 universités, les centaines d'écoles structurant et animant notre territoire, ainsi que nos organismes de recherche, reconnus à l'échelle européenne et mondiale.

La MIREs, au travers du financement de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, est fondamentalement tournée vers la préparation de notre avenir commun. Considéré comme une priorité stratégique par le Gouvernement, ce budget a vu ses crédits augmenter de 5,3 % en deux ans, dans un contexte financier que chacun connaît.

En 2019, avec l'accord du Parlement, le budget du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation atteindra près de 25,1 milliards d'euros, soit une progression de 549 millions d'euros par rapport au budget de 2018. Sur le périmètre global de la mission, la hausse – 500 millions d'euros au total – est également significative.

Chaque programme directement piloté par mon ministère bénéficiera de l'effort collectif consenti par la nation en vue de la préparation de son avenir.

Le programme Enseignement supérieur, doté de 13,6 milliards d'euros, enregistrera une hausse de 166 millions d'euros. Le programme Vie étudiante, intégrant les aides directes ou indirectes à destination des étudiants qui en ont le plus besoin, sera stabilisé à 2,7 milliards d'euros, soit une hausse de 7 millions d'euros, et ce sans tenir compte de la suppression de la cotisation au régime de sécurité sociale des étudiants et de la création de la contribution vie étudiante et de campus, la CVEC.

Pour la recherche, le programme 172 progressera de 171 millions d'euros pour s'établir à 6,9 milliards d'euros et le programme 193 atteindra 1,8 milliard d'euros, en augmentation de 205 millions d'euros.

L'objectif affiché dans la loi de programmation des finances publiques d'une MIREs dépassant les 28 milliards d'euros à l'horizon de 2020 est pour l'heure respecté. Si l'on y ajoute le programme d'investissements d'avenir, le PIA, et les investissements importants de nos collectivités territoriales et du monde socio-économique en faveur de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, on n'a jamais autant investi dans notre avenir qu'en ce moment !

Derrière ces masses financières considérables se trouvent des enjeux et des chantiers qui occuperont mon ministère au cours des prochains mois.

S'agissement du financement de la recherche, l'effort consenti – progression du budget de 2,5 % cette année et de 8 % en deux ans – souligne le caractère stratégique de la recherche pour notre pays.

La France demeure une grande nation scientifique, comme en témoignent la récente attribution du prix Nobel de physique à Gérard Mourou et la réussite, en septembre dernier, du centième tir d'une Ariane 5. Toutefois, nous faisons face à une concurrence accrue, liée aussi bien aux performances des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Allemagne qu'à l'émergence de nouveaux acteurs de la recherche, dont l'Inde et la Chine.

Dans ce contexte, il faut continuer à soutenir la recherche fondamentale, mobiliser les forces scientifiques pour répondre aux grands défis sociétaux, consolider le partenariat

entre universités et organismes de recherche. Pour cela, j'entends renforcer les écosystèmes territoriaux organisés autour des universités développant leur signature en matière de recherche et d'innovation, mais aussi les missions nationales des organismes de recherche, en leur confiant des programmes prioritaires de recherche à cette échelle. Cela devra se faire en encourageant l'excellence scientifique de demain, notamment grâce au recrutement de 300 nouveaux doctorants par le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) d'ici à 2020.

Dans cette compétition mondiale, où la recherche devient plus que jamais un enjeu de souveraineté, il ne faut pas opposer le financement sur projet au financement dit « de base ». Il faut faire les deux, et il faut le faire au bon niveau, indépendamment du vecteur.

Afin de faciliter le travail des chercheurs au quotidien, j'ai donc décidé de reconduire le financement direct « de base » supplémentaire aux laboratoires de 25 millions d'euros. La rémunération des personnels des organismes sera revalorisée à hauteur de 28 millions d'euros, dans le cadre du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR).

Le redressement du financement de l'Agence nationale de la recherche, l'ANR, se poursuit, avec près de 33 millions d'euros supplémentaires inscrits pour 2019 en autorisations d'engagement et des crédits de paiement s'établissant à 86 millions d'euros. Au-delà de ce vaisseau amiral du financement de la recherche sur projet, nous continuerons de soutenir les initiatives vertueuses permettant d'associer le meilleur de l'initiative privée et de la recherche publique. Ainsi, nous maintiendrons l'abondement de 5 millions d'euros au profit des instituts Carnot.

Après avoir régularisé la situation de la France auprès des organisations scientifiques internationales à hauteur de 300 millions d'euros en 2018, dont plus de 170 millions d'euros hors secteur spatial, mon ministère restera pleinement engagé dans le financement des très grandes infrastructures de recherche, avec des crédits en hausse de 23 millions d'euros. Ces choix, lourds, exigeants, sont néanmoins fondamentaux pour repousser la frontière des connaissances.

À cet égard, le Gouvernement a à cœur de relever certains grands défis scientifiques et technologiques particulièrement structurants : près de 29 millions d'euros, issus de la MIREs et du PIA, financeront le volet recherche du plan intelligence artificielle et, dans le secteur spatial, dans un contexte d'émulation liée à l'arrivée de nouveaux acteurs comme l'américain SpaceX et de finalisation du programme Ariane 6, le budget du programme 193 progressera de 13 % pour atteindre 1,8 milliard d'euros.

Enfin, dans le but de répondre aux enjeux sanitaires, cliniques et épidémiologiques des pathologies frappant nos concitoyens, nous renforcerons le financement des plans santé, principalement pilotés par l'INSERM, par un effort de 17 millions d'euros en gestion.

La recherche étant une entreprise fondamentalement humaine, j'ai travaillé à consolider le statut des chercheurs, en obtenant, en mars dernier, l'inscription du doctorat au répertoire national des certifications professionnelles et en œuvrant, avec Bruno Le Maire, à la rénovation du statut de chercheur-entrepreneur dans le cadre de la loi PACTE (plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises).

S'agissant de l'enseignement supérieur, l'année 2019 sera celle de la montée en puissance du plan Étudiants, évoqué lors de mon audition du 23 octobre dernier.

Un budget légèrement supérieur à 123 millions d'euros sera consacré au financement des parcours personnalisés de réussite et aux mesures indemnitaires permettant de soutenir et valoriser l'engagement des équipes pédagogiques.

Le PIA continuera à soutenir la rénovation des cursus universitaires. Les nouvelles dispositions organisant les enseignements du premier cycle selon des principes de modularité et de capitalisation seront pleinement mises en œuvre. La réforme des études de santé s'inscrira, bien évidemment, dans cette démarche d'ensemble, avec la disparition de la première année commune aux études de santé, la PACES, dans son format actuel et la suppression, à l'horizon de 2020, du *numerus clausus*. Agnès Buzyn et moi-même travaillons de concert pour pouvoir proposer au Parlement un train de mesures législatives au cours du premier semestre 2019.

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

Mme Frédérique Vidal, ministre. – L'année 2019 nous permettra également de renouveler notre approche territoriale de la question de la répartition de l'offre de formation. Les expériences de la mise en œuvre de Parcoursup et de la réforme du master ont mis en évidence des disparités, parfois importantes, entre régions ou académies, voire à l'échelle intra-territoriale. Pour y remédier, nous expérimentons plusieurs dispositifs avec les régions Île-de-France, Bretagne, Occitanie et Grand-Est.

Parcoursup a montré que certaines filières, saturées à l'échelle nationale, disposent toujours de places vacantes dans certains territoires. Le fonds d'aide à la mobilité étudiante qui sera instauré en application de l'article 78 du PLF pour 2019 aura pour objectif premier de les valoriser. Au vu de la très forte demande de formations courtes et professionnalisantes, la licence professionnalisante à l'université sera progressivement déployée, l'enjeu étant dans l'immédiat de rapprocher l'offre locale de formation des bassins régionaux d'emplois et des priorités stratégiques définies par les collectivités territoriales.

L'année 2019 sera déterminante en matière de vie étudiante. Pour la première fois, nous avons réduit significativement le coût de la rentrée universitaire, par la suppression de la cotisation de 217 euros au régime de la sécurité sociale des étudiants et la mise en place du paiement à date des bourses. Pour la première fois, aussi, la CVEC a été collectée : à cette date, nous ne connaissons pas le montant du produit consolidé de la campagne 2018/2019, mais cette contribution, je le confirme, n'a pas vocation à financer le désendettement de l'État. L'argent de la vie étudiante restera bien à la vie étudiante !

Nous profiterons également de l'année 2019 pour pousser plus loin l'autonomie des universités. Avant la fin de l'année, nous publierons l'ordonnance sur les regroupements expérimentaux en application de la loi pour un Etat au service d'une société de confiance (ESSOC), afin que chaque université qui le souhaite puisse développer son projet et sa signature personnelle ; c'est un outil indispensable pour permettre aux différents sites de réussir dans un environnement de plus en plus concurrentiel, notamment au plan international, mais aussi de rayonner dans leur environnement local et de contribuer à l'attractivité du territoire. Dans ce cadre, j'expérimente depuis la rentrée un dialogue stratégique de gestion avec neuf universités, dialogue ayant vocation à être élargi dans les meilleurs délais à toutes les universités.

Autre outil incontournable pour ancrer les universités dans leur environnement immédiat, le patrimoine immobilier. À l'occasion de la loi de finances pour 2018, nous avons élargi le principe de spécialité, afin de permettre aux universités de mieux valoriser leur patrimoine. Nous irons plus loin cette année, en finalisant une deuxième vague de dévolution qui concerne les universités de Bordeaux, Marseille, Caen et Tours. Parce qu'il s'agit d'une forme d'aboutissement du principe d'autonomie, je souhaite lancer dès 2019 une vague continue de dévolution, afin que chaque établissement puisse se saisir des opportunités liées à la valorisation de son patrimoine avant la fin de l'année 2022.

Enfin, l'Europe joue un rôle fondamental dans le rayonnement international de notre système d'enseignement supérieur. Imaginer l'université de demain à l'échelle de l'Europe, c'est travailler à l'attractivité de nos universités, mais aussi à l'excellence scientifique. Pour cela, nous devons projeter nos politiques et nos pratiques à cette échelle, dans le cadre de la préparation du programme Horizon Europe, plus important programme mondial en matière de recherche. J'ai engagé un travail sur ce sujet car les acteurs français ne s'investissent pas suffisamment dans ces programmes européens.

Imaginer l'université de demain à l'échelle de l'Europe, c'est aussi renforcer l'identité européenne de la jeunesse par une université inclusive, en donnant à chaque jeune l'opportunité de construire son avenir à l'échelle du continent. Je me félicite du lancement de l'appel à propositions « Universités européennes » – 30 millions d'euros pour 6 projets pilotes –, qui permettra à des consortiums d'établissements issus d'au moins trois pays européens de bâtir les premiers projets pilotes de ces universités européennes. J'appelle tous les établissements français qui le souhaitent à s'engager dans ce nouveau projet. La France apportera son soutien à la construction de ces projets, à hauteur de 100 millions d'euros au moins sur dix ans.

Mme Laure Darcos, rapporteur pour avis des crédits consacrés à la recherche au sein de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur. – Le PIA 3 a vocation à soutenir les progrès de l'enseignement et de la recherche, valoriser la recherche et accélérer la modernisation des entreprises. Le Grand plan d'investissement a été conçu pour soutenir l'excellence scientifique et renforcer la compétitivité dans un certain nombre de secteurs. Le fonds pour l'innovation et l'industrie est aussi destiné à soutenir les *start-up* à forte intensité technologique et à financer des grands défis, dont l'intelligence artificielle. Comment ces trois plans s'articulent-ils ? Le Gouvernement réfléchit-il à un nouveau PIA ? Si cette idée n'était pas retenue, une loi de programmation de la recherche pourrait-elle être envisagée ?

Du fait de la part réduite des primes dans leurs émoluments, les chercheurs touchent des salaires indignes au regard de leurs qualifications et de leur charge de travail. Une réflexion est-elle engagée sur ce sujet ? Peut-on espérer remédier à cette situation au cours du quinquennat ?

Pouvez-vous vous exprimer sur l'amendement, adopté à l'Assemblée nationale, visant à augmenter les crédits de l'Institut national du cancer, l'INCa, de 18 millions d'euros pour renforcer la recherche sur les cancers des enfants ? Les attentes, notamment des familles, sont fortes sur le sujet.

Mme Frédérique Vidal, ministre. – L'objectif du PIA 3 était de faire émerger l'organisation de la recherche ; le Grand plan d'investissement, qui inclut le PIA 3, concerne la mise en place de programmes prioritaires de recherche ; quant au fonds pour l'innovation et

l'industrie, il s'agit d'aller chercher, au cœur des laboratoires, les solutions aux verrous technologiques existants. La diversité des sources de financement n'est pas un problème si on ne l'associe pas à une diversité des structures bénéficiant de ces financements ou les pilotant. Or les trois plans cités ne concernent que des établissements existants. Ils n'impliquent aucune création de structures nouvelles.

Le niveau des primes dans la rémunération des cadres A de la fonction publique de la recherche et de l'enseignement supérieur est un sujet identifié, qui prendra une importance particulière à mesure que le Gouvernement avancera dans la réflexion sur la réforme des retraites. Nous allons nous y attaquer.

J'en viens à l'amendement visant à renforcer le financement des cancers de l'enfant. Il faut dissocier deux choses. Même si, quand il touche un enfant, la dimension émotionnelle est extrêmement forte, un cancer est un cancer. Il existe certes des cancers spécifiques à l'enfant mais, pour ceux-là, l'essentiel des mécanismes de base qui nous permettront de comprendre la maladie interviennent pendant l'embryogénèse, avec une part très importante des facteurs environnementaux. Autrement dit, en tant que scientifique, je ne sais distinguer ni un cancer pédiatrique d'un autre cancer, ni, parmi les cancers pédiatriques, ceux qui seront liés à des impacts environnementaux pendant le développement et ceux qui ne le seront pas.

Il me semble donc compliqué de flécher 18 millions d'euros sur des maladies que l'on qualifierait de « cancers pédiatriques » : soit le cancer entre dans la catégorie générale et l'on obtient chez les enfants 80 % de rémission, soit il s'agit d'un cancer spécifique et l'on est si loin d'en comprendre les causes qu'il faut mettre l'accent sur la recherche fondamentale. À ce titre, il me semble essentiel de soutenir la recherche en biologie du développement, en embryologie ou sur les impacts environnementaux au cours du développement.

Dans le cadre du programme Horizon Europe, nous avons décidé de mettre en avant certains objectifs, appelés « missions » de l'Europe parmi lesquels figurent la prise en charge et la réduction des cancers pédiatriques de l'enfant. Mais il s'agit bien d'allouer des financements à la recherche dans les domaines que je viens de citer, et non pas, *stricto sensu*, à la réduction de ces cancers.

Voilà pourquoi Agnès Buzyn et moi-même avons un peu de mal à comprendre la demande formulée.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – C'est une question importante, il était nécessaire que vous répondiez en détail.

M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis des crédits consacrés à l'enseignement supérieur au sein de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ». – Je me félicite de vos annonces budgétaires, globalement positives. Je souhaite cependant apporter des nuances. Vous annoncez 206 millions d'euros de moyens nouveaux pour les établissements en 2019. Or des dépenses contraintes vont peser sur ces 206 millions d'euros : 50 millions d'euros seront absorbés par le glissement vieillesse technicité (GVT) de l'État, autant par la compensation de la CSG, et 30 millions d'euros par la mise en place du protocole PPCR. Ce ne sont donc que 76 millions d'euros qui pourront financer des actions d'amélioration de la qualité de l'enseignement dispensé aux étudiants. Pensez-vous que ce sera suffisant pour monter en puissance ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Le montant total des crédits supplémentaires consacré aux universités est de 226 millions d’euros, dont 166 millions d’euros de dotations budgétaires inscrites à la MIREs, 40 millions d’euros de dégel et 20 millions d’euros de redéploiements vers les établissements d’enseignement supérieur sur l’ensemble du programme 150. Sur ces 226 millions d’euros, 123 millions correspondent au déploiement du Plan étudiants, ce qui laisse 103 millions d’euros aux établissements pour compenser au maximum le GVT, le PPCR et la CSG. Ce chiffrage, y compris les quelque 30 millions d’euros ajoutés au budget cette année pour lancer la première phase du plan Étudiants, correspond théoriquement à la création de 350 emplois mais les établissements, autonomes, décident seuls de l’emploi des fonds reçus. Nous sommes partis du principe que la totalité de l’argent avait été utilisée pour la masse salariale et que ce serait la même chose l’an prochain mais, dans la réalité, ce n’est pas le cas. Je sais que la compensation du GVT, de la CSG et du PPCR n’est pas absolue, mais c’est mieux que zéro.

Le meilleur accueil des étudiants et le paiement de tuteurs étudiants peuvent aussi être financés par la contribution vie étudiante et de campus (CVEC). Ce calcul a été fait en discutant notamment avec la Conférence des présidents d’université. Les moyens alloués sont suffisants pour poursuivre l’effort cette année et accueillir la vague supplémentaire d’étudiants l’an prochain. En outre, sur un budget de 23 milliards d’euros, il est possible de redéployer dix, quinze ou vingt millions d’euros en cours d’année pour soutenir des actions particulières.

M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis. – Le montant de la CVEC avait été initialement estimé à 95 millions d’euros. Vous vous êtes engagée à en affecter chaque euro à la vie étudiante. Selon les dernières estimations, la collecte serait plutôt de l’ordre de 130 millions d’euros. Le Gouvernement peut-il s’engager à déposer au Sénat un amendement réévaluant le plafond à cette hauteur ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – La collecte a eu lieu mais nous n’en connaissons pas le montant global – c’est la raison pour laquelle il est prévu un versement en deux temps, la deuxième tranche étant versée en avril aux établissements. En effet, il faut prendre en compte les demandes de remboursement en cours de la part d’étudiants qui ont payé indûment. La somme finale devrait plutôt avoisiner les 110 millions d’euros.

M. Gérald Darmanin a pris un engagement très clair : nous dresserons le bilan de la collecte de la CVEC et l’inscrirons exactement dans un projet de loi de finances rectificative.

Dans le projet de loi de finances pour 2019, nous inscrivons ce que nous attendons des paiements effectués à la rentrée 2019, mais nous ne parviendrons jamais à être justes *a priori*.

M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis. – Lors de son discours de la Sorbonne, le président de la République a déclaré : « En 2024, la moitié d’une classe d’âge doit avoir passé, avant ses 25 ans, au moins six mois dans un autre pays. » Or les étudiants boursiers des établissements d’enseignement supérieur privé d’intérêt général (EESPIG) sont exclus de l’aide à la mobilité internationale alors que les boursiers du public y ont droit. Comment justifier cette discrimination ?

Les 30 millions d’euros que vous prévoyez pour le fonds mobilité ne seront vraisemblablement pas intégralement consommés en 2019. Pour mémoire, en 2018, alors que

7 millions d'euros étaient prévus, treize aides, en tout et pour tout, ont été attribuées, pour un montant global probablement inférieur à 10 000 euros. Ne pourrait-on pas envisager de transférer une partie de ces crédits au profit des aides à la mobilité internationale pour tous les boursiers, du public et du privé ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Nous travaillons sur la question de l'attractivité et de la mobilité internationales, à l'échelon européen et plus largement. Nous commençons à déployer une offre de formation par des établissements français dans des pays tiers, afin d'offrir à des étudiants étrangers la qualité de notre enseignement tout en limitant les flux, et d'offrir à nos étudiants une expérience internationale et une vie culturelle différente tout en conservant la qualité des formations dispensées en France.

Je me pencherai sur le point que vous soulevez concernant la différence de traitement entre les boursiers inscrits dans les EESPIG et les autres. Ils sont néanmoins éligibles aux aides Erasmus, que nous sommes en train d'augmenter considérablement à l'échelon européen. En outre, les EESPIG peuvent aider leurs étudiants en interne.

Il est très important de ne pas préempter les aides à la mobilité pour un autre objet. Elles ont en effet mal fonctionné cette année car personne ne s'en est saisi, même si j'avais indiqué que l'on pouvait compter sur 7 millions d'euros. Chacun a attendu de voir au mois de septembre la somme sonnante et rébuchante, or il était trop tard. Cette année, elles seront mises en avant dès l'inscription sur la plate-forme Parcoursup, comme les internats. Ce sera beaucoup plus efficace.

Une politique de communication intensive sera menée en parallèle sur la qualité de l'offre de formation des établissements hors des métropoles. Les jeunes pensent que l'on ne peut étudier correctement qu'au sein des métropoles. Or, étant donnée la qualité de formation et de vie dans des villes moins grandes, on a tout intérêt à inciter les jeunes à les rejoindre. Ils y seront très bien formés, ils y trouveront un logement, ils auront une qualité de vie très différente de celle que l'on peut malheureusement parfois observer dans les métropoles. L'aide à la mobilité doit être accompagnée par cette mise en valeur.

M. Pierre Ouzoulias. – Madame la ministre, j'ai du mal à comprendre la logique budgétaire qui vous oblige à plafonner une recette fiscale affectée, mais nous en reparlerons en séance.

Entre 2005 et aujourd'hui, le CNRS – que je connais bien – a perdu 540 postes de chercheurs. C'est l'organisme qui en a perdu le plus en France, alors qu'en même temps, il reste le premier organisme mondial en matière de publications scientifiques, derrière la Chine qui connaît un effet de rattrapage, et le 8^e mondial en matière d'innovation. On ne peut pas dire qu'il n'ait pas bien fait son travail, au contraire. Les chercheurs ne comprennent pas pourquoi ils doivent de nouveau subir une baisse aussi dramatique de l'encadrement. Le nombre de recrutements annoncé va mettre en difficulté les commissions de recrutement des sections du CNRS. Lorsque l'on pourvoit seulement deux postes à partir de 130 dossiers, on réalise une forme de tirage au sort à laquelle je sais, madame la ministre, vous êtes très opposée...

Je voudrais également aborder votre acceptation du recul de la production scientifique des opérateurs. Je suis surpris de constater que l'objectif final pour 2020 est inférieur à la production scientifique atteinte par les établissements en 2015. Vous n'avez pas d'autre but que d'accompagner une baisse. On peut avoir une autre ambition scientifique pour

la France. Je tiens à rappeler un point de vue général qui se vérifie dans tous les pays : il existe une relation linéaire entre l'investissement public dans la recherche et les résultats d'un État en la matière. La baisse de la recherche publique affecte la totalité de la recherche, y compris privée. J'ai bien compris que votre ambition était une augmentation de la part de la recherche privée, mais vous ne l'obtiendrez pas en diminuant la part de la recherche publique, au contraire.

Enfin, un grain de sel pour mes collègues : le général de Gaulle avait octroyé aux chercheurs une prime de 28 000 anciens francs qui n'a jamais été revalorisée ; aujourd'hui, elle correspond à 2,19 euros.

Mme Sylvie Robert. – Je me pencherai sur vos propos avec attention car nous ne disposons pas d'une bonne visibilité sur la ventilation des crédits nouveaux du programme 150. Pourquoi avoir supprimé l'aide à la recherche du premier emploi, l'ARPE ? La baisse importante du montant des bourses est-elle un réajustement ?

Enfin, le budget d'Universcience diminue une nouvelle fois de 1,8 %. Notre commission s'est beaucoup penchée sur la culture scientifique et technique. Je regrette cette nouvelle diminution, en espérant qu'elle ne mette pas à mal l'ensemble des missions de ce grand établissement.

M. Laurent Lafon. – Le président de la République a annoncé, en avril, qu'il souhaitait doubler le nombre d'étudiants formés à l'intelligence artificielle, particulièrement en licence et au sein des formations professionnelles courtes. Il avait précisé que les financements seraient inscrits dans le projet de loi de finances. Où en est-on ? Il a également annoncé une revalorisation des carrières des enseignants-chercheurs en intelligence artificielle, leur salaire étant doublé dès le début de leur carrière. Est-ce toujours d'actualité ?

Le ministère a fixé l'objectif de plus de 80 000 logements supplémentaires pour les jeunes d'ici 2022, dont 60 000 pour les étudiants et 22 000 pour les jeunes actifs. Madame la ministre, vous aviez annoncé la création d'un observatoire national du logement étudiant d'ici la rentrée 2018. Il ne me semble pas qu'il ait été créé. Sera-ce une réalité dans le projet de loi de finances pour 2019 ?

M. Jacques Gasperrin. – Je me félicite de la suppression de l'Arpe par l'article 78 du projet de loi de finances pour 2019. Cette aide, accordée par le Gouvernement dans le cadre de sa négociation avec les organisations syndicales étudiantes sur la loi El Khomri, était proprement scandaleuse : il s'agissait d'une allocation versée aux jeunes sans accompagnement ni évaluation.

Les frais d'inscription diminuent cette année ; je comprends bien que vous avez pris en compte l'inflation et que la suppression de la cotisation du Fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE) cette année est seule responsable de cette baisse. Après trois années de gel, voici que les frais d'inscription diminuent. Je propose que nous allions dans une autre direction. Il faut s'interroger sur le bon niveau de ces frais, pour donner plus de moyens à nos universités. Elles sont en difficulté par rapport à leurs homologues étrangères. J'ai parfois le sentiment qu'elles se paupérisent. La hausse des frais d'inscription, avec une hausse des bourses adaptée, était une piste intéressante.

Enfin, les droits d'inscription pour les étudiants étrangers sont un sujet très important.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – Veuillez excuser M. Rapin, également rapporteur spécial de la mission, qui ne pouvait pas être présent.

Le niveau de financement des EESPIG est descendu extrêmement bas. Comment, madame la ministre, pensez-vous relever ce défi ? Ces établissements participent très largement à la résolution du problème de la formation dans l'enseignement supérieur.

Je regrette que les dépenses obligatoires, tel le GVT, ne soient pas intégrées d'entrée de jeu dans le budget.

Enfin, on susurre que 200 millions d'euros de crédits seraient annulés dans votre budget par la prochaine loi de finances rectificative. Quels sont les secteurs concernés ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Le budget du CNRS augmente de 21 millions d'euros, soit une hausse de 0,8 %, le plafond d'emplois restant inchangé et une politique volontariste étant menée sur les doctorants.

M. Pierre Ouzoulias. – Ce ne sont pas des chercheurs.

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Ce ministère est un ministère d'opérateurs. Les décisions relèvent ensuite du CNRS, en l'espèce. Je peux donner une somme qui correspond à tant d'emplois, chaque opérateur fera ce qu'il estime le plus judicieux - et ce n'est pas un problème selon moi. Il peut juger qu'il n'est pas nécessaire de recruter pour 42 années un spécialiste de telle ou telle discipline.

Un rapport de M. Adnot, justement, a démontré que l'Arpe, sans aucun accompagnement prévu, entraînait surtout des effets d'aubaine. Nous avons proposé aux associations étudiantes que les étudiants bénéficient de la Garantie jeunes, ce qui maintient une forme de financement de jeunes diplômés effectivement accompagnés et en recherche d'emploi. Les associations étudiantes ont validé le fait qu'un volet soit réservé aux étudiants tout juste diplômés afin qu'ils soient vraiment accompagnés dans la recherche d'emploi et qu'ils ne bénéficient pas simplement du maintien de leur bourse.

La question de la culture scientifique, technologique et industrielle revient de façon récurrente. Cette compétence a été transférée majoritairement aux régions par la loi NOTRe ; le reste dépend majoritairement du ministère de la culture. La part assumée par le ministère de l'enseignement supérieur n'est pas détaillée dans le PLF puisqu'elle dépend des budgets des organismes de recherche. Sur le programme 172, pour les 16 organismes de recherche qui contribuent à la culture scientifique, technologique et industrielle, le montant est en hausse de 2,5 millions d'euros. En outre, 125 millions d'euros sont financés sur l'action 13 du programme 150, « diffusion des savoirs et musées ». Dans le cadre de la loi NOTRe, ce financement doit être abondé par les budgets des régions. Je partage la conviction qu'il faut financer mais aussi structurer et valoriser ce qui existe déjà. Je surveillerai le déroulement des choses, car c'est un sujet de société, au-delà du budget.

J'en viens à l'intelligence artificielle. Le vrai problème est le très faible nombre de jeunes attirés par les carrières scientifiques. Aujourd'hui, plus de la moitié des bacheliers scientifiques ne poursuivent pas d'études supérieures scientifiques. Comment intéresser les jeunes à ces disciplines ? On s'imagine, les jeunes filles notamment, qu'un informaticien est

un *geek* à lunettes toujours derrière son ordinateur, qui ne parle à personne. Il faut déconstruire ce cliché.

Ensuite, on voit des jeunes en école d'ingénieurs, en master ou en doctorat en informatique qui n'achèvent pas leurs études car ils sont recrutés avant. En autorisant des carrières mixtes, pour que chacun conserve l'intérêt pour la recherche académique tout en la valorisant par la création de *start-ups* par exemple, on aurait une chance de garder des compétences académiques suffisantes pour continuer à former les jeunes. C'est un grand enjeu car la situation est inquiétante. Une autre option consiste à aller chercher des compétences dans les pays émergents, qui forment des jeunes excellents, en augmentant l'attractivité internationale des formations et des laboratoires français. Il s'agit de penser à la façon et aux moyens de les accueillir. Ce doit faire l'objet d'un plan global.

Le chantier extrêmement important des droits d'inscription et des bourses ne doit pas être abordé par une hausse massive des frais. Dans notre modèle français d'éducation, les contribuables paient des impôts pour que leurs enfants puissent être éduqués. Nous y sommes attachés.

Nous devons plutôt réfléchir à une aide globale à l'autonomie pour les étudiants. Ce ne pourra probablement pas se faire avant 2020 car nous avons besoin de temps pour élaborer un système qui aide vraiment les étudiants qui le méritent, afin qu'ils ne soient plus obligés de travailler pour payer leurs études. On constate, petit à petit, un décrochage des classes moyennes, dont les enfants n'ont ni bourses ni aides mais qui pourtant n'ont pas assez de moyens pour cela. Si l'on place les aides directes et indirectes en ordonnée et le salaire médian des parents en abscisse, on obtient une courbe en U, or c'est dans le creux du U que se situent le plus grand nombre de familles.

Le budget des EESPIG a augmenté l'an dernier mais il avait diminué dramatiquement avant. Cinq millions d'euros avaient été ajoutés l'an dernier en gestion et nous y avons encore ajouté deux millions d'euros cette année. En outre, les EESPIG font partie des établissements qui bénéficient de la CVEC, ce qui devrait correspondre à environ trois millions d'euros de reversement direct. Cela fait une augmentation supplémentaire totale de cinq millions d'euros : nous avançons.

Julien Denormandie et moi-même, lors d'un déplacement à Aix-en-Provence fin septembre, avons mis en place l'Observatoire national du logement étudiant, qui a pour mission de construire une plateforme sur laquelle figurera, sous forme de carte interactive, l'offre de logements à destination des étudiants dans toute la France. L'idée est, en recensant les logements des Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous), des bailleurs sociaux et un maximum de logements privés, d'utiliser les financements des 60 000 logements là où c'est vraiment nécessaire, là où la tension sur le marché est générale.

Monsieur Adnot, j'ai tenu mes engagements budgétaires sur 2018 et il ne me paraît pas choquant, voire au contraire de bonne gestion, qu'une partie des crédits non utilisés par le MESRI soient « remis au pot » pour financer par exemple les besoins du ministère de l'intérieur pour la lutte antiterroriste. Nous sommes heureusement sortis de l'époque où, parce que les budgets étaient reconduits automatiquement d'année en année et qu'il s'agissait pour chaque ministère d'obtenir des crédits supplémentaires, on laissait tourner les moteurs pour consommer le budget essence du parc automobile ... Estimer au plus juste les besoins, agir en responsabilité et tenir les budgets, c'est ce que nous avons fait cette année, notamment en mettant des moyens supplémentaires - inédits ! - pour faire face à l'accroissement de la

démographie étudiante et c'est ce que l'on continuera à faire l'année prochaine. Aussi n'ai-je pas de crainte particulière sur la capacité du ministère à respecter à nouveau ses engagements en 2019. Je n'ai pas connaissance du chiffre de 200 millions d'euros que vous citez ; je ne doute pas qu'il suscitera des discussions, voire des polémiques, mais l'essentiel me semble que le ministère tienne ses engagements à l'égard de tous ses opérateurs, que leurs missions de service public soient remplies, que leur gestion financière soit saine, et que le budget de l'État soit aussi sincère que possible et respecté en exécution.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Permettez-moi de prolonger la question de Laurent Lafon sur la formation à l'heure du numérique et la formation en intelligence artificielle à l'heure du *big data*. Votre constat rejoint celui que j'avais pu faire dans mon rapport sur le sujet : la situation est alarmante pour les filles – Mme Billon, présidente de la délégation sénatoriale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, ne me contredira pas. M. Brisson, qui a travaillé sur le métier d'enseignant, me rejoindra sur un autre point : la formation des formateurs est essentielle, c'est ce par quoi il faut commencer car, si notre corps enseignant n'est pas lui-même sensibilisé à ces questions, il lui sera difficile d'accompagner les jeunes sur les nouvelles compétences requises. Vous y travaillez, je suppose, avec Jean-Michel Blanquer.

Mme Annick Billon. – Merci, madame la ministre, pour ces explications. Certaines études montrent que les filles s'intéressaient à l'informatique lorsque ce n'était pas encore tendance, et s'y intéressent moins depuis que ce sont des métiers très en pointe ...

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Une donnée concrète pour l'illustrer. J'ai visité récemment les locaux de Qwant, dans mon agglomération : il n'y a que des jeunes hommes !

Mme Annick Billon. – Vous avez parlé, madame la ministre, de l'expérimentation qui sera lancée en Île-de-France, dans le Grand-Est, en Bretagne et en Occitanie : combien de temps durera-t-elle ? Sera-t-elle dupliquée ? Selon quels critères ces quatre régions ont-elles été choisies ?

Je me réjouis de l'augmentation des crédits des programmes 231 et 150 mais, comme Laurent Lafon, je m'inquiète de la prolifération, dans des zones qui ne sont pas forcément tendues, de programmes privés, alimentés bien souvent par l'investissement défiscalisé, proposant des logements dans des résidences services à des prix très élevés mais à proximité des facultés de médecine ou des classes préparatoires, ce qui laisse peu de choix aux étudiants qui souhaitent passer le moins de temps possible dans les transports ...

Pouvez-vous nous en dire davantage sur la rénovation du statut du chercheur-entrepreneur ?

Vous avez dit ne pas vouloir opposer le financement de base au financement sur projet, mais l'écosystème actuel ne facilite-t-il pas celui-ci au détriment de celui-là ?

Vous avez également parlé du *numerus clausus* et de la diversification du recrutement des futurs médecins. Que comptez-vous faire afin d'y parvenir ? La réforme mettra-t-elle un coup d'arrêt aux prépas privées dans lesquelles les étudiants de première année sont contraints de s'inscrire ?

Mme Céline Brulin. – En dépit de vos propos, madame la ministre, les moyens budgétaires de l'enseignement supérieur nous inquiètent par leur insuffisance. Ils nous inquiètent aussi au regard du flou de certaines lignes budgétaires, des positions prises par la conférence des présidents d'université, mais aussi au regard de vos engagements puisque vous aviez vous-même annoncé un milliard d'euros sur le quinquennat. Or nous n'y sommes pas du tout, alors que nous devons accueillir un grand nombre de nouveaux étudiants – ce qui est bien sûr en soi une excellente nouvelle pour notre pays.

Vous avez dit que ce budget pourrait créer 350 emplois, mais que la décision en revenait aux établissements désormais autonomes – et tenu à peu près les mêmes propos à l'égard du CNRS. Or ces établissements subissent des contraintes, ce dont leurs moyens doivent tenir compte ... De plus, je crains la perte de sens qu'emporte une telle logique : l'État n'est pas qu'un pourvoyeur de crédits – au demeurant insuffisants, je le redis –, il doit aussi porter une stratégie, une volonté, une vision, et une vision que l'on ne partage pas est toujours préférable à une absence de vision ! Bref, il ne s'agit pas seulement d'accorder des crédits à des opérateurs qui en feront ce qu'ils voudront : la France, la République, l'État, a un rôle de stratège à jouer !

M. Max Brisson. – Vous avez dit, madame la ministre, que les effectifs des étudiants des formations scientifiques techniques s'effondraient, et lié ce constat au baccalauréat scientifique. J'ai moi-même souffert de constater la forte présence de bacheliers scientifiques dans des classes où ils n'avaient pas grand-chose à faire, en hypokhâgne et en khâgne – où on ne trouve pratiquement que des filles, par ailleurs. C'est une vraie cause nationale, madame la ministre. Or on ne voit pas dans la réforme du baccalauréat de modularité de nature à empêcher que se reconstitue une filière scientifique, dont tout le monde pense qu'elle doit disparaître. Dans les petits lycées, la limitation des choix de spécialités et la pesanteur de notre société contribueront à recréer un bac scientifique. La pression sociale sur ce sujet est très forte : le président de la République doit faire preuve de courage également en s'attaquant à ce monument national pour redresser nos formations scientifiques et techniques.

La part des filles dans ces formations est une autre cause nationale. L'éducation nationale a beaucoup fait pour rééquilibrer la part des garçons et des filles en section scientifique au lycée : comment expliquer alors qu'elles soient si peu nombreuses dans les filières scientifiques de l'enseignement supérieur et comment y remédier ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Vous m'interrogez, madame Brulin, sur le sens de notre politique. Dire que l'on porte 80 % d'une classe d'âge au niveau du bac mais ne rien faire pour accueillir les étudiants issus du pic démographique, prévisible, de 2001, ou se réjouir d'un taux de réussite de 30 % en première année car il garantirait des amphithéâtres moins remplis en deuxième année, était-ce conduire une politique sensée ? Donner du sens à la politique d'enseignement supérieur, c'est travailler à la démocratisation réelle du système davantage que faire de grandes déclarations d'égalité ; je crois davantage à l'équité, au fait de donner à chacun ce dont il a besoin pour réussir, qu'à une égalité formelle qui ne fait que reproduire les plus grandes inégalités. Je crois avoir démontré que notre politique – que vous avez certes le droit de ne pas soutenir – visait ainsi l'émancipation des étudiants, qu'il faut considérer comme ils sont. C'était en tout cas l'objet de la loi Orientation et réussite des étudiants, qui a recueilli l'accord de l'immense majorité des enseignants du secondaire et du supérieur, excédés de voir tant de jeunes aller droit dans le mur sans que personne ne s'en soucie le moins du monde.

Nous avons déjà débloqué 483 millions d'euros à cette fin : 35 millions d'euros en 2018, auxquels s'ajoutent 123 millions prévus en 2019 et 325 millions d'euros consacrés aux nouveaux cursus : c'est la somme la plus importante jamais allouée au premier cycle universitaire. Avec 483 millions d'euros en à peine treize mois, je pense que nous tiendrons notre engagement de consacrer à cette politique un milliard d'euros sur le quinquennat.

Madame Billon, l'expérimentation régionale dont vous parlez vise à redonner de la noblesse à tous les métiers et à tous les niveaux de qualifications. Nous avons trop souvent tendance à survaloriser le conceptuel au détriment du professionnel. Les critères de choix des régions, certes discutables, procèdent des échanges que j'ai eus avec certains de leurs présidents. L'Occitanie souffre d'être partagée entre grandes métropoles attractives et villes moyennes dont les formations s'affaiblissent : nous travaillons avec sa présidente à identifier les villes d'équilibre dans lesquelles nous pourrions développer une offre de formation de qualité, en présentiel ou en numérique, pour permettre aux étudiants, à tout le moins, de démarrer un premier cycle – qu'ils poursuivront le cas échéant ailleurs. Le cas de la Bretagne et du Grand-Est est différent : la réussite au baccalauréat y est forte, mais le taux de poursuite d'études supérieures inférieur à la moyenne nationale. Nous regardons par conséquent les bassins d'emplois où nous pourrions créer des filières correspondant aux besoins. En Bretagne par exemple, les métiers de la mer, l'accastillage, peuvent justifier des formations pré- ou post-bac ou des filières d'apprentissage. En Île-de-France enfin, formidable aimant, bassin dans lequel les besoins d'emplois et la demande de formation restent considérables, nous cherchons à mettre en place les formations idoines.

S'agissant du statut de chercheur-entrepreneur, nous souhaitons aller plus loin que la loi Allègre, qui avait autorisé les chercheurs à consacrer 20 % de leur temps de travail à leur entreprise : nous souhaitons porter cette part à 50 %, car il est regrettable que ceux qui produisent de la connaissance et souhaitent en faire quelque chose doivent abandonner complètement, pour ce faire, la recherche académique.

Les médecins sont très formatés et la médecine est de plus en plus technique et technologique. Agnès Buzyn et moi-même sommes convaincues que nous avons par conséquent besoin d'équipes pluridisciplinaires. Or l'organisation des études de médecine consiste essentiellement, pour l'heure, à mettre de bons lycéens sous une pression considérable qui les conduit souvent à l'échec. On les oblige à supporter ce système pendant deux à trois ans avant d'obtenir leur première année, puis on forme ceux qui auront résisté dans les gros centres hospitaliers universitaires (CHU) des métropoles disposant de plateaux techniques de pointe, avant de leur demander de retourner faire de la médecine générale là où les besoins sont les plus criants ... Comment s'étonner ensuite qu'ils soient formatés et que le système ne fonctionne pas ?

Nous pensons qu'un système de majeures et de mineures serait intéressant, que l'entrée dans les études médicales et paramédicales ne doit pas être consécutive au baccalauréat mais à une première étape de formation qui peut être composée de sciences comme d'humanités. Nous pensons encore que la formation en CHU ne s'impose pas nécessairement avant l'entrée dans une phase déterminée d'apprentissage de la médecine moderne, et que les types d'exercice possibles de la médecine en cours de cursus gagneraient à être diversifiés. Nous savons qu'un jeune parti de chez lui plus de cinq ans n'y revient pas ; or les études de médecine durent quatorze ans ! Bref, nous devons recruter des profils de jeunes médecins plus diversifiés, les former à la technique – pour allier santé et intelligence artificielle, par exemple – tout en conservant à la médecine sa dimension humaniste.

La réforme du bac cherche à sortir de la logique de filière d'excellence dans laquelle sont poussés même ceux qui n'ont pas envie de la suivre. La difficulté essentielle est de changer l'état d'esprit des acteurs du système, c'est-à-dire de faire en sorte que les gens cessent de se demander ce qui, dans le nouveau bac, sera l'équivalent de la filière scientifique de naguère... Pourquoi ne pas imaginer que les étudiants qui étaient auparavant considérés comme les meilleurs parce que venant de la filière scientifique auront envie d'avoir une double culture puisant aux sciences et aux humanités ? Voilà un beau défi.

Mme Sylvie Robert. – Vous n'avez pas répondu sur les bourses.

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Le programme « vie étudiante » bénéficie de plus de 7 millions d'euros supplémentaires : il n'y a donc pas de diminution. De plus, ces crédits correspondent aux besoins constatés.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci, madame la ministre. Nous nous reverrons prochainement dans l'hémicycle pour débattre de ce budget.

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 40.

Mercredi 7 novembre 2018

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 09 h 30.

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Recherche et Enseignement supérieur » - Crédits « Recherche » et « Enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis

Mme Laure Darcos, rapporteur pour avis des crédits des crédits consacrés à la recherche au sein de la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur ». – Deux programmes sont consacrés à la recherche au sein des crédits du ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation : le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » qui regroupe tous les opérateurs de recherche, sauf le Centre national d'études spatiales (CNES), qui dépend du programme 193 « Recherche spatiale ».

Les montants alloués à ces deux programmes s'élèvent à 8,66 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 8,76 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 322 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 376 millions d'euros en crédits de paiement (CP) par rapport à la loi de finances de 2018.

À quoi correspond cette augmentation ?

En ce qui concerne le programme 172, trois types de dépenses sont particulièrement concernées :

- les crédits d'intervention de l'Agence nationale de la recherche (ANR), dont la capacité d'engagement s'élèvera à 738,6 millions d'euros en 2019, ce qui devrait permettre d'améliorer le taux de sélection de ses appels à projets ;

- l'amélioration du déroulement de carrière des personnels chercheurs, ingénieurs et techniciens. La hausse des crédits de 35,5 millions d'euros correspond notamment à la mise en œuvre du Protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) et à la compensation financière de l'augmentation de la contribution sociale généralisée ;

- les moyens d'intervention de l'administration centrale (action 01) qui augmentent de 23,25 millions d'euros afin d'assurer notamment le financement de programmes prioritaires. Ainsi, 17 millions d'euros ont prévus pour le démarrage du plan « Intelligence artificielle » annoncé par le Président de la République.

En ce qui concerne le programme 193, 210 millions d'euros sont consacrés au remboursement de la dette de la France auprès de l'Agence spatiale européenne (ESA) : en 2019, notre contribution à l'ESA s'élèvera à 1,175 milliard d'euros.

Je voudrais rappeler qu'au-delà des deux programmes 172 et 193 relevant du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, cinq autres programmes intéressant la recherche sont rattachés à la mission recherche et enseignement supérieur (MIREs) :

- le programme 190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables, qui dépend du ministère de la transition écologique et solidaire ;

- le programme 192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle, du ministère de l'économie et des finances ;

- le programme 191 - Recherche duale - civile et militaire, du ministère des armées ;

- le programme 186 - Recherche culturelle et recherche scientifique, du ministère de la culture ;

- et le programme 142 - Enseignement supérieur et recherche agricoles du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

La somme des budgets des sept programmes constitutifs de la MIREs s'élève à 11,7 milliards d'euros en AE et 11,8 milliards d'euros en CP. Hors programmes 172, 193 et 142, l'évolution des crédits de paiement pour la recherche est beaucoup moins favorable : elle est au mieux constante (c'est le cas pour le programme 191), au pire en diminution (- 0,49 % pour le programme 190, - 1,85 % pour la partie du programme 186 qui finance Universcience, - 4,49 % pour le programme 192). En ce qui concerne ce dernier programme, la baisse constatée doit être relativisée dans la mesure où une grande partie des dépenses qu'il finançait jusqu'à présent sera désormais prise en charge au titre des crédits du plan d'investissement d'avenir.

Mon but n'est pas ici de vous noyer sous les chiffres.

Je vais m'attacher, dans la seconde partie de mon intervention, à mettre en exergue les points forts du budget de la recherche, qui m'amèneront à vous proposer d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits proposés par le projet de loi de finances.

Toutefois, il me faut, au préalable, évoquer plusieurs problématiques, certes anciennes, mais qui n'ont toujours pas trouvé de solution.

Il s'agit en premier lieu de la question du taux de sélection des appels à projets financés par l'ANR qui reste encore trop bas en dépit des efforts réalisés depuis 2016. Actuellement, le taux de sélection pour les appels à projet générique est de 13,3 % contre 20 % à 40 % à l'étranger.

Un autre souci majeur pour les opérateurs de recherche est le financement du glissement-vieillesse-technicité qui n'est pas pris en compte dans leur budget et qu'ils doivent donc autofinancer. Le coût du glissement, vieillesse, technicité (GVT) pour l'ensemble des établissements publics à caractère scientifique et technologique est évalué entre 34 et 50 millions d'euros. Il les oblige à réduire régulièrement leurs effectifs afin de contenir leur masse salariale.

Enfin, les dotations de base hors dépenses du personnel restent à un niveau particulièrement bas, qui rend les opérateurs de recherche fortement dépendants des financements sur projet. Je ne mets pas en cause l'intérêt de ce type de financement, mais je m'interroge sur la part croissante qu'il occupe pour financer les dépenses de fonctionnement et d'équipement, sans lesquelles il ne peut pas y avoir de recherche. Ainsi, ces dernières ne sont couvertes qu'à hauteur de 44 % pour le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) par la subvention pour charges de service public, et qu'à hauteur de 23 % seulement pour l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) ! Les financements sur projet sont aléatoires par nature. En outre, ils ne permettent pas de prendre en compte l'ensemble des coûts liés au programme de recherche, et notamment les coûts indirects. Certes, la ministre essaie de redonner une marge de manœuvre aux opérateurs de recherche et a augmenté les moyens de fonctionnement des laboratoires de 25 millions d'euros l'année dernière et cette année. Toutefois, cette mesure n'a été rendue possible qu'en maintenant un taux de réserve hors dépenses de personnel à 4,85 % que le gouvernement a abaissé à 3 %. Plus généralement, l'application d'un taux de réserve sur les programmes 172 et 193 représente 140 millions d'euros par an et concerne parfois des dépenses incompressibles et obligatoires telles que les contributions de la France aux très grandes infrastructures de recherche gérées par des accords internationaux ou encore le démantèlement des installations nucléaires du CEA. Il est évident que le simple dégel de la réserve de précaution donnerait à la fois au ministère chargé de la recherche et aux opérateurs une réelle marge de manœuvre financière pour arrêter leurs priorités en matière de recherche.

Consciente que le gouvernement ne pourra pas régler tous les problèmes à la fois, je propose dans mon rapport pour avis de mettre l'accent sur quatre chantiers en 2019 : la mise à plat du régime indemnitaire des chercheurs, la fusion entre l'INRA et l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA), le rétablissement des relations de confiance entre le CEA et l'État et le lancement de la ligne 18 du métro pour désenclaver le plateau de Saclay.

Tout d'abord, quelques chiffres résument le véritable problème des rémunérations des chercheurs.

La rémunération nette mensuelle d'un jeune chercheur (disposant d'une formation de niveau bac + 8) au moment de son recrutement est égale à 2 191 euros mensuel, soit 1,87 fois le SMIC. Au bout de 10 ans, elle est portée à 2 885 euros.

À titre de comparaison, les fonctionnaires appartenant à un corps de catégorie A+ de la fonction publique bénéficient d'une rémunération moyenne de 5 776 euros nets par mois.

Le régime indemnitaire des jeunes chercheurs s'élève, quant à lui, à 806 euros bruts par an, soit 67 euros bruts par mois. Il représente entre 1,97 % et 2,6 % de leur traitement indiciaire brut (TIB), alors qu'en moyenne le régime indemnitaire des corps de catégorie A+ de la fonction publique représente 37,4 % du TIB. Il est donc urgent de revoir au moins le régime indemnitaire des chercheurs.

Selon le CNRS, le coût d'une réforme ambitieuse, qui permettrait de doubler le montant des primes de trois chercheurs sur quatre s'élèverait à 20 millions d'euros pour cet opérateur et entre 30 et 35 millions d'euros pour l'ensemble des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST). Cette somme apparaît particulièrement raisonnable au regard des bénéfices escomptés en matière de reconnaissance professionnelle des chercheurs et d'amélioration de la compétitivité de la France pour attirer des chercheurs étrangers de qualité. Elle est à comparer avec les 200 millions d'euros que versent chaque année les EPST au titre de la taxe sur les salaires, alors même que les universités en sont exonérées.

Le deuxième chantier concerne la fusion de l'INRA et de l'IRSTEA, qui devrait être réalisée au 1er janvier 2020. L'enjeu autour de la création de cet établissement unique est de construire un projet scientifique qui permette de relever les défis liés à la sécurité alimentaire, au changement climatique, ainsi qu'aux transitions écologique, agro-écologique et énergétique. Il a pour ambition de bâtir et cimenter une nouvelle communauté de travail et n'est pas mû par la recherche d'économies budgétaires. Un dialogue social intense sera conduit durant toute la phase de préparation de la fusion. Pour 2019, 4 millions d'euros sont nécessaires afin d'adapter le système d'information et d'assurer l'accompagnement de la fusion. Je serai très attentive à ce que l'INRA dispose des moyens nécessaires pour mener à bien ce projet, dans le respect des engagements pris par le ministre chargé de la recherche et le ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Le troisième chantier concerne les relations entre le CEA et l'État. Elles sont rendues compliquées par le coût de plusieurs grands investissements liés à la recherche nucléaire, en particulier ITER, ASTRID et le réacteur Jules Horowitz. Quelle que soit la solution retenue pour mettre un terme aux dérapages budgétaires de certains de ces projets et pour tenir compte de l'évolution du marché du nucléaire, il me paraît néanmoins indispensable d'éviter que les solutions arrêtées pour limiter le coût des projets de recherche dans le nucléaire pénalisent l'ensemble des activités de recherche du CEA. Au cours des six dernières années, la subvention pour charges de service public versée au CEA a déjà baissé de 15 % hors dépenses liées aux très grandes infrastructures de recherche (dont font partie les trois projets mentionnés précédemment) et hors dépenses incompressibles telles que le renforcement de la protection physique des centres civils du CEA. Alors même que la restructuration des acteurs du secteur du nucléaire civil a remis en cause certains partenariats commerciaux stratégiques développés par le CEA, la réduction des crédits de l'État le fragilise davantage en faisant courir le risque d'un ressourcement scientifique insuffisant. Or, le CEA reste un modèle de référence, qui a su allier une recherche fondamentale de très

grande qualité et une forte valorisation de ses résultats de recherche. À l'occasion du déplacement de notre commission en Israël, nous avons pu constater le rayonnement international du CEA qui a noué un partenariat avec ce pays pour le développement d'un accélérateur de particules.

J'en viens maintenant au quatrième et dernier chantier qui concerne un sujet qui me tient particulièrement à cœur, - le plateau de Saclay. En dépit du départ des partenaires du projet NexUni, l'IDEX Paris Saclay représente 14 établissements de premier plan, 63 000 étudiants, 9 000 chercheurs et enseignants chercheurs (dont 138 bourses ERC - European research council -), 275 laboratoires, 12 instituts interdisciplinaires, 135 000 publications par an et 15 % de la recherche française. Dans les prochaines années, le pôle devrait encore s'accroître, avec l'arrivée, en 2019, de l'ENS Paris-Saclay (soit 3 000 personnes), le déménagement d'AgroParisTech en 2021 (4 400 personnes) et la création d'un pôle Pharmacie en 2022 (4 500 personnes). Au total, la population de l'ensemble du campus urbain devrait passer de 31 000 à 46 000 personnes selon les estimations, entre 2018 et 2022.

Or, les infrastructures de transport ont été sous-dimensionnées, voire négligées dès le lancement de la création du plateau de Saclay. Pourtant, dès 2009, le projet de réseau de transports publics du Grand Paris comportait bien une ligne 18 du métro, qui devait relier Orly à Roissy via Saclay et La Défense. Depuis cette date, les tracés n'ont cessé d'évoluer et la mise en chantier est régulièrement repoussée. Le retrait de la candidature française à l'organisation de l'exposition universelle de 2025 - qui aurait eu lieu sur le plateau de Saclay - a d'ailleurs conduit à son nouveau report à l'horizon 2027 pour la réalisation du premier tronçon.

Ces reports successifs présentent un double inconvénient. D'une part, l'absence de transports collectifs contribue à la congestion progressive du plateau de Saclay car elle oblige un nombre croissant de personnes à utiliser leur véhicule personnel. D'autre part, elle fragilise le projet de regroupement des établissements sur le plateau de Saclay en raison des résistances de la part des personnels concernés par le déménagement, notamment à AgroParisTech. Le dernier report de la ligne a été particulièrement mal vécu, imposant progressivement l'idée que celle-ci ne serait jamais construite. Afin de couper court à ces rumeurs dévastatrices pour le plateau de Saclay, il est impératif que l'État rétablisse la confiance, ne serait-ce qu'à travers un geste symbolique, comme un coup de pelleuse en présence de toutes les parties prenantes, qu'il s'agisse des élus, des présidents des universités et des établissements de recherche, ainsi que des industriels.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la recherche au sein de la MIREs.

En conclusion, je voudrais faire plusieurs remarques.

D'abord, depuis le mois de septembre, je me suis « immergée » durant une journée ou une demi-journée dans plusieurs établissements de recherche afin d'échanger avec des chercheurs. Ils ont tous été très sensibles à l'attention que la représentation nationale leur portait. J'en profite pour relayer l'invitation du président du CNES qui serait ravi de pouvoir accueillir notre commission à Toulouse.

Par ailleurs, je souhaiterais évoquer devant vous les conséquences de la réforme de l'impôt sur la fortune (ISF) sur le mécénat des particuliers. Lors du déplacement de notre

commission à l'Institut Pasteur, organisme de recherche fortement dépendant de la générosité publique, nous avons été informés de la baisse conséquente des dons en provenance des particuliers subie par cet organisme en raison de la forte diminution du nombre d'assujettis à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) et des craintes soulevées par l'imposition des revenus à la source. Je souhaitais déposer un amendement permettant de donner un signal positif en direction du mécénat d'entreprise. Notre collègue Alain Schmitz, rapporteur de la mission d'information de notre commission sur le mécénat, m'a conseillé d'attendre les conclusions du rapport de la cour des comptes sur le mécénat d'entreprise. J'espère que cette dernière s'intéressera également au mécénat des particuliers.

Enfin, je vous signale que je déposerai à titre personnel un amendement sur la mission santé visant à transférer 5 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement de l'action 02 « Aide médicale de l'État » du programme 183 « Protection maladie » - action dont les crédits sont en augmentation de 61 millions d'euros en 2019 et atteignent 934,9 millions d'euros, vers les actions 11 « Pilotage de la politique de santé publique » et 16 « Veille et sécurité sanitaire » du programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins ». Sous le quinquennat précédent, plusieurs plans de santé publique ont été lancés sans être financés à leur juste hauteur. Ils concernent notamment les virus Ebola, Zika ainsi que la maladie de Lyme. On ne peut pas attendre de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) qu'il ampute son budget de fonctionnement pour financer le volet recherche de ces plans de santé. C'est la raison pour laquelle je propose d'abonder le budget de l'INSERM de cinq millions supplémentaires afin de faire face à ces dépenses.

M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis. – Les crédits de l'enseignement supérieur sont répartis en deux programmes principaux : le programme 150 qui finance les établissements et qui augmente de 1,2 % en 2019, et le programme 231 qui finance la vie étudiante et qui augmente de 0,3 %. Ces augmentations se situent en-deçà de l'augmentation du budget général de l'État et sont surtout bien inférieures aux évolutions des effectifs étudiants : +2,68 % à la rentrée 2018 et +2,26 % l'an prochain, voire plus si le Plan Étudiants porte ses fruits et je le souhaite !

Mme la ministre nous annonce cette année 166 millions d'euros supplémentaires en faveur des établissements auxquels s'ajouteront 40 millions d'euros liés à un moindre gel des crédits. Avec ces sommes, les établissements vont d'abord s'acquitter des charges incontournables qui sont les leurs : 50 millions d'euros pour le GVT-État, autant pour la compensation de l'augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG) et 30 millions d'euros pour la mise en œuvre du Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR). Si l'on ajoute 50 millions d'euros nécessaires à l'extension en année pleine des mesures lancées en 2018 dans le cadre du Plan Étudiants, ne resteraient plus que 26 millions d'euros pour lancer des actions véritablement nouvelles en 2019... Les équipes pédagogiques des universités et des écoles se sont impliquées avec enthousiasme dans la mise en œuvre du Plan Étudiants et je ne voudrais pas qu'elles soient découragées par la maigreur des moyens que Mme la ministre est capable de mettre en face pour financer les nouveaux projets. Lorsque je compare cette somme aux trois milliards d'euros destinés à mettre en place le service national universel je reste songeur ...

Par ailleurs, je suis consterné du peu de soutien public que reçoivent les établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général (EESPIG). Ces établissements, non lucratifs et reconnus par l'État -avec lequel ils contractualisent comme les universités-, contribuent au service public de l'éducation. Mais le soutien public dont ils

bénéficient est passé en dix ans de 1 130 à un peu plus de 600 euros par an et par étudiant. Je reconnais à l'actuel Gouvernement le mérite d'avoir enrayer la baisse vertigineuse des crédits constatée lors du précédent quinquennat mais nous sommes encore loin des niveaux d'il y a dix ans. C'est pourquoi, je vous propose d'adopter un amendement qui constituerait la première étape d'un plan triennal visant à revenir au niveau symbolique de 1 000 euros par étudiant (ce qui représente moins de 10 % de ce que la Nation investit chaque année pour un étudiant inscrit dans un établissement d'enseignement supérieur public).

Les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public, après trois années de gel, diminuent cette année en raison de la suppression d'une contribution étudiante dans le cadre de la loi Orientation et réussite des étudiants. Nous devons nous interroger sur la cohérence de ces droits d'inscription au regard de la qualité des formations proposées dans l'enseignement supérieur public français et des besoins de financement de nos établissements.

Sur la vie étudiante, je voudrais saluer la suppression de l'allocation de recherche du premier emploi (ARPE), dont Jacques Gasparrin avait demandé la suppression chaque année depuis sa création en 2016 dans le cadre de la loi El Khomri. Il s'agissait d'une aide purement financière, le jeune diplômé n'était absolument pas accompagné et l'impact de cette aide n'a jamais été évalué. Je vous propose donc de donner un avis favorable à l'adoption de l'article 78 rattaché à la mission qui supprime l'ARPE.

En contrepartie de cette suppression, Mme la ministre nous propose la création d'un fonds d'aide à la mobilité à l'entrée dans le supérieur doté de 30 millions d'euros. Je m'interroge sur le calibrage financier de ce fonds, quand on sait que l'enveloppe de 7 millions prévue en 2018 n'a donné lieu qu'à treize aides versées, soit probablement moins de 10 000 euros effectivement dépensés.

S'agissant de la contribution vie étudiante et de campus (CVEC), dont le produit est plafonné pour 2019 à 95 millions d'euros, j'ai demandé hier soir à Mme la ministre que le gouvernement dépose au Sénat un amendement revalorisant le plafond pour 2019 à 130 millions d'euros dans un souci de sincérité budgétaire et afin de ne pas alimenter directement le budget général de l'État.

Je considère que la plateforme Parcoursup a plutôt bien fonctionné cette année. Je suis tout à fait favorable à la philosophie qui sous-tend son fonctionnement : orienter les candidats vers les formations de leur choix mais dans lesquelles ils ont le plus de chances de réussir ! Être sélectionné par un établissement, c'est motivant pour le candidat et c'est aussi engageant pour l'établissement et l'équipe pédagogique qui a choisi ce candidat.

Néanmoins des améliorations sont nécessaires et Mme la ministre a déjà fait quelques annonces auxquelles je souscris : le raccourcissement du calendrier, pour éviter la congestion observée jusqu'à la rentrée de septembre qui a mis certains établissements en difficulté ; la mise en place d'un « répondeur automatique » pour les candidats sûrs de leurs choix ; l'amélioration de l'information donnée aux candidats avec notamment le rang du dernier appelé sur la liste d'attente et la clarification de l'offre de formation.

En matière d'information, sans aller jusqu'à la publication des fameux algorithmes locaux, je suggère que les formations soient plus précises sur les critères qu'elles prennent en compte dans le classement des dossiers : c'est une information importante pour les candidats afin de s'étalonner et de faire des vœux réalistes. C'est aussi une question de transparence qui devrait contribuer à la confiance des candidats dans la plateforme.

À titre personnel, je suis très réservé sur la proposition de Mme la ministre d'anonymiser les dossiers des candidats, alors même qu'aucun cas avéré de discrimination n'a été porté à notre connaissance. Faire disparaître l'adresse du candidat ou son lycée d'origine serait peut-être même tout à fait contreproductif car certaines universités privilégient parfois les jeunes des lycées de proximité avec lesquels elles ont noué des partenariats ...

Le bilan du Plan Étudiants et de Parcoursup ne fait que commencer. Nous allons avoir besoin d'études quantitatives et qualitatives fines pour nous faire une idée plus précise au cours des mois et des années qui viennent, notamment sur l'efficacité des parcours personnalisés issus des fameux « oui si ».

Le véritable étalon de cette réforme sera le taux de réussite de nos jeunes dans le premier cycle de l'enseignement supérieur. Permettez-moi de vous rappeler qu'en 2016, le taux de réussite de la licence en trois ans était de 27,8 % et dans les documents annexés au présent projet de loi de finances, le Gouvernement propose prudemment d'atteindre 30 % en 2020...

Sous réserve de l'adoption de l'amendement que je vous ai présenté, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement supérieur au sein de la MIREs.

M. Pierre Ouzoulias. – Je voudrais, pour commencer, déplorer le refus exprimé hier par la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, d'assumer ses choix politiques en se défaussant systématiquement sur d'autres. Par exemple, il me paraît difficile d'attribuer au président du CNRS des choix en matière de recrutement qui sont contraints par ses capacités budgétaires. En ce qui concerne le budget de la recherche, je partage pleinement l'analyse de notre rapporteure sur la situation matérielle des chercheurs. Pourtant, le CNRS reste parmi les premiers centres de recherche au monde avec une forte attractivité notamment à l'étranger. Pourquoi donc, en dépit de traitements très inférieurs à la norme, des chercheurs d'autres pays se portent-ils candidats au CNRS ? C'est parce que la France offre encore la possibilité d'inscrire sa recherche dans le long terme, ce qui compense en partie des moyens très inférieurs aux standards mondiaux. Sur le budget de l'enseignement supérieur, je salue l'honnêteté des analyses que vous avez menées et qui montrent bien que ce budget est finalement très décevant. Notre groupe émettra un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission.

M. André Gattolin. – Il me semble assez schizophrénique de réclamer toujours plus de moyens quand on est rapporteur et de prôner une politique de rigueur au niveau général. Je tiens, comme rapporteur pour la commission des affaires européennes, avec notre collègue Jean-François Rapin, du cadre financier pluriannuel 2021-2027, à souligner que le budget consacré à la recherche et à l'innovation en Europe passera de 80 milliards d'euros à 100 milliards d'euros sur sept ans. C'est un effort extrêmement significatif, mais, hélas, les laboratoires français sont mal organisés pour en bénéficier, ce qu'illustre leur troisième place derrière l'Allemagne et la Grande-Bretagne alors même que la France est le deuxième contributeur. Il faut donc bien rappeler que des progrès sont encore possible dans l'organisation de notre recherche. Notre groupe sera favorable à l'adoption des crédits de la mission.

M. Bruno Retailleau. – Je voudrais souligner la pertinence du modèle de CEATech qui dépend du CEA et permet aux petites et moyennes entreprises de nos régions de

bénéficiaire d'innovations. C'est un dispositif qui mériterait d'être étudié en détail par notre commission.

Les établissements d'enseignement supérieur privés sans but lucratif bénéficient du principe fondamental de la liberté de l'enseignement, sous le contrôle de l'État qui conserve le monopole de la collation des diplômes. La loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche (ESR) avait prévu deux modalités de reconnaissance des diplômes de ces établissements, soit par un jury rectoral, soit par convention, mais il semblerait qu'une pression s'exerce sur les établissements pour favoriser une modalité plus que l'autre.

Mme Sylvie Robert. – Le rapport sur l'enseignement supérieur reflète fidèlement les auditions auxquelles j'ai pu assister.

L'ambition de montée en puissance de l'enseignement supérieur ne se retrouve pas dans ce budget. Certes, les présidents d'université sont responsables de leurs crédits mais ils disposent de si peu de marges de manœuvre ! L'ARPE sera remplacée par la Garantie Jeunes qui ne cible malheureusement pas les mêmes publics et dont on ignore tout du financement. Je suis également inquiète du plafonnement à 95 millions d'euros de la CVEC que la ministre refuse, sans justification valable, de réévaluer. Enfin, je m'associe pleinement aux préoccupations exprimées sur la fragilisation de la recherche en France. Pour ces raisons, je propose de donner un avis de sagesse sur ces crédits.

M. Laurent Lafon. – Il est absurde de maintenir un plafonnement de la CVEC à 95 millions d'euros quand on sait que le montant réel collecté sera de 129 millions d'euros. La totalité des crédits doit aller à la vie universitaire sans attendre une éventuelle loi de finances rectificative.

Je souhaiterais connaître le coût exact du Plan Étudiants qui oscille, selon les estimations des uns ou des autres, entre 20 et 50 millions d'euros.

Je m'interroge sur l'enveloppe de 30 millions d'euros consacrée à la mobilité étudiante en 2019 sachant que l'enveloppe 2018 n'a pas été totalement consommée. La mobilité étudiante est un sujet important notamment en Île-de-France où l'on constate que faute de mobilité, certains étudiants s'orientent par défaut.

Mme Françoise Laborde. – Les flux budgétaires restent flous et insuffisamment transparents. Comme pour le budget 2018, nous donnerons un avis de sagesse dans l'attente d'un échange au sein de notre groupe avant le débat en séance publique.

Mme Colette Mélot. –, Le budget de l'enseignement supérieur semble satisfaisant dans un contexte général marqué par une baisse des dépenses publiques. Pour ce qui est de la recherche, je partage l'ambition de Laure Darcos de revaloriser le statut des chercheurs.

L'année 2019 risque d'être difficile en matière de mécénat compte tenu des changements intervenus en matière de fiscalité qui pourraient se répercuter sur le montant des dons.

Le groupe des Indépendants donnera un avis favorable à ces crédits.

M. Jacques Gersperrin. – Je me réjouis de la suppression de l'ARPE.

Il me semble nécessaire d'ouvrir une réflexion sur les frais d'inscription dans les universités (avec, en contrepartie, un système de bourses) car on ne peut que constater la paupérisation de certains établissements. Notre pays n'est pas suffisamment attractif vis-à-vis des étudiants étrangers, alors même que le Brexit aurait dû constituer une opportunité pour nos universités. Nous l'avons constaté lors de notre récent déplacement en Israël.

Tous les étudiants boursiers sont-ils éligibles à l'aide à la mobilité internationale ?

Pensez-vous que les candidats ont tenu compte des attendus publiés sur Parcoursup ?

M. Claude Kern. – Que pensez-vous du débat sur la hiérarchisation des vœux dans Parcoursup ?

Mme Maryvonne Blondin. – Tous les secteurs bénéficiant du mécénat devraient souffrir en 2019, c'est pourquoi notre groupe prépare actuellement des amendements en vue de la séance publique.

S'agissant du programme 231, il est regrettable que les crédits ne soient pas fléchés spécifiquement vers des actions relatives à la vie étudiante.

Le niveau des bourses reste stable cette année tandis que les aides attribuées aux lycéens méritants sont en baisse, et l'ARPE a été supprimée.

Concernant la médecine universitaire, il est difficile de recruter des candidats pour les postes ouverts et le dispositif des centres de santé repose donc sur la bonne volonté des médecins de ville.

Mme Sonia de la Provôté. – Je souscris à la nécessité de poser la question du statut des chercheurs. S'agissant du plan d'investissements d'avenir, il apparaît difficile de comprendre précisément où vont les moyens, quelles sont les actions qui sont accompagnées et s'il s'agit d'un saupoudrage ou de véritables aides. Il est regrettable que les appels à projet accompagnés par l'ANR ne puissent pas s'inscrire dans le temps long. Le besoin de développement de la culture scientifique est fondamental et je regrette que les crédits nécessaires à cette action ne soient pas clairement identifiés.

Le budget de la MIREs ne me semble pas à la hauteur des besoins.

Mme Laure Darcos, rapporteur pour avis. – Je souscris entièrement aux propos de notre collègue Pierre Ouzoulias. Lors de son audition, Antoine Petit, président du CNRS, a reconnu qu'il gérait la pénurie, en privilégiant l'embauche de 300 doctorants plutôt que 300 chercheurs. La France est à la pointe de la recherche en sciences humaines et sociales et le gouvernement s'appuie d'ailleurs sur ces excellents résultats pour refuser des moyens supplémentaires.

Monsieur Gattolin, 160 millions d'euros avaient été initialement annoncés pour le projet Horizon Europe mais la décision reviendra au prochain Parlement européen. La France doit améliorer sa participation. Certes, la plupart des établissements publics sont maintenant dotés de vrais départements de valorisation aguerris aux appels à projets, mais des progrès sont encore nécessaires.

En effet, Monsieur Retailleau, le CEA est un modèle à suivre en termes de recherche fondamentale et il faut valoriser les structures existantes avant d'envisager d'en créer de nouvelles. La Cour des Comptes a fait ce constat s'agissant des sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT), qui ne faisaient pas assez appel aux bassins d'emplois existant. La coopération monde industriel - monde de la recherche peut encore être améliorée.

Mesdames Robert et Blondin, certains grands instituts de recherche comme l'institut Pasteur ou l'institut Curie, sont, en effet, très dépendants de la générosité publique. Je ne déposerai pas d'amendement, compte tenu des conclusions de la mission d'information de notre commission sur le mécénat dans le secteur culturel, dont notre collègue Alain Schmitz était le rapporteur, mais il me paraît impératif d'ouvrir le débat et d'alerter l'opinion publique.

Madame Laborde, Mme la ministre souhaite maintenir des taux de crédits de réserve plus élevés que ce qui est pratiqué au sein des autres missions du budget général, pour conserver des marges de manœuvre. Le taux de gel appliqué pose une vraie question de transparence budgétaire et d'effectivité du contrôle du Parlement sur le gouvernement.

Monsieur Gresperrin, une discussion entre Bercy et le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) est actuellement en cours au sujet du dégel de réserves de précaution : 100 millions d'euros sont en jeu sur les programmes 172 et 193. Les demandes du MESRI concernent 18,2 millions pour le programme 172 mais il est loin d'être assuré qu'il aura gain de cause. Plutôt que de lancer un programme d'investissements d'avenir (PIA) 4, ne faudrait-il pas plutôt prévoir une loi de programmation ? Pour les prochains appels à projets, l'ANR a décidé de s'appuyer sur les résultats des recherches issues des précédents appels à projets. Enfin, concernant le statut des chercheurs, la réponse de la ministre m'a paru « limitée ».

M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis. – M. Gattolin, nous ne sommes pas dans une logique d'augmentation systématique des budgets : je propose en effet de réduire le montant du fonds de mobilité qui semble surdimensionné. Avec ma proposition sur les droits d'inscription, je propose de réfléchir à un nouveau modèle de financement des universités qui ne soit pas dépendant des seuls crédits publics.

Je partage les propos de Bruno Retailleau sur la liberté de l'enseignement dans les établissements d'enseignements privés et investiguerai sur le point qu'il a soulevé.

Madame Robert, Mme la ministre nous a annoncé qu'il y aurait désormais un volet « étudiant » au sein de la Garantie Jeunes.

Comme l'a indiqué Mme la ministre hier, Monsieur Lafon, des remboursements en cours devraient réduire le montant de CVEC collectée de 129 à 110 millions d'euros. Contraint par les règles relatives à l'irrecevabilité financière, j'ai demandé à Mme la ministre de déposer, au nom du gouvernement, un amendement au Sénat pour en revaloriser le plafond.

Le chiffrage du Plan Étudiants dépendra de ce que les universités pourront développer en fonction des crédits qui leur seront affectés. En effet, si elles n'en reçoivent pas le financement, les universités ne pourront pas, par exemple, dédoubler des heures de travaux dirigés.

Comme l'a précisé Mme la ministre, Madame Laborde, sur un volume global de 130 millions d'euros de dépenses contraintes, seulement 103 millions d'euros seront effectivement financés par des crédits budgétaires disponibles.

Monsieur Groperrin, les boursiers étudiant dans les EESPIG ne sont malheureusement pas éligibles aux aides à la mobilité internationale contrairement aux boursiers de l'enseignement public - il s'agit d'une véritable discrimination.

La publication des attendus a pu avoir des effets sur les choix des étudiants, notamment pour les STAPS dont les attendus ont fait apparaître des exigences dans les matières scientifiques.

Sur la hiérarchisation possible des vœux, Monsieur Kern, Mme la ministre a émis un veto. Mais nous pourrions imaginer que les étudiants définissent des « vœux podium » ou un « top trois ».

En réponse à Mme Blondin, et selon Mme la ministre, l'intégralité de la CVEC financera la vie étudiante. La médecine universitaire rencontre les mêmes difficultés que la médecine scolaire, notamment en matière de recrutement.

La commission adopte l'amendement.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement supérieur » et sur les crédits « Recherche » de la mission Recherche et Enseignement supérieur du projet de loi de finances 2019.

La réunion est close à 11 h 5.

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 35.

Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et de M. Gabriel Attal, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Monsieur le ministre, mes chers collègues, nous vous recevons aujourd'hui en vue de l'examen, par le Sénat, des crédits consacrés, dans le projet de loi de finances pour 2019, à l'enseignement scolaire ainsi qu'à la jeunesse et à la vie associative, MM. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, et Gabriel Attal, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse.

Je vous proposerai, dans votre propos liminaire, de présenter les grandes lignes de votre budget.

Puis je céderai la parole à nos rapporteurs pour avis des crédits de votre ministère, Jacques Groperrin et Jacques-Bernard Magner, puis à l'ensemble des collègues qui souhaiteront vous interroger.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse. – Le remaniement a permis de clarifier les compétences de mon ministère en y incluant la jeunesse. Derrière ces mots transparait notre engagement et le projet de service national universel (SNU).

Ce budget traduit la priorité accordée à l'éducation par le gouvernement. Je tiens à souligner la notion de puissance éducative que le Président de la République a évoquée lors de sa dernière intervention télévisée, ce qui souligne l'importance de l'éducation pour le rayonnement international de notre pays et au niveau intérieur. La France peut être une puissance éducative du XXI^e siècle.

Ce budget approfondit le sillon de la politique initiée l'année dernière et dont l'objectif est clair : l'élévation générale du niveau et la justice sociale. Ces deux points sont corrélés. C'est parce que nous sommes ambitieux et exigeants avec les élèves que l'école est à la hauteur de sa mission républicaine de progrès social.

Le budget qui vous est proposé pour 2019 s'établit à 51,7 milliards d'euros – hors cotisations aux pensions de l'État -, avec une augmentation de 1,7%, soit 861 millions d'euros supplémentaires.

Avec 811 millions d'euros supplémentaires sur le périmètre de l'enseignement scolaire, nous continuons la transformation profonde du système éducatif que les Français demandent. Cette augmentation nous donne les moyens d'être à la hauteur des principes républicains que nous défendons et d'atteindre ainsi nos objectifs :

- donner plus à ceux qui ont besoin de plus, conformément au principe de fraternité ;
- transmettre les savoirs fondamentaux à tous les élèves, en personnalisant davantage nos pédagogies, conformément au principe de justice et d'égalité ;
- mieux les accompagner dans la conception de leur projet de poursuite d'étude ou d'insertion professionnelle, conformément au principe de liberté.

Cette transformation sera possible grâce à l'unité de la société autour de son école et de ses professeurs, pour lesquels il nous faut davantage investir dans la formation, et mieux les accompagner tout au long de leur carrière grâce à une politique de ressources humaines innovante allant de pair avec une politique de rémunération.

Le budget que nous présentons répond à des choix budgétaires en parfaite cohérence avec le projet politique qui vise à permettre à chacun d'avoir la maîtrise de son avenir.

À l'école primaire, l'objectif prioritaire porte sur les savoirs fondamentaux : lire, écrire, compter et respecter autrui. Rien de solide ni de durable ne peut se faire si tous les élèves ne les maîtrisent pas. Sinon, il leur est impossible de se projeter dans la culture et de se saisir de leur vie. Les 20 % des enfants qui quittent l'école primaire sans maîtriser ces savoirs fondamentaux, sont, en grande partie, les plus défavorisés socialement. Nous devons corriger cette injustice.

Cette priorité accordée à l'école primaire se justifie plus encore par le niveau de nos dépenses, puisque la France dépense moins pour son école primaire et plus pour son

enseignement secondaire que la moyenne des pays de l'OCDE. Alors que moins d'élèves sont attendus dans l'école primaire, nous faisons de cette dernière une priorité.

Ainsi, la rentrée prochaine verra la création de 2 325 postes devant élèves, alors même que nous accueillerons 60 000 élèves en moins. Dans chaque département de France, à chaque rentrée scolaire, le taux d'encadrement de l'école primaire va s'améliorer. Les moyens de remplacement seront préservés et l'école rurale sera consolidée.

Ce volontarisme budgétaire nous permet aussi de donner sa pleine dimension à l'une des mesures de justice sociale les plus importantes du gouvernement : le dédoublement des classes de CP et de CE1 en réseaux d'éducation renforcés (REP et REP+). Après 60 000 élèves à la rentrée 2017 et 190 000 cette année, ce seront 300 000 élèves qui bénéficieront de la mesure de dédoublement des classes à la rentrée 2019. Un écart s'avère parfaitement mesurable entre les REP et REP+ et le reste du pays en termes de maîtrise de la lecture et de l'écriture.

Les élèves de CE1, qui ont bénéficié du dispositif de REP+, savent presque tous lire et écrire de manière fluide. Cette démarche va à la racine des inégalités. La France est pionnière en la matière.

Cette priorité s'accompagnera de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire à trois ans, qui constitue une autre grande mesure sociale. 20 000 élèves supplémentaires, dont certains seraient voués à la marginalisation, seront concernés et la France sera le pays qui scolarisera le plus tôt dans son école maternelle, qui fait sa fierté depuis son invention en 1848.

La seconde priorité est d'accompagner les élèves vers la réussite au travers de son second degré. Le volume d'enseignement y sera maintenu en 2019. En effet, la diminution de 2 450 moyens d'enseignement sera compensée par une augmentation du volume des heures supplémentaires. Cette mesure permet d'apporter une réponse plus souple aux besoins des établissements et garantit aux professeurs une rémunération complémentaire.

Au collège, nous accompagnons plus et mieux tous les élèves vers la réussite. C'est tout le sens de la mesure « devoirs faits ». Mis en œuvre à l'automne 2017 dans tous les collèges de France, ce dispositif poursuit sa montée en charge, avec une augmentation de 27 millions d'euros, pour atteindre 247 millions d'euros en 2019. Cette mesure est décisive pour les collèges et fait évoluer notamment les relations avec les parents d'élèves ainsi qu'entre les enseignants et leurs élèves.

Le soutien aux élèves les plus fragiles passe aussi par l'aide directe dans le cadre scolaire. La fragilité sociale est prise en compte dans ce budget avec une augmentation de 4 % des moyens alloués en faveur des bourses de collège et de lycée. Cela représente 739 millions d'euros en 2019. En complément, une enveloppe de 65 millions d'euros de fonds sociaux permet de répondre ponctuellement aux difficultés de certaines familles qui peuvent survenir en cours d'année. Je crois beaucoup au rôle du chef d'établissement et de son équipe éducative en matière sociale, ce qui motive l'importance accordée aux fonds sociaux dans la composition de ce budget et les initiatives que nous prenons, à l'instar des cités éducatives que nous avons annoncées avec Julien Denormandie, dans la continuité du rapport de Jean-Louis Borloo et des annonces du Président de la République sur la politique de la ville. Certains établissements devraient être dotés de moyens supplémentaires pour devenir des acteurs de la politique sociale, en lien avec les collectivités locales et les administrations.

Venir en soutien des élèves les plus fragiles conduit à garantir une éducation pleinement inclusive pour les élèves en situation de handicap. En 2019, le ministère consacrera 2,7 milliards d'euros à l'accompagnement des élèves en situation de handicap. Notre détermination est sans faille sur cette question. Il s'agit d'offrir aux élèves un accompagnement de qualité par des personnels formés et disposant d'un emploi stable. Pour la première fois, à la rentrée 2018, le nombre d'accompagnants ayant le statut d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) dépasse celui des emplois aidés, majoritaires jusqu'à alors. Ce mouvement se poursuivra en 2019, avec le financement de 12 400 nouveaux emplois d'AESH, dont 6 400 accompagnants supplémentaires au titre de la poursuite de transformation des contrats aidés en AESH, ainsi que de 6 000 AESH supplémentaires par recrutements directs. Ces accompagnants bénéficieront également de 60 heures de formation annuelle. En outre, le programme de création d'Unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS) se poursuivra en 2019.

La troisième priorité de ce budget est de renforcer l'attractivité du métier de professeur. C'est un enjeu à la fois national et mondial. Dans le cadre de l'agenda social du ministère, nous échangeons en continu avec les organisations syndicales sur les mesures nécessaires afin d'y parvenir. Plusieurs mesures qualitatives sont prises ou vont l'être prochainement : le développement du pré-recrutement présente une dimension sociale, en aidant les étudiants se destinant au professorat et en renforçant notre système éducatif grâce à l'élargissement du vivier de leur recrutement. La transformation des écoles supérieures du professorat et de l'éducation, les ESPÉ, tout en maintenant leur cadre universitaire, permettra d'améliorer le niveau général des formations qui y sont dispensées et sur lesquelles le ministère de l'éducation nationale doit exercer une certaine maîtrise. Il n'est pas normal que certains futurs professeurs reçoivent moins de vingt heures de formation sur les enjeux de la lecture, alors qu'il en faudrait cent ! Nous aborderons ce point lors de la discussion prochaine du projet de loi relatif à l'école de la confiance.

La gestion des ressources humaines de proximité, au plus près du terrain, sera généralisée, après avoir commencé à titre expérimental. Il s'agit d'un enjeu pour la gestion des carrières et la formation de nos professeurs.

Dès à présent, deux mesures essentielles sont prises : la valorisation de l'engagement des professeurs, en poursuivant la montée en charge de l'engagement présidentiel de relever de 3 000 euros par an les rémunérations des personnels en réseaux d'éducation renforcés (REP+). Cette mesure significative se traduit, dès cette rentrée, par une prime de mille euros et, à la rentrée 2019, par une prime de deux mille euros. J'ai confié une mission à Mme Ariane Azéma et M. Pierre Mathiot sur la dimension territoriale de la politique éducative. Ils ont notamment la charge de réfléchir aux moyens de moderniser nos outils de l'éducation prioritaire pour donner des résultats plus efficaces, dans un but de justice sociale. Il s'agit de concilier la revalorisation du statut de nos professeurs avec la réussite des élèves des zones d'éducation prioritaire.

Nous poursuivons également la relance de la mise en œuvre du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR). Cette démarche se traduira par la poursuite du soutien aux jeunes professeurs, avec une revalorisation progressive des débuts de carrière. À titre d'exemple, le traitement des jeunes professeurs certifiés aura augmenté de plus de 1 000 euros sur la durée du quinquennat. Enfin, les parcours de carrière seront dynamisés et revalorisés pour près de 900 000 agents entre 2017 et 2022. Cette revalorisation devrait représenter un milliard d'euros. Elle permettra d'améliorer la situation matérielle des

professeurs, ainsi que de revaloriser la considération dont ils bénéficient au sein de la société française.

Ce budget de l'année 2019 traduit les priorités que je viens d'indiquer et se veut cohérent avec les valeurs d'engagement et l'importance conférée à la jeunesse. Le renfort de Gabriel Attal contribuera au succès de cette démarche, dont le service national universel fournira le jalon. Nous voulons un collège où l'on s'engage et réalise les valeurs de la République en les pratiquant. J'ai signé un accord avec la Croix-Rouge afin qu'il y ait davantage de classes Croix-Rouge dans les établissements. Ce sera également vrai en aval du SNU, avec le développement du service civique et de toutes les formes positives d'engagement que nous pouvons souhaiter pour notre jeunesse et auxquelles notre système scolaire doit donner l'impulsion décisive. Je laisse, à présent, Gabriel Attal le soin de vous présenter la dimension jeunesse et vie associative de ce budget.

M. Gabriel Attal, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse. – Le budget « jeunesse et vie associative » illustre la cohérence d'un portefeuille ministériel tourné vers l'avenir et destiné à donner des bases solides aux jeunes de ce pays pour se projeter en confiance vers leur avenir. Avec une augmentation de 50 millions d'euros, il traduit la priorité que nous accordons à la jeunesse ; le périmètre jeunesse et vie associative s'établit ainsi à 614 millions d'euros. Ce programme articule le temps des apprentissages, que porte l'enseignement scolaire, et le temps de l'accès à l'autonomie et à l'engagement, que soutient le présent programme budgétaire. Il se décline en quatre axes.

Premier axe : développer l'engagement au service des autres. Avec un budget de 497 millions d'euros inscrits au PLF 2019, le service civique poursuivra sa croissance pour offrir, à terme, à 150 000 jeunes la possibilité d'effectuer une mission d'intérêt général. Cette dotation est augmentée de 49 millions d'euros. Ce dispositif est plébiscité par les jeunes : l'immense majorité d'entre eux en ont une bonne image et neuf anciens volontaires sur dix se déclarent satisfaits de leur expérience. Reflet de la diversité de notre jeunesse, il s'inscrit pleinement dans la continuité de la politique éducative avec un quart de volontaires peu ou pas diplômés. Il représente une école de l'engagement, de la détermination, de la persévérance, de la découverte et de l'estime de soi. C'est donc une école de la vie. Cette dynamique sera portée par une diversification grandissante des employeurs et, s'agissant du ministère de l'éducation nationale, par une participation au dispositif « devoirs faits » à hauteur de 10 000 volontaires supplémentaires. Fort de sa réussite, le service civique trouvera tout son sens en articulation avec le service national universel (SNU).

Second axe : la mobilité internationale des jeunes. Le ministère consacra 16 millions d'euros aux dispositifs d'échanges internationaux. Plus de deux millions d'euros seront consacrés en 2019 aux programmes portés par l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) et l'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ). Notre politique de mobilité pour les jeunes permet donc de soutenir le projet européen en faisant se rencontrer les jeunes, par-delà ses statuts scolaires.

Troisième axe : le développement de l'accès des jeunes à l'information dans tous les domaines, afin de favoriser leur autonomie. Le service national universel nous permettra de progresser en termes d'emplois, de logement et de culture. Les jeunes se heurtent trop souvent au trop plein d'informations qui leur sont soumises. Pour résorber ces difficultés, le ministère entend repositionner le réseau Information jeunesse, fort de 1 300 points d'accueil répartis sur l'ensemble du territoire, et capable de délivrer une information généraliste et

précise. C'est là un outil qu'il nous faut conforter. Par ailleurs, le ministère a décidé de développer un outil numérique, la « boussole des jeunes », qui vient d'être expérimentée dans plusieurs territoires et vous sera prochainement présentée. Le jeune est ainsi considéré comme un usager et y bénéficie d'une information lisible.

Quatrième axe : le développement de la vie associative. Les associations sont une école de la démocratie notamment pour nos jeunes. Avec 20 millions d'adhérents, 15 millions de bénévoles et 1,8 million de salariés les associations occupent une place sociale et économique irremplaçable dans la vie de la nation. Elles sont au cœur de la société de la confiance, de l'engagement et de l'entraide, qui constitue le fondement du projet présidentiel. Le Gouvernement entend répondre aux besoins spécifiques de toutes les associations : autant les grandes associations nationales, employant plusieurs dizaines, voire des centaines de salariés - celles-ci vont bénéficier de la baisse du niveau des charges en 2019 à hauteur de 1,4 milliard d'euros - que les plus petites, qui jouent souvent un rôle décisif dans la vie économique et sociale locale. Ces dernières seront confortées par la création du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), qui sera doté de 25 millions d'euros et accompagnera leurs différents projets. Des commissions ont été organisées dans les départements et les informations dont nous disposons laissent augurer que le FDVA a réussi dans sa mission d'assistance aux petites associations de terrain. Je veux ici rendre hommage aux conseillers d'éducation populaire et aux inspecteurs qui ont travaillé à la mise en place de ce fonds, dont l'instauration s'est avérée complexe pour les agents de l'administration déconcentrée ainsi que pour les parlementaires qui n'ont pas toujours eu le temps de le promouvoir, au cœur de l'été dernier, localement. Nous veillerons, l'an prochain, à ce que le calendrier soit plus adapté.

En 2019, le ministère consacrera près de 90 millions d'euros, hors dépenses fiscales, au développement de la vie associative et l'effort cumulé de l'État en faveur des associations s'élève à plus de 5,3 milliards d'euros.

Nous travaillons également, avec Jean-Michel Blanquer, à une feuille de route sur la vie associative qui fait suite au rapport remis par le mouvement associatif en juin dernier et au lancement, par le premier ministre, du programme de développement de la vie associative, aux Grands Voisins, en novembre 2017.

Ce budget traduit donc le plein engagement du gouvernement en faveur de la jeunesse et de la vie associative. Il fait, plus que jamais, du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse le ministère de l'avenir. Cette action déterminée sera complétée et renforcée par l'engagement du Président de la République de mettre en place un service national universel, dont les modalités sont en cours d'élaboration.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le ministère de l'éducation nationale se veut un ministère d'avenir. Vous n'avez pas mentionné de plan d'action sur la formation au numérique ni le financement jusqu'à présent assuré par les programmes d'investissement d'avenir (PIA) et les collectivités territoriales. Hier, nous avons d'ailleurs abordé ce sujet de prime importance avec Frédérique Vidal lors de son audition budgétaire.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Le numérique est en effet un sujet d'importance pour 2019. La rentrée 2019 sera l'occasion de mettre en œuvre des innovations pédagogiques dont les élèves de seconde ont d'ores et déjà été informés grâce au fascicule sur l'orientation en classe de première. La création d'une nouvelle filière sciences informatiques et numérique, dans certains lycées, est une démarche inédite aux plans national et mondial.

Son programme, disponible sur internet, n'est pas encore arrêté et il est encore possible d'y apporter des modifications jusqu'à décembre prochain. Conformément à vos préconisations, la généralisation de l'apprentissage de la programmation devrait être assurée à l'école primaire et au collège. Les enjeux d'une telle démarche sont non seulement budgétaires mais relèvent aussi de la gestion des ressources humaines. C'est pourquoi un plan volontariste de formation continue en informatique destiné principalement aux professeurs de mathématiques et de sciences a été lancé, ainsi qu'une étude sur les ressources humaines en informatique dans le système scolaire français.

L'équipement en informatique est un autre sujet d'importance : 240 millions d'euros sont consacrés, par le PIA3, à la dotation en équipement informatique de l'enseignement secondaire et supérieur. L'objectif est de mettre en œuvre des politiques ciblées, plutôt qu'un financement indifférencié, notamment pour la dotation numérique des écoles en milieu rural qui impliquera des appels à projet à hauteur de 25 millions d'euros.

M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis des crédits de la mission enseignement scolaire. – Notre commission aurait souhaité obtenir plus rapidement les réponses au questionnaire budgétaire.

L'effort consacré à l'enseignement scolaire, surtout dans le secteur primaire, permettra, sans doute, de combler les lacunes mises au jour par le classement PISA. Vous avez parlé de justice sociale. Or, celle-ci me paraît impliquer l'égalité de tous nos territoires, y compris ruraux et très ruraux, dans le domaine de l'éducation. En outre, dans les REP+, certains chefs d'établissements se sentent parfois très isolés.

Le budget 2019 prévoit la suppression de 1 800 postes, qui cache une poursuite des créations de postes dans le primaire compensée par des suppressions dans le second degré. Si ces suppressions de postes demeurent relativement limitées, leur annonce et l'absence de visibilité peuvent décourager les futurs candidats. Comme mon prédécesseur, Jean-Claude Carle, je ne peux que regretter l'absence d'une programmation pluriannuelle des emplois du ministère ; celle-ci assurant la visibilité des candidats au début de leur formation. Nous souhaiterions donc connaître, monsieur le ministre, l'évolution des emplois jusqu'en 2022, telle que fixée par la lettre-plafond du Premier ministre.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Les 800 chefs d'établissement, à l'instar des 45 000 personnels de l'éducation nationale et des 3 800 IATOS affectés en REP+, bénéficient d'une prime spécifique.

En effet, la programmation pluriannuelle n'est pas actuellement établie. Je tiens à souligner qu'il n'y aura pas d'effet de zigzags sur la création de postes par discipline. D'autres facteurs que ceux de la création ou de la suppression de postes, comme le nombre de départs à la retraite ou l'évolution des disciplines, doivent être pris en compte. Quelle que soit la programmation budgétaire pluriannuelle, il serait impossible d'assurer une programmation des concours sur une durée de quatre années.

Le nombre de recrutements de professeurs des écoles va se stabiliser, avec un peu plus de 10 000 postes ouverts par an, tandis que le nombre de postes ouverts dans l'enseignement secondaire évoluera, sans diminution drastique, en fonction des disciplines. Ainsi, en philosophie, discipline qui sort renforcée de la réforme du baccalauréat, le nombre de postes ouverts est appelé à augmenter, en raison de l'extension de son enseignement à

quatre heures hebdomadaires et de la création d'une spécialité « littérature, philosophie et humanités » destinée aux élèves de première et de terminale.

M. Jacques Gasperrin, rapporteur pour avis. – La rentrée 2019 verra l'achèvement du dédoublement des classes de CP et de CE1 en éducation prioritaire, pour un coût total de 11 000 postes. Une partie de ces postes provient du redéploiement d'enseignants affectés au remplacement, au dispositif « plus de maîtres que de classes » ou dans des classes à faibles effectifs, notamment en zone rurale. Et ce, alors même que le Président de la République s'était engagé, à l'été 2017, à mettre fin aux fermetures de classes dans les communes rurales qui posent des difficultés d'acheminement aux élèves concernés. Pourriez-vous nous communiquer le nombre de classes ayant fermé en milieu rural à la rentrée 2018 ? En outre, disposez-vous des résultats de l'évaluation scientifique du dédoublement des classes de CP et de CE1 en éducation prioritaire et, en parallèle, du dispositif « plus de maîtres que de classes » annoncée l'année dernière ?

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Notre vision n'est pas purement comptable. Pour preuve, 2 325 postes à l'école primaire vont être créés, tandis que le nombre des élèves, en diminution de 60 000, aurait dû normalement générer une baisse de 3 000 postes. Les dédoublements des enseignants en classe de CP et de CE1 vont ainsi être assurés.

Nous avons les moyens de compenser, en partie, la baisse de la démographie dans la ruralité. La question de l'école en milieu rural est avant tout démographique : comment l'école, combinée à d'autres stratégies comme le numérique, peut-elle contribuer au rebond démographique en milieu rural ?

Suite à notre travail avec Alain Duran et certains d'entre vous, nous sommes en mesure de proposer aux départements une stratégie pluriannuelle des écoles rurales reposant sur des enjeux qualitatifs. Comment renforcer l'attractivité des territoires ruraux au point d'inciter des familles à s'y réinstaller ? Le plan internat, prochainement annoncé, pourrait notamment y contribuer. La dimension quantitative de ce problème doit être prise en compte. Dans les 45 départements les plus ruraux, 400 postes ont été créés en deux ans. En Lozère, les écoles accueillent 14 élèves par classe en moyenne - 15 en Vendée et 17 dans le Cantal - de la petite section au CM2. C'est sans doute la raison pour laquelle l'école primaire en milieu rural est celle de la réussite. Nous voulons un rebond de l'école rurale au cours des prochaines années dans un contexte marqué par des tendances démographiques défavorables et le besoin d'instiller l'espoir au sein de la population. Cet espoir alimentera un cercle vertueux. L'éducation nationale fait preuve de bienveillance vis-à-vis de la réalité rurale, comme l'indique encore la création, dans notre département du Doubs, monsieur le rapporteur, de 14 postes tandis qu'une baisse de 327 élèves est constatée. Les dédoublements en REP et REP+ ne concernent pas que les zones urbaines. Dans le département de l'Aine, 40 % des dédoublements concernent le milieu rural. Cette démarche suscite un effet de halo : favoriser, dans des petites classes, le déploiement de techniques pédagogiques, hors REP et REP+, permet d'éviter les fermetures d'école ou de classe. L'académie de Reims, où les sections de CP accueillent une douzaine d'élèves, est pionnière en la matière.

M. Jacques Gasperrin, rapporteur pour avis. – Ma dernière question porte sur le grand absent de ce budget, le Service national universel (SNU), dont le décret d'attribution vous a donné la responsabilité. Alors qu'il devrait débiter à l'été prochain, pas un euro ne se trouve dans le budget de votre ministère, ni dans les autres. Où trouvera-t-on l'argent ? Dans quelle mesure l'éducation nationale sera-t-elle mise à contribution ?

M. Gabriel Attal, secrétaire d'État. – 2019 sera l'année de préfiguration du SNU. Conformément aux recommandations du groupe de travail piloté par le général Menaouine, une cohorte de quelques centaines, voire milliers de jeunes, sera appelée. C'est la raison pour laquelle l'inscription d'un budget dédié au service national dans le PLF 2019 n'était pas opportune, puisque les coûts minimes de cette faible incorporation seront notamment pris en charge par des redéploiements interministériels. En revanche, nous travaillons sur l'évaluation de son coût global, en fonction des arbitrages opérationnels, pour le budget 2020 où seront présentées une ligne dédiée et une trajectoire pluriannuelle.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis des crédits de la jeunesse et vie associative. – Initialement, sous le quinquennat de François Hollande, le nombre de volontaires du service civique devait atteindre 150 000 en 2017, voire même 350 000 à la fin de 2018. Or, depuis près de trois ans, on constate une réelle difficulté à atteindre l'objectif des 150 000 volontaires par an, alors que les candidats ne manquent pas. Comment expliquez-vous cette situation ? Le service civique sera-t-il intégré dans le service universel ?

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Ce n'est pas la seule projection ambitieuse du gouvernement précédent. Il est d'ailleurs toujours aisé d'être très ambitieux sur un programme dont on n'assume pas la charge ! Notre progression est cependant réelle : avec 497 millions d'euros, le ministère assume la principale part de l'effort consacré à la vie associative et à la jeunesse. Le chiffre de 150 000 volontaires nous paraît réaliste. Ce volontarisme, quantitatif sur le plan budgétaire, est aussi qualitatif : il s'agit d'assurer la cohérence entre le SNU et le service civique.

M. Gabriel Attal, secrétaire d'État. – Cette année, l'objectif est d'accueillir 138 000 jeunes et ce n'est qu'en 2020 que le nombre de 150 000 sera atteint. Depuis ces deux dernières années, nous sommes attentifs à la qualité des missions dans les organismes d'accueil afin d'éviter les substitutions à l'emploi et d'assurer la formation des tuteurs. L'objectif du SNU est de favoriser l'engagement et sa phase obligatoire de deux fois deux semaines permettra aux jeunes de remplir une mission d'intérêt général. Il permettra à certains, qui réalisent actuellement un service civique à l'issue d'un parcours scolaire en échec, de développer, plus tôt, un réel goût pour l'engagement.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis. – Depuis des années, les crédits accordés par l'État au fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) sont en diminution constante : en 2018, ils s'élevaient à 15,7 millions d'euros avant l'amendement gouvernemental visant à compenser en partie la disparition de la réserve parlementaire. Ces crédits sont très insuffisants si on compare le nombre d'associations - 1,5 million - et le nombre potentiel de volontaires à former - entre 15 et 17 millions de personnes. À l'occasion de l'examen du projet de loi égalité et citoyenneté, l'idée avait déjà avancée de récupérer l'argent figurant sur les comptes inactifs des associations pour le verser au FDVA, soit au total près de 80 millions d'euros. Malheureusement, cette mesure a été écartée par le Conseil constitutionnel. Je vais néanmoins proposer à la commission un amendement d'appel dans le projet de finances, afin que le Gouvernement consigne, dans un rapport, les montants susceptibles d'abonder le FDVA. Je souhaiterais connaître votre position sur ce sujet.

M. Gabriel Attal, secrétaire d'État. – L'année passée, les crédits de l'État affectés à la vie associative ont, de fait, augmenté de 25 millions d'euros, suite à la suppression de la réserve parlementaire. La feuille de route relative à la vie associative, à laquelle nous travaillons avec Jean-Michel Blanquer, comprend plusieurs axes : la formation des bénévoles, l'organisation territoriale, le dégagement d'économies d'échelle lié à leur

regroupement et le financement. Nous travaillons actuellement afin de résoudre la question des comptes inactifs. *A priori*, la disposition que vous proposez nous paraît intéressante, puisqu'elle conduirait les banques à transmettre les informations nécessaires à l'avancement de ce dossier.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis. – Le 9 novembre dernier, soit il y a près d'un an jour pour jour, vous aviez lancé le plan de développement pour la vie associative du gouvernement. En mai dernier, le travail collectif des associations a été publié dans le rapport intitulé « Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement ». Un accent particulier a été mis sur la nécessité d'une politique de soutien à l'emploi associatif au regard de la réduction drastique des contrats aidés dont bénéficiaient les associations et de l'inadaptation du dispositif Parcours Emploi Compétences pour les associations. Or, il n'y a eu aucune réaction de la part du gouvernement. Je souhaite donc vous interroger sur la stratégie du gouvernement en direction des associations : alors qu'elles sont toujours plus sollicitées comme partenaires des pouvoirs publics, comme en témoigne l'implication qui est attendue de leur part dans le futur service national universel, elles sont fragilisées dans leur existence et dans leurs structures par les mêmes pouvoirs publics.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – La mise en œuvre de notre politique de transformation revendique plus de clarté et de cohérence. Elle a conduit à la diminution des contrats aidés dont les deux-tiers étaient consommés lors de notre entrée en fonction. J'insiste sur ce point. La baisse des contrats aidés est totalement assumée. Nous souhaitons éviter l'enfermement des personnes, notamment handicapées, dans des contrats précaires, et la mise en œuvre de notre politique peut rencontrer, sur le terrain, les difficultés propres à toute transition. Néanmoins, ses mesures commencent à porter leurs fruits et nous travaillons, en partenariat avec la ministre du travail, pour que l'arrivée des contrats parcours emploi compétence (CPEC), destinés à acquérir de réelles compétences et à s'orienter vers des emplois durables, soit intégrée par le milieu associatif. Les moyennes et les grandes associations vont ainsi bénéficier pleinement de la baisse de 1,6 milliard d'euros des cotisations sociales prévue dans le PLF 2019.

Les associations plus petites bénéficient, quant à elles, du dispositif qui a remplacé la réserve parlementaire, ainsi que d'autres mesures qualitatives – comme la reconnaissance des bénévoles et la formation des personnels travaillant dans les associations – prises par Christophe Itier, haut-commissaire à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation. S'il reste à faire beaucoup pour ces associations, notamment en milieu rural, les mesures contenues par le PLF 2019 leur sont favorables, comme le plan mercredi qui, *via* les caisses d'allocation familiales (CAF), implique le doublement des aides destinées à aider les municipalités en difficulté dans l'organisation, le mercredi, d'activités pour les enfants. Si ces associations ont pu se plaindre, en 2018, des changements opérés, elles vont retrouver de nouveaux moyens à ce titre. En outre, l'instauration des cités éducatives, conçues avec Julien Denormandie, va permettre à certains établissements d'obtenir de 200 000 à 300 000 euros pour favoriser le développement de la vie associative dans un sens social cohérent avec les objectifs éducatifs. Il ne s'agit pas de faire pleuvoir de l'argent de manière indistincte, mais plutôt d'accorder des financements en cohérence avec notre projet éducatif. Si l'aide aux devoirs a pu impliquer, par le passé, des associations tantôt excellentes tantôt discutables, la nouvelle manière de concevoir ce dispositif va renforcer la capacité du maire et du chef d'établissement de choisir ses partenaires. Le quantitatif et le qualitatif doivent ainsi se rejoindre.

M. Gabriel Attal, secrétaire d'État. – L'essentiel de l'emploi associatif est non-aidé et seuls 8 % des emplois associatifs, principalement dans les secteurs de la culture et du sport, étaient des emplois aidés. Peu d'associations sont conscientes des 1,4 milliard d'euros d'allègements de charges dont elles vont bénéficier. Il s'agit bel et bien d'un soutien massif au monde associatif.

Mme Annick Billon. – Le double rattachement de l'enseignement agricole au ministère de l'agriculture et au ministère de l'éducation nationale freine les mobilités des personnels enseignants et 452 directeurs d'établissement sont dans l'attente d'une décision sur leur affiliation. Quelles sont les mesures que le Gouvernement compte prendre en faveur de l'enseignement agricole ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous entendons prochainement Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation, sur cette question.

Mme Annick Billon. – Les conventions ruralité, qui promeuvent une organisation nouvelle afin d'éviter les fermetures d'établissement, devaient bénéficier à certains territoires. En Vendée, initialement retenue, on constate une chute des naissances depuis dix ans. Comment comptez-vous maintenir les conventions actuelles ?

Vous avez également évoqué la reconnaissance des enseignants sur laquelle ont travaillé nos deux collègues Max Brisson et Françoise Laborde. Comment comptez-vous assurer une meilleure reconnaissance des AESH et des auxiliaires de vie scolaire (AVS), impliquant moins de précarité et une meilleure rémunération ? En outre, il semble que les effectifs des classes ULIS ne soit pas pris en compte dans les calculs d'effectifs, ce qui peut conduire à la fermeture d'établissements dans des départements où la natalité est en régression.

Mme Céline Brulin. – Je voudrais, après notre collègue rapporteur, revenir sur les dédoublements des CP et de CE1 en REP et en REP+ qui ont entraîné, dans certains territoires, des retraits de postes. La définition de la ruralité doit évoluer ; certaines villes se dépeuplent au profit de communes périurbaines, comme en Seine Maritime. Comme je l'ai fait par écrit, je vous interpelle sur l'absence de suivi par vos services des décisions du tribunal administratif. Vous avez assumé cette priorité sur l'école primaire et les suppressions de postes dans le secondaire qui devrait accueillir pourtant près de 40 000 élèves supplémentaires. Quel va être le taux d'encadrement ? Avec 19 élèves par enseignant dans le secondaire, la France est loin de la moyenne de 15 élèves définie par l'OCDE. Vous avez évoqué, à juste titre, les événements récents qui plaident en faveur de l'amélioration de cet encadrement. Par ailleurs, vous mettez en avant les augmentations budgétaires de votre ministère, mais son périmètre a changé et il vous faut financer de nouvelles mesures, comme la transformation des emplois d'AVS en AESH. Enfin, pourquoi la préfiguration du service national universel, dont la mise en œuvre effective impliquera un budget très conséquent, n'est-elle aucunement mentionnée dans les éléments budgétaires ?

M. Antoine Karam. – Je suis le rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement agricole et la semaine prochaine, nous allons entendre le ministre de l'agriculture sur cet enseignement trop souvent considéré comme une voie de garage, alors qu'il constitue un formidable outil d'insertion et qu'il peut conduire ses élèves à devenir ingénieurs. J'ai pu constater, avec mon collègue Pierre Ozoulias, la déception des partenaires de l'enseignement agricole sur ce point. J'ai également eu l'occasion, la semaine passée, d'intervenir au sujet des enfants handicapés en milieu scolaire, suite à l'incident survenu au

lycée Damas de Rémire-Montjoly, en Guyane. Enfin, on ne peut que se réjouir de l'abaissement de la scolarisation obligatoire à trois ans ! Cette réforme fera de l'école maternelle un formidable outil d'insertion et de progrès social. Cependant, si en France hexagonale 90 % des enfants âgés de trois ans sont scolarisés, c'est loin d'être le cas dans les outre-mer, et tout particulièrement en Guyane et à Mayotte, seul département où la double-vacation a été instaurée. Dans ces territoires, la scolarisation à trois ans induit des défis tant sur le plan des infrastructures que des ressources humaines. Quel est votre sentiment sur cette problématique et comment comptez-vous préparer la rentrée de 2019, en garantissant à tous les enfants de France hexagonale et des outre-mer le droit à l'instruction ? Alors que le manque d'établissement est patent à chaque rentrée, ne faudrait-il pas construire de nouveaux établissements selon un modèle plus souple ?

Mme Mireille Jouve. – Ma première question concerne l'abaissement de l'âge de la scolarisation obligatoire dès la rentrée 2019. Cette réforme aura des effets significatifs sur les collectivités locales qui n'étaient pas jusqu'alors tenues de participer au financement des activités des maternelles des établissements privés sous contrat. Même si cette question ne sera pas prise en compte en 2019, pourriez-vous nous indiquer comment vous comptez éviter de pénaliser les collectivités locales ?

Ma seconde question portera sur les heures supplémentaires dans le secondaire. La baisse des effectifs budgétaires doit y être compensée par un recours aux heures supplémentaires. 65 millions d'euros y sont destinés. Initialement tenus d'accepter une heure supplémentaire par semaine, les professeurs ne seront plus en mesure d'en refuser deux, si leur établissement leur en fait la demande. Or, la moitié des professeurs assument déjà au moins deux heures supplémentaires par semaine. Ne craignez-vous pas que la marge d'augmentation d'heures de cours dispensés ne soit trop réduite pour pallier la baisse des effectifs budgétaires dans le second degré ?

M. Max Brisson. – Mes questions porteront sur l'attractivité du métier d'enseignant. Vous vous présentez comme le ministre des professeurs. Il n'y a pas d'école de la confiance sans professeurs en confiance. Le concours me paraît la clef pour une bonne formation pratique et théorique. Le ministère de l'éducation nationale sera-t-il en mesure de préciser la maquette des formations dispensées en ÉSPÉ ? Je vous rejoins sur le pré-recrutement, tant il est essentiel de corriger les fausses représentations des postulants au métier d'enseignant. En revanche, je suis plus dubitatif sur la rémunération des professeurs. S'il vaut mieux rémunérer les enseignants affectés en REP+, votre confirmation du PPCR provoquera le retard de la rémunération des jeunes enseignants, au bénéfice de leurs aînés dans la carrière. N'oublions pas que les jeunes professeurs dans les grandes métropoles sont des travailleurs pauvres et l'augmentation de 1 000 euros sur une année n'améliorera pas leur sort !

Nous sommes d'accord avec vous sur la nécessaire gestion des ressources humaines individualisées et de proximité. Le principe de l'indifférenciation des profils des professeurs et des postes ne doit-il pas être remis en cause ? Rassurez les professeurs de l'enseignement professionnel sur la voie générale quant à la part d'enseignement des disciplines de culture générale dans la voie professionnelle rénovée. Enfin, je salue la qualité du travail effectué par la présidente du Conseil supérieur des programmes.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis. – Votre budget demeure en-deçà des objectifs de la loi de programmation de 2013. La création d'un observatoire du pouvoir d'achat des professeurs est certes louable. Où sont inscrits les crédits affectés à

l'augmentation annuelle de 1 000 euros dans les bleus budgétaires ? Je vous donne cependant acte de la préservation réussie des moyens pour l'enseignement scolaire, avec la poursuite des dédoublements des classes de CP et de CE1 en REP+, ainsi que de votre engagement d'améliorer l'encadrement dans les milieux urbain et rural les plus difficiles. Mais il faut constater que le second degré paie un lourd tribut, avec la perte de 2 650 emplois, alors que les effectifs augmentent d'année en année. Pensez-vous que le recours massif aux heures supplémentaires permettra de suppléer à cette diminution de postes ? Vous êtes dans l'optique du « travaillez plus pour gagner plus », mais où sont les crédits correspondants ?

On constate une baisse des crédits affectés à la formation des enseignants et à l'orientation. Comment appliquer les nouvelles exigences qui découlent de la réforme du baccalauréat, comme l'instauration de deux professeurs référents par classe, du contrôle continu et d'une orientation des élèves plus approfondie ? Enfin, je rappellerai que la transformation des contrats aidés en contrats d'accompagnateurs des élèves en situation de handicap (AESH) avait déjà débuté sous le gouvernement précédent.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous avons été choqués par la transformation des relations entre les élus et l'inspection académique en bataille juridique. Plusieurs de nos collègues ont gagné des recours formés devant le tribunal administratif à l'encontre de fermeture de classes en milieu rural. Je souhaitais vous alerter sur cette situation totalement anormale.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – J'ai beaucoup de considération pour l'enseignement agricole qui entretient d'excellentes relations avec l'enseignement général. Facteur de réussite pour les élèves, il est un partenaire essentiel de l'éducation nationale. En pratique, lorsque la réforme du baccalauréat a été conduite, nous avons instauré une nouvelle spécialité « écologie, agronomie et territoire » qui peut également s'adresser aux élèves des lycées généraux. Sa visibilité va devenir plus forte pour un thème important pour les élèves, à l'instar de la révolution numérique.

Les conventions de ruralité ne devraient pas être modifiées ; l'objectif étant de couvrir l'ensemble des 66 départements considérés comme ruraux. Avec le sénateur Alain Duran, nous avons ajouté dix départements au dispositif existant et chaque contrat a été rediscuté, afin d'aboutir à une vision stratégique qualitative. Je souhaite que la Vendée soit bénéficiaire d'un contrat de ruralité.

Les AESH sont un sujet important. Avec Sophie Cluzel, nous avons entamé un cycle de discussions avec l'ensemble des acteurs qui doit se terminer en février. Puisque les contrats aidés sont voués à disparaître, nous souhaitons que les AESH soient mieux rémunérés et bien formés. Certes, tous les AESH n'exercent pas à temps plein, ce qui obère leur rémunération. Cette réflexion nous conduit à envisager le temps de l'enfant et à préconiser un lien plus fort entre le scolaire et le périscolaire. L'État et les collectivités locales doivent concevoir ce temps ensemble, afin d'améliorer l'accompagnement de l'enfant et la rémunération des AESH qui doivent également bénéficier de soixante heures de formation annuelle.

Les professeurs doivent également être formés à l'accueil des 340 000 enfants handicapés dans l'école désormais inclusive et bénéficier d'une formation favorisant, dans la durée, la personnalisation des parcours.

La Seine-Maritime est en effet un cas particulier et je ne vous détaillerai pas la manière avec laquelle je compte parvenir à un résultat. La vie de l'éducation nationale ne saurait être contentieuse et la judiciarisation de la vie scolaire, déjà présente, n'a pas à être accentuée. Ce département doit également bénéficier d'une convention de qualité.

Avec 850 000 enseignants pour 12 millions d'élèves, le taux d'encadrement n'est pas, en soi, un problème, puisqu'il faut y ajouter d'autres paramètres comme le nombre d'heures et la répartition territoriale. Nous devons assumer l'ensemble des conséquences de notre modèle éducatif. Ce sujet est plutôt qualitatif : le taux d'encadrement variera peu ou pas avec la mise en œuvre de nos mesures, parmi lesquelles la seconde heure supplémentaire obligatoire. Quand bien même ces heures supplémentaires, à l'échelle d'un établissement, s'avèreraient insuffisantes, leur impact devrait se limiter à un élève pour trois classes.

La priorité pour le premier degré est clairement assumée et le second degré va connaître une baisse démographique à la suite de celle enregistrée dans l'enseignement primaire. C'est là un cap à passer. Valoriser la fonction de professeur et avoir une école primaire qui parvient à envoyer dans le secondaire des élèves aux compétences consolidées sont des enjeux qualitatifs auxquels nous tenons.

Les recteurs sont attentifs, au cas par cas, aux situations de handicap, à l'instar des épisodes qui viennent de se dérouler en Guyane et en Seine Maritime et relèvent avant tout des ressources humaines.

Je vous remercie de souligner l'importance de la scolarisation à l'âge de trois ans pour l'outre-mer. Cette démarche se traduit par des créations de postes en Guyane et à Mayotte où la faible scolarisation des enfants en bas âge explique, pour partie, les difficultés scolaires qu'ils éprouvent une fois à l'école élémentaire. Le PLF 2019, avec 80 millions d'euros en autorisations d'engagement et 50 millions d'euros en crédits de paiement, permet de financer un plan volontariste inédit pour Mayotte. Conformément aux attentes, l'État s'y engage budgétairement dans la durée et travaille activement avec les Comores pour limiter le flux migratoire. Il est désormais possible d'être optimiste pour Mayotte, même si de nombreux obstacles restent à franchir. La création d'un rectorat, comme l'y invite le projet de loi qui vous sera soumis début 2019, est à cet égard significative. Dans le domaine éducatif, nos engagements du plan Guyane seront également tenus.

C'est la première fois qu'est véritablement instaurée cette mesure, annoncée pourtant par le passé, de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire. L'acquis que représente l'instruction obligatoire à trois ans est plus important que le problème posé. Il s'agit bel et bien d'une avancée.

Les collectivités seront accompagnées financièrement par l'État pour couvrir les frais générés par l'instruction obligatoire à trois ans, dans le respect de la constitution et avec le soutien de la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur. L'évaluation financière se fera progressivement, puisque les 25 000 élèves supplémentaires que nous allons accueillir en maternelle doivent être rapportés à la baisse globale du nombre de 60 000 élèves. Les frais supplémentaires, qui seront, à cette occasion, engagés par les communes, seront compensés par l'État.

Les préconisations du rapport présenté par la sénatrice Laborde et le sénateur Brisson, tout comme celles du rapport sur le numérique de la présidente Morin-Desailly, auront une influence sur le contenu de la prochaine loi.

Une mission, conduite par l'ancien recteur Bernard Saint-Girons, sur la place du concours, devrait bientôt rendre ses conclusions. Il s'agit de faire évoluer la situation actuelle, avec une vision différente pour les premier et second degrés. L'exigence du niveau master demeurera inchangée, mais nos professeurs entreront dans la carrière de manière progressive, soit dans le cadre du pré-recrutement, soit suite au positionnement du concours lui-même. Il est nécessaire que le ministère de l'éducation nationale contribue, en lien avec le ministère de l'enseignement supérieur, à la définition des formations dispensées en ÉSPÉ. Il faut susciter des vocations de professeur, dès le collège et le lycée, en octroyant par la suite des bourses spécifiques et en favorisant la mixité sociale au sein de notre corps enseignants.

Si le PPCR peut renforcer le système à l'ancienneté, des mesures en faveur des jeunes professeurs sont prises. Nous faisons évoluer le système. La hausse de 1 000 euros annuel, qui vient s'ajouter à la désocialisation des heures supplémentaires qu'il sera plus aisé d'obtenir, représente un acquis à la fin du quinquennat au profit des jeunes certifiés et des jeunes professeurs des écoles. C'est pourquoi, la création d'un observatoire de la rémunération des professeurs, sous l'égide du directeur des ressources humaines du ministère, nous permettra d'évaluer concrètement les conséquences de ces mesures.

La gestion des ressources humaines (GRH) de proximité va permettre d'accompagner le développement des postes à profil, afin de tenir compte des particularités des territoires et des établissements ; le dédoublement des classes de CP et de CE1, ouvert aux enseignants volontaires, a permis le profilage des postes.

Nous devons renforcer l'enseignement général dans l'enseignement professionnel, car la culture générale et les savoirs fondamentaux de nos élèves doivent être consolidés. Cette démarche doit être avant tout qualitative. L'élève de l'enseignement professionnel reçoit déjà 34 heures d'enseignement par semaine. Dans la lignée du rapport de Régis Marcon et de Céline Calvez, la co-intervention, c'est-à-dire un enseignement général mieux articulé avec l'enseignement professionnel, est privilégiée pour favoriser la progression des élèves.

Je vous remercie de vos propos sur le conseil supérieur des programmes. Les professeurs sont d'ailleurs particulièrement invités à améliorer le contenu des programmes disponibles sur internet ; l'objectif ultime étant d'élever le niveau général des élèves.

Enfin, nos choix budgétaires se traduisent en dépenses salariales : 810 millions d'euros seront consacrés à l'augmentation du salaire des professeurs.

Merci également d'avoir souligné que l'engagement en faveur de l'école primaire, à travers notamment la création de postes, transparait dans le budget. La baisse des crédits de la formation des professeurs n'est que le produit de la sincérisation des moyens que nous y consacrons. Cela n'exclut pas du tout de futures augmentations budgétaires en faveur de la formation des professeurs, à la condition de les articuler à des fins.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.- Nous souhaitons qu'à l'avenir, du fait de l'existence des deux missions budgétaires, nous ayons, avec chacun d'entre vous, une audition distincte.

M. Claude Kern. – L'augmentation du budget consacré aux échanges internationaux et destiné à favoriser la mobilité européenne de nos jeunes concernera-t-elle les stages pour les baccalauréats professionnels et les brevets de technicien supérieur (BTS) ? Qu'en est-il de l'intégration de l'apprentissage au dispositif Erasmus ?

Ensuite, dans le cadre du programme Action publique 2022, les politiques destinées à la jeunesse et à la vie associative sont transférées aux collectivités qui devront assumer de nouvelles charges. C'est inacceptable. Ce transfert se fera au détriment des services de proximité dédiés et impliquera une meilleure mise en réseau des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) sur la totalité des territoires. Les régions ont-elles les moyens de récupérer la compétence jeunesse et sport, sans aucun transfert de moyens financiers supplémentaires ?

Enfin, je ne peux passer sous silence le bilinguisme, en liaison avec le projet de création de la collectivité européenne Alsace. Ce chapitre bilinguisme peut-il être mis en œuvre avant le 1^{er} janvier 2028 et sera-t-il bénéficiaire de moyens financiers spécifiques ?

M. Laurent Lafon. – Quels sont les moyens consacrés à la mise en œuvre des nouvelles filières d'enseignement ? Où en est la création d'un CAPES ou d'une agrégation d'informatique que préconisait le rapport présenté par Pierre Mathiot ?

En outre, le rapport de la Cour des comptes sur l'éducation prioritaire met au jour les écarts significatifs entre académies, en matière de coûts spécifiques et d'allocations budgétaires. Pour preuve, l'allocation de l'Académie de Créteil s'avère inférieure de 22 % à la moyenne nationale, sans parler de l'écart avec l'Académie de Dijon où l'allocation atteint 2 200 euros. Comment expliquer de telles différences ? Enfin, que pensez-vous du nouveau mécanisme d'allocation des moyens, destinés à restreindre les effets de seuil, dont la création est préconisée par la Cour des comptes ?

Mme Françoise Laborde. – Les membres de la réserve citoyenne pourraient-ils participer au service national universel comme tuteurs ?

L'abaissement du nombre des rectorats à 13 vous paraît-elle de nature à favoriser la proximité qu'attendent, notamment, les habitants et les élus des zones rurales ?

Mme Maryvonne Blondin. – Les contractuels sont désormais recrutés dans le premier degré. Allons-nous vers une contractualisation accrue au détriment du recrutement de fonctionnaires ? Les lauréats des concours, inscrits sur des listes complémentaires, ne pourraient-ils pas être affectés à des remplacements, pour répondre aux besoins dans des secteurs où sont employés des contractuels ? L'évolution du service de santé scolaire demeure préoccupante. En outre, l'enseignement public bilingue est inclus dans le pacte girondin qu'appelle de ses vœux le Président de la République.

M. Olivier Paccaud. – En 2016, du temps de la réserve parlementaire, 4 000 associations se partageaient 50 millions d'euros. Le fonctionnement du Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) s'avère opaque pour les élus et le monde associatif. Ne pourrait-on pas s'inspirer du fonctionnement des commissions instaurées par la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) en instaurant une commission, à laquelle participeraient les élus et les parlementaires, pour la gestion du FDVA ?

M. Christian Manable. – Quels seront les formateurs, l'encadrement et les lieux d'accueil du service national universel ?

Mme Sonia de la Provôté. – Il faudrait, dès ce budget, annoncer des mesures pour le collège, dont les élèves vont être confrontés à la réforme des lycées. Il faut qu'ils soient accompagnés, au même titre que leurs successeurs.

Les classes passerelles, destinées aux enfants de moins de trois ans, permettent d'assurer leur scolarisation. Quel regard portez-vous sur ce dispositif ?

Enfin, les enfants sourds sont peu, voire mal accompagnés par l'éducation nationale. Ainsi à Caen, des parents ont porté plainte contre le rectorat qui a dû ouvrir une classe destinée aux enfants sourds. La surdité doit être considérée comme un handicap à part entière.

M. Pierre Ouzoulias. – La place de la philosophie va être valorisée dans le nouveau baccalauréat. La note finale de l'examen de philosophie va-t-elle être intégrée dans Parcoursup ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le numérique participe de la nécessaire réforme des ESPÉ qui se trouvent, dans ce domaine, dans une position indigente.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Le volet international du budget fait partie de nos priorités, comme l'a souligné le Président de la République dans son discours de la Sorbonne en promouvant l'apprentissage de deux langues vivantes par tous les élèves. C'est là un très vaste sujet qui inclut les élèves de l'enseignement professionnel et des filières BTS.

Le soutien au bilinguisme apporté par la création d'une collectivité européenne en Alsace contribuera au dynamisme de l'apprentissage de l'allemand au niveau national, qui a dépassé le seuil des 500 000 élèves.

S'agissant des moyens budgétaires spécifiques pour les nouveaux enseignements de lycée, notre système se finance de la même façon que précédemment. La disparition des séries, à partir de la classe de première, induira celle des disparités d'effectifs selon les sections. Rien n'interdit désormais à un proviseur d'avoir quatre classes de terminales à 27 élèves et d'organiser le système de spécialités. Ce dispositif permettra ainsi d'assumer certains surcoûts susceptibles d'être générés par les spécialités.

Le rapport de la Cour des comptes est positif pour ce que nous avons commencé à faire dans l'éducation prioritaire. Il souligne les avancées et préconise les mesures que nous comptons prendre. Les préconisations de la mission Azéma-Mathiot visent à porter un terme aux effets de seuil pour améliorer l'éducation prioritaire.

La réserve citoyenne représente effectivement un capital de bonne volonté civique qui pourrait bénéficier au tutorat dans le cadre du SNU. Nous allons œuvrer, avec Gabriel Attal, pour faire évoluer les choses. D'autres bonnes volontés, au sein des fédérations des délégués départementaux de l'éducation nationale (DDEN) ou de l'association des membres de l'ordre des palmes académiques (AMOPA), s'expriment autour de l'éducation nationale et gagneraient à être employées à l'occasion de la mise en œuvre du SNU.

Il faut être créatif dans le monde rural en s'inspirant des bonnes pratiques. L'ouverture de nouvelles classes peut également être la conséquence de regroupements territoriaux.

L'instauration de la GRH de proximité, qui va de pair avec une gestion plus personnalisée, est une priorité. La contractualisation, qui concerne 4 % des enseignants du second degré et 0,5 % du premier degré, n'est pas vouée à être accrue, mais contribue à la souplesse du fonctionnement de notre dispositif. Même si ces contrats diffèrent de ceux

évoqués par le ministre des comptes publics, la réflexion actuellement conduite par Bercy peut aboutir à un meilleur compromis entre l'actuelle instabilité et le statut de fonctionnaire.

Nous allons de l'avant dans la continuité du rapport de Chantal Manès et d'Alex Taylor qui préconise notamment le bilinguisme dès l'école primaire et l'amélioration de l'apprentissage des langues étrangères sur laquelle je m'exprimerai prochainement.

Le FDVA, dont le fonctionnement peut être amélioré, accorde déjà une place aux élus locaux.

La formation et la diversité des profils d'encadrement seront essentielles au fonctionnement du SNU qui représente également une opportunité pour la revitalisation des territoires ruraux.

L'orientation au collège et au lycée est essentielle. Dans le cadre du plan étudiant, que nous avons en partage avec le ministère de l'enseignement supérieur, les filières seront présentées aux élèves jusqu'à la classe de sixième, en commençant dès cette année par les élèves en seconde, à raison de 54 heures par an. Cette démarche sera conduite en partenariat avec les régions compétentes en matière d'information et d'orientation.

J'ai bien entendu votre intervention sur le handicap.

Enfin, l'importance de la philosophie fait consensus. La spécialité « littérature, philosophie et humanités » représente une opportunité de débiter son enseignement dès la classe de première. Les enseignements relevant du bloc général sont complémentaires de ceux donnés en spécialité. L'intégration de la note de philosophie dans Parcoursup présente une difficulté technique, puisque les dossiers seront adressés avant qu'elle ne soit délivrée. La philosophie est la seule discipline commune à tous que l'on passe à la fin du parcours secondaire.

Je suis persuadé de l'importance de la place du numérique dans la formation des professeurs. Ce thème sera d'ailleurs abordé lors de l'examen du projet de loi.

Enfin, s'agissant de la santé scolaire, 687 millions d'euros au titre des dépenses de personnels, et 3,8 millions d'euros pour les frais de déplacement des personnels itinérants sont prévus. Les services de santé scolaire des collectivités locales et les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté bénéficieront respectivement de 2,79 millions et de un million d'euros. Au-delà de ces augmentations, ces sujets sont avant tout d'ordre qualitatif. Confrontés au manque de recrutement, nous sommes engagés à l'effectivité de la visite médicale des élèves de trois à six ans, en mobilisant, le cas échéant, la médecine civile. Un début de progrès a été amorcé, comme en témoigne l'évolution de nos relations avec le ministère de la santé.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le volume de nos questions s'explique par le caractère contraint du débat en séance publique. Les questions doivent ainsi être posées en amont et nous vous remercions d'y avoir répondu.

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 20 h 5.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 7 novembre 2018

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 5.

Proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires - Examen des amendements de séance au texte de la commission

M. Hervé Maurey, président. – Je félicite notre rapporteur, qui a travaillé dans des délais très courts sur ce texte, qui soulève bien des difficultés pour tous les groupes !

Les avis de la commission sur les amendements de séance sont repris dans le tableau ci-après.

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GONTARD	30	Précision du statut de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.	Défavorable
M. BÉRIT-DÉBAT	9	Précision du champ d'intervention de l'ANCT.	Défavorable
M. DARNAUD	55 rect.	Organisation territoriale de l'ANCT.	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	8 rect.	Action de l'ANCT ciblée prioritairement sur les territoires en difficulté.	Favorable
Article additionnel après Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BÉRIT-DÉBAT	10	Missions de l'agence.	Défavorable
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GONTARD	33	Collectivités territoriales pouvant s'adresser à l'agence.	Défavorable
M. GONTARD	42	Précision des missions de l'agence.	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	54 rect.	IDEM	Défavorable
M. DALLIER	59 rect. bis	IDEM	Défavorable
M. MARSEILLE	60	IDEM	Défavorable
M. BÉRIT-DÉBAT	12 rect. ter	Missions de l'ANCT.	Favorable

M. DANTEC	61	Précision.	Défavorable
M. BÉRIT-DÉBAT	13	Précision des missions de l'ANCT.	Défavorable
M. BONHOMME	48	Ingénierie privée.	Défavorable
M. CORNU	45 rect.	Précision du contexte d'intervention de l'agence.	Favorable
M. CHASSEING	64 rect. bis	Précision des modalités d'action de l'agence.	Défavorable
M. CORNU	44	Précision application de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.	Défavorable
M. BONHOMME	47	IDEM	Défavorable
M. GONTARD	32 rect.	Précision des missions de l'ANCT.	Défavorable
Le Gouvernement	65	Suppression de la mission de coordination nationale de l'ANCT.	Défavorable
M. MARSEILLE	6 rect. ter	Impact en termes d'aménagement du territoire, des politiques publiques et des projets de lois et de décrets.	Sagesse
M. GONTARD	31 rect.	Précision des missions de l'ANCT.	Défavorable
M. BÉRIT-DÉBAT	11	Suppression des missions de l'agence liées à la reprise des activités de l'EPARECA et de l'ANUM.	Défavorable
M. REQUIER	20 rect.	Amendement de précision juridique.	Favorable
Le Gouvernement	67	Intégration de l'Agence du numérique dès la promulgation de la présente loi.	Défavorable
Le Gouvernement	66	Amendement de précision.	Favorable
M. REQUIER	21 rect. bis	Intégration de l'Agence du numérique dès la promulgation de la présente proposition de loi.	Défavorable
M. Patrice JOLY	52 rect.	Précision des missions de l'ANCT.	Défavorable
Article additionnel après Article 2			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Patrice JOLY	51 rect.	Missions de l'ANCT.	Défavorable
Article 3			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. REQUIER	22 rect.	Retour à l'esprit du texte initial.	Défavorable
M. GONTARD	34	Composition du CA de l'agence.	Défavorable
M. MARSEILLE	7 rect. bis	Amendement de rééquilibrage au sein du CA de l'ANCT.	Favorable
M. REVET	5 rect. quater	Modification de la composition du conseil d'administration de l'agence.	Défavorable
M. BÉRIT-DÉBAT	14	Modification de la composition du conseil d'administration de l'ANCT.	Défavorable
Le Gouvernement	68	Restauration de la rédaction initiale de la PPL.	Défavorable
M. REQUIER	24 rect.	Inclusion de la Caisse des Dépôts et consignations au conseil d'administration de l'ANCT.	Défavorable

M. REQUIER	23 rect.	Inclusion d'un représentant des Outre-Mer au conseil d'administration de l'agence.	Défavorable
M. CORNU	46	Précision / composition du CA de l'ANCT.	Défavorable
M. BONHOMME	49	IDEM am 46	Défavorable
M. Patrice JOLY	53 rect.	Composition du CA de l'ANCT.	Avis du Gouvernement
Article 3 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BÉRIT-DÉBAT	15	Suppression d'article.	Défavorable
M. GONTARD	38	IDEM am 15	Défavorable
Le Gouvernement	69	Suppression de la possibilité de rattacher d'autres EP à l'ANCT.	Défavorable
M. REQUIER	25 rect.	Amendement de précision.	Favorable
Article 5			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GONTARD	36 rect.	Organisation territoriale de l'agence, suppression du rôle des préfets.	Défavorable
M. DARNAUD	57 rect.	Organisation territoriale de l'agence.	Défavorable
M. DARNAUD	58 rect.	Amendement de précision.	Défavorable
M. REQUIER	26 rect.	Suppression du comité local de la cohésion territoriale.	Défavorable
M. GONTARD	37	Amendement de précision.	Défavorable
M. BÉRIT-DÉBAT	16 rect.	Précision fonctionnement comité local de la cohésion territoriale.	Favorable
Article additionnel après Article 5			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GENEST	1 rect.	Création d'une commission consultative locale.	Défavorable
M. DARNAUD	4 rect.	Amendement de précision.	Défavorable
Article 6			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. REQUIER	27 rect.	Amendement de précision.	Avis du Gouvernement

Article 6 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BÉRIT-DÉBAT	17	Suppression d'article.	Défavorable
M. GONTARD	35 rect.	Suppression d'article.	Défavorable
Le Gouvernement	73	Amendement de précision.	Défavorable
Article 7			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BÉRIT-DÉBAT	18	Ajout de l'ANUM et de l'EPARECA au comité d'action territoriale.	Défavorable
Le Gouvernement	70	Amendement visant à retirer les ARS du comité d'action territoriale de l'agence.	Défavorable
M. REQUIER	28 rect.	Contenu des conventions pluriannuelles mentionnées à l'article 7.	Sagesse
Le Gouvernement	71	Supprimer la transmission des conventions pluriannuelles conclues par l'ANCT au Parlement.	Défavorable
M. GONTARD	39	Soumission des conventions pluriannuelles conclues par l'ANCT au CA de l'ADEME, ANRU, ANAH, CEREMA.	Défavorable
Article 8			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GONTARD	41	Précision.	Défavorable
M. GONTARD	40	Suppression de plusieurs alinéas.	Défavorable
Article additionnel après Article 8			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme ARTIGALAS	43	Siège de l'ANCT.	Irrecevabilité soulevé au titre de l'article 41
Article 10			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BÉRIT-DÉBAT	19	Suppression d'article.	Défavorable
Le Gouvernement	74	Amendement de coordination.	Favorable
Le Gouvernement	72	Suppression intégration Agence du numérique.	Défavorable

Projet de loi de finances pour 2019 - Mesures fiscales à caractère environnemental et énergétique - Examen du rapport pour avis

M. Hervé Maurey, président. – C'est la deuxième fois que notre commission entend un rapport pour avis sur des mesures figurant dans la partie « recettes » du projet de loi de finances (PLF). L'impact de la fiscalité écologique est au cœur de l'actualité, et une table ronde sur la question suivra immédiatement notre débat sur ce rapport.

M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis. – Comme l'année dernière en effet, notre commission s'est saisie pour avis des mesures fiscales du PLF relatives à l'énergie et à l'environnement. La fiscalité énergétique et environnementale est très discutée en ce moment, du fait de la hausse importante du prix des carburants et du fioul domestique, dont elle est pour partie responsable. Cela dit, la taxe carbone, qui pèse sur les énergies fossiles et fait le plus débat, ne figure pas dans le PLF 2019, puisque c'est la loi de finances de l'année dernière qui a fixé sa trajectoire d'augmentation jusqu'en 2022 et prévu la poursuite d'une hausse qui a démarré en 2014.

Outre l'augmentation de la taxe carbone, il a été décidé de procéder au rapprochement progressif de la fiscalité applicable à l'essence et au diesel, ce qui se traduit par une hausse supplémentaire de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) portant sur le gazole. Cette hausse de la fiscalité sur les énergies fossiles est importante : l'année prochaine, les recettes supplémentaires de TICPE s'élèveront à 3,7 milliards d'euros et, entre 2017 et 2022, ce sont 15,4 milliards d'euros de taxes supplémentaires qui auront été ajoutés.

Cette hausse pose deux questions. D'abord, que faire des recettes issues de la hausse de la fiscalité énergétique ? Actuellement, la quasi-totalité est affectée au budget général de l'État et ne finance pas de nouvelles mesures pour la transition énergétique. Dès lors, comment justifier l'augmentation de la fiscalité par des arguments écologiques ? Pourtant, les besoins de financement sont importants, en particulier dans les territoires, qui sont aux avant-postes de la transition énergétique. C'est pourquoi je vous proposerai un amendement visant à attribuer une part de la hausse de la TICPE aux collectivités territoriales. Un tel amendement avait déjà été adopté l'année dernière par le Sénat, et le Gouvernement avait indiqué qu'il réfléchirait à la question. Je crois qu'il est important de continuer à l'interpeller sur ce sujet. Il en va de la crédibilité et de l'acceptabilité des hausses de taxe.

Deuxième question : quelles mesures de compensation pour aider les entreprises et les ménages à changer de comportement ? Il existe plusieurs dispositifs pour aider les ménages, mais ils ne sont pas suffisants. Le chèque-énergie, par exemple, qui bénéficie aux ménages modestes pour payer leur facture énergétique, passera l'année prochaine de 150 à 200 euros en moyenne, ce qui représente un effort budgétaire supplémentaire de 129 millions d'euros. Le montant dédié au crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), qui aide les ménages à financer des travaux de rénovation énergétique, a baissé de moitié, en raison de l'exclusion de certains travaux de ce dispositif. Quant aux primes à la conversion des véhicules, qui ont été élargies cette année, elles devraient concerner 250 000 véhicules en 2018, ce qui est peu, rapporté au parc de 26 millions de véhicules diesel, dont l'âge moyen ne cesse de reculer.

Les mesures fiscales à caractère environnemental du PLF 2019 figurent aux articles 7, 8 et 59 relatifs à la fiscalité des déchets, à l'article 19 relatif à la suppression du tarif

réduit de TICPE sur le gazole non routier (GNR) et aux articles 57 et 58 relatifs aux dispositifs fiscaux visant à favoriser les rénovations énergétiques des logements que sont le CITE et l'écoprêt à taux zéro (éco-PTZ).

Les articles 7, 8 et 59 proposent une réforme importante de la fiscalité des déchets. Cette réforme repose sur trois mesures, qui faisaient partie des préconisations de la feuille de route pour l'économie circulaire (FREC) du Gouvernement présentée au mois d'avril 2018.

Le premier volet de cette réforme, prévu à l'article 7 du PLF, favorise la mise en place par les collectivités territoriales d'une part incitative de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

Actuellement, les collectivités territoriales, compétentes en matière de collecte et de traitement des déchets, peuvent instaurer une part incitative de TEOM comprise entre 10 % et 45 % du produit total, ce qui permet de moduler la contribution due par les ménages en fonction de la quantité ou de la nature de déchets produits. Afin de limiter l'impact pour les contribuables de la mise en place de la part incitative, la loi prévoit que le produit total de la TEOM ne peut excéder le produit total de la TEOM de l'année précédant la mise en place de la part incitative.

Or, la mise en place d'une TEOM incitative engendre des surcoûts pour les collectivités les premières années, par exemple pour équiper de puces les bacs. Le PLF prévoit par conséquent d'autoriser, la première année de l'institution de la part incitative, que le produit total de la TEOM puisse excéder le produit de la taxe de l'année précédente dans une limite de 10 %.

Pour ne pas accroître la pression fiscale pesant sur les contribuables, l'article 7 du PLF diminue de 8 % à 3 % les frais de gestion de la taxe prélevés par l'État au cours des trois premières années au cours desquelles est mise en œuvre la part incitative. L'Assemblée nationale a porté cette durée à cinq ans.

Actuellement, seules 200 collectivités, représentant une population de 5 millions d'habitants, ont mis en place une part incitative de TEOM, et 25 collectivités supplémentaires sont en train d'étudier cette mesure. Les résultats observés sont positifs puisque la mise en place d'une TEOM incitative induit à la fois une baisse globale du volume de déchets, une baisse du volume des déchets non recyclables et une augmentation du volume des déchets recyclés.

La mesure prévue, combinée aux aides versées par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) dans le cadre du fonds déchets, doit inciter davantage de collectivités à passer le cap. Cela dit, l'aspect financier n'est pas le seul frein à la mise en place d'une TEOM incitative : celle-ci peut aussi avoir des effets redistributifs entre ménages et pénaliser les familles nombreuses. C'est un point sur lequel de nombreuses collectivités sont vigilantes.

Le deuxième volet de la réforme de la fiscalité des déchets concerne la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). L'article 8 définit une nouvelle trajectoire d'augmentation du volet « déchets » de la TGAP pesant sur les installations de stockage et d'incinération des déchets à partir de 2021 et jusqu'en 2025.

Le tarif de TGAP augmenterait progressivement pour atteindre 65 euros par tonne en 2025 pour toutes les installations de stockage autorisées, y compris les installations les plus performantes du point de vue environnemental, et il augmenterait progressivement pour atteindre 25 euros par tonne en 2025 pour toutes les installations d'incinération autorisées, sauf celles réalisant une valorisation énergétique élevée, pour lesquelles le tarif serait de 15 euros par tonne.

L'objectif est que le coût du stockage et de l'incinération soit au moins équivalent à celui du recyclage, qui est aujourd'hui, paradoxalement, plus coûteux : hors TGAP et hors TVA, le coût moyen du recyclage est de 144 euros par tonne, contre 105 euros par tonne pour l'incinération et 68 euros par tonne pour le stockage.

Par ailleurs, compte tenu des nombreuses réfections de taux de TGAP qui existent pour différentes catégories d'installations de stockage et d'incinération, le montant moyen de TGAP acquitté est de 18 euros par tonne pour les installations de stockage et de 4,8 euros par tonne pour les installations d'incinération. Ces montants ne compensent pas l'écart de coût entre ces solutions et le recyclage des déchets.

C'est pourquoi l'article 8 prévoit de supprimer d'ici 2025 la plupart de ces réfections. L'augmentation des tarifs de TGAP se traduirait par un coût supplémentaire pour les collectivités, estimé à 104 millions d'euros en 2021 et 210 millions d'euros en 2025. Pour les entreprises, ce coût serait respectivement de 32 et 57 millions d'euros. Cette estimation a été faite en prenant en compte la réduction attendue du volume de déchets qui seront traités dans les filières de stockage et d'incinération dans les années à venir.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement créant un tarif réduit de TGAP pour les résidus de tri issus de centres de tri performants et qui sont incinérés dans des installations d'incinération à haut rendement énergétique. Cela doit encourager encore davantage les collectivités et les entreprises à envoyer les déchets vers des centres de tri et de recyclage. Je vous propose un amendement pour aller plus loin et prévoir un abattement généralisé de TGAP de 50 % pour les résidus de tri issus de centres de tri performants qui sont envoyés vers des centres de stockage et d'incinération.

Enfin, le troisième volet de la réforme de la fiscalité des déchets, à l'article 59, consiste à ramener à 5,5 % le taux de TVA sur les prestations de collecte séparée, de collecte en déchetterie, de tri et de valorisation de la matière des déchets à compter du 1^{er} janvier 2021. Il s'agit encore d'une mesure visant à rendre le coût du recyclage moins élevé que celui du stockage et de l'incinération. Cela représenterait un coût pour l'État, et symétriquement un gain pour les collectivités, estimé à 82 millions d'euros en 2021. Je vous propose là aussi un amendement pour avancer cette baisse du taux de TVA à 2019.

L'article 19 supprime à compter de l'année prochaine les taux réduits de TICPE sur le GNR dont bénéficient les secteurs d'activité qui utilisent des engins non routiers.

Deux secteurs continueraient de bénéficier de ces taux réduits : le secteur agricole, par le biais d'un remboursement de la différence entre le prix du gazole et le tarif réduit dont il bénéficie jusqu'en 2021, puis directement lors de l'achat de carburant à compter de cette date, et les entreprises de transport ferroviaire. Et l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement qui exonère de TICPE les carburants utilisés dans le cadre de la navigation fluviale, à l'exception de la navigation de plaisance privée.

La suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR représenterait une recette supplémentaire pour l'État de près de 1 milliard d'euros en 2019.

Cette mesure aura d'abord un impact sur le secteur des travaux publics, et en particulier sur la filière des terrassiers et des routiers, qui utilisent de gros engins de chantier fonctionnant au GNR. La fédération nationale des travaux publics estime que, sur le milliard d'euros supplémentaire de taxe, 500 millions d'euros pèseront directement sur les travaux publics, ce qui viendrait pénaliser de nombreuses PME spécialisées. Si certaines de ces entreprises pourront répercuter cette hausse du prix des carburants dans leurs contrats en cours, qui contiennent des clauses de révision des prix, beaucoup d'autres n'ont pas inséré de telles clauses dans leurs contrats et subiront la hausse de la TICPE de plein fouet.

La suppression du tarif réduit de fiscalité sur le GNR peut se justifier pour des raisons environnementales. Elle va dans le sens de la politique de suppression progressive de l'avantage fiscal octroyé à la consommation de ce carburant et de renchérissement du coût des énergies fossiles pour inciter au changement de comportements. Toutefois, sa brutalité ne laisse pas la possibilité aux entreprises concernées d'anticiper la hausse de fiscalité et de s'y adapter, en remplaçant par exemple leurs flottes de véhicules par des motorisations moins polluantes. C'est pourquoi je considère que cette suppression doit être progressive, et vous propose un amendement la lissant sur quatre ans.

Les articles 57 et 58 portent sur les dispositifs fiscaux visant à soutenir la rénovation énergétique des logements.

L'article 57 prolonge jusqu'au 31 décembre 2019 le CITE, qui aide les ménages à financer les travaux de rénovation énergétique dans leurs logements. Il maintient le CITE dans son périmètre issu de la loi de finances pour 2018, qui avait exclu de ce dispositif les portes, volets et fenêtres, ainsi que les chaudières au fioul. L'exclusion de ces équipements a conduit à réduire de moitié le coût du CITE, qui était de 1,6 milliard d'euros en 2016 et qui sera l'année prochaine de 865 millions d'euros.

Afin de rendre ce dispositif plus efficient, une nouvelle réforme est envisagée, qui devait initialement avoir lieu en 2019, mais sera finalement reportée à 2020. Il s'agirait de faire évoluer ce dispositif sur deux points. Premièrement, le CITE ne serait plus déterminé en fonction du prix des travaux ou des équipements mais en fonction des économies d'énergie effectivement permises par les travaux réalisés. Un barème permettra de classer les équipements en fonction de leur impact sur l'environnement, et l'aide sera forfaitisée en fonction de ce barème. Deuxièmement, pour les ménages modestes, le crédit d'impôt sera transformé en aide directe lors de la réalisation de travaux. Il s'agit de solvabiliser plus rapidement ces ménages qui, même lorsqu'ils bénéficient des aides du programme « Habiter mieux » de l'Agence nationale de l'habitat, ont un reste à charge d'environ 20 à 30 %.

Enfin, l'article 58 simplifie l'éco-PTZ et le prolonge de trois ans. Ce dispositif permet aux établissements de crédit de bénéficier d'un crédit d'impôt au titre des prêts à taux zéro qu'ils octroient aux propriétaires de logements et aux syndicats de copropriété afin de financer des travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements.

Afin d'encourager l'accès à l'éco-PTZ, cet article prévoit, entre autres, de supprimer la nécessité d'engager un bouquet de travaux pour bénéficier du prêt, de réviser la condition d'ancienneté des logements afin que soient éligibles tous les logements achevés

depuis plus de deux ans à la date de début d'exécution des travaux ou encore d'allonger le délai de remboursement du prêt de dix à quinze ans.

On peut espérer que ces mesures de simplification permettront à ce dispositif d'être davantage sollicité qu'il ne l'est aujourd'hui, puisque seuls 24 300 prêts ont été consentis en 2017, contre 71 000 lors du démarrage du dispositif en 2009. Il faudra en particulier que les banques, qui considèrent que la rémunération qu'elles tirent de ce dispositif est faible, jouent le jeu et proposent cet instrument financier aux ménages.

M. Hervé Maurey, président. – Merci. Vos propositions vont dans le bon sens.

M. Michel Vaspert. – La suppression du taux réduit de TVA sur le GNR est un gros problème, et le rapporteur a raison de proposer de l'étaler dans le temps, pour faire passer la pilule. La transition énergétique est une chose, mais à quoi bon parler d'anticipation pour les entreprises s'il n'y a pas de solution de rechange ? Allons-nous remplacer un bulldozer par 50 ouvriers munis de pelles ? D'ailleurs, ces prélèvements ne sont nullement affectés à la transition énergétique. La population va finir par se réveiller... J'ajoute que, tôt ou tard, cette augmentation sera répercutée sur les clients, qui sont, pour 60 %, des collectivités territoriales. Il ne s'agit certes pas d'une hausse considérable, mais c'est une hausse supplémentaire !

M. Claude Bérit-Débat. – Je partage ces interrogations, notamment sur l'impact de la hausse sur les collectivités territoriales. Les propositions du rapporteur vont dans le bon sens, en effet. Dans nombre de départements, on recyclait les plastiques durs. La baisse du prix du pétrole a rendu le plastique neuf moins cher que le recyclé. Résultat : les entreprises ont arrêté leur activité, et la solution redevient l'enfouissement – sauf à se substituer à ces entreprises. Oui, en matière d'aide à la rénovation énergétique, une vraie prime est préférable à un crédit d'impôt, car beaucoup de ménages ne paient pas d'impôt. Nous le demandons depuis longtemps.

M. Joël Bigot. – L'effort de traitement des déchets repose essentiellement sur les particuliers et les collectivités territoriales. Il faudrait penser davantage à la responsabilité élargie des producteurs, d'autant que le développement du e-commerce et, corrélativement, du suremballage, nous conduira à traiter de plus en plus de contenants. Même si le producteur a tendance à répercuter toute hausse sur le consommateur, une TGAP amont devrait être mise en place.

Actuellement 5 millions d'euros de foyers sont assujettis à une TEOM incitative, et l'effet est visible : cela fait baisser le tonnage dans des proportions considérables. L'objectif du Gouvernement est d'atteindre 15 millions de foyers. Il faudra accompagner cet effort, en aidant notamment les collectivités territoriales dans la transition. Cette évolution générera la création de nouvelles filières, qui nous permettront de sortir de l'alternative malsaine entre stockage et incinération. Une TGAP sur les produits non recyclables devrait aussi y aider, mais il faut prévoir des mesures d'accompagnement pour les particuliers, si nous voulons assurer l'acceptabilité sociale de cette transition. La redevance incitative fonctionne évidemment mieux dans les zones d'habitat individuel que collectif – et la catégorie de population la plus rétive au tri des déchets est celle des étudiants vivant en centre-ville !

M. Gérard Cornu. – Je partage l'opinion du rapporteur et l'avis de M. Vaspert : sur la hausse de la TICPE, les Français ne sont pas dupes. On leur dit que c'est une mesure pour la transition énergétique, mais les recettes n'y sont pas affectées ! Avec, en plus, la

hausse du cours du Brent, nos compatriotes en ont assez, surtout dans les zones rurales où, faute de moyens de transport collectif adéquat et vu le prix des voitures électriques, ils n'ont pas d'autre choix que d'utiliser leur véhicule personnel. Une partie du territoire se sent délaissée, et le Sénat doit s'en faire le porte-parole. Les amendements du rapporteur vont dans le bon sens. Nous devons veiller à l'amélioration de notre réseau ferroviaire, et surtout de ses petites lignes. Il faudrait inscrire cette préoccupation dans l'amendement qui parle de « développer des mobilités propres », car le train en est une, globalement, et il faut inciter nos concitoyens à le prendre.

M. Guillaume Gontard. – Oui, nous devons organiser le transfert vers de nouvelles mobilités, mais ce n'est pas une raison pour fermer des lignes ferroviaires ! La hausse du coût du GNR aura surtout un impact sur les petites communes, et tout particulièrement en montagne, car les engins de déneigement consomment ce carburant. Je m'étonne que l'éco-PTZ puisse, à l'avenir, concerner aussi les bâtiments datant de deux ans, ce qui me semble absurde.

M. Alain Fouché. – Les propositions de notre collègue Jean-François Longeot sont intéressantes. Mais on peut craindre une répercussion sur les travaux des collectivités territoriales de la hausse du coût du GNR. Il existe des ententes très fortes entre les groupes de travaux publics, et les coûts augmentent sans cesse.

M. Cyril Pellevat. – En montagne, le GNR est utilisé par les engins non seulement de déneigement, mais aussi de damage. Il y a des investissements massifs dans nos stations. Le Gouvernement souhaite accueillir 100 millions de touristes dans les années à venir. Or les effets négatifs des mesures prises en matière fiscale sont de plus en plus problématiques. Je ne suis pas certain qu'un échelonnement sur quatre ans suffise.

M. Jérôme Bignon. – L'augmentation des prix sur les produits carbonés entraîne une baisse automatique et immédiate de la consommation. Mais la taxe est très difficile à supporter. Le véritable problème, c'est son utilisation, compte tenu de l'état des finances de notre pays. Si nous reportons les mesures qui s'imposent, la marche sera encore plus difficile à franchir par la suite. Nous avons des responsabilités vis-à-vis de nos électeurs et de nos enfants.

M. Olivier Jacquin. – Je suis sensible à la baisse de la TGAP sur les combustibles solides de récupération, les CSR. Dans mon département, un important industriel a pour projet de passer du charbon à ces CSR, pour une puissance de 110 mégawatts et 220 000 tonnes. Ces combustibles issus d'un tri de très bonne qualité sont beaucoup utilisés en Europe, mais peu en France. Il est important de baisser significativement la TGAP pour certaines industries consommant beaucoup d'énergie. Je pense à Solvay, qui produit du bicarbonate de soude, un composé quasi écologique utilisé en santé dans de nombreuses industries.

Ne légiférons pas à la petite semaine. Voilà quelques semaines, nous nous émouvions tous des rapports du GIEC. Aujourd'hui, nous sommes confrontés à nos concitoyens qui peinent à boucler leur budget. Gardons une ligne claire et le sens de l'avenir. La lutte contre le réchauffement climatique est une priorité. La fiscalité verte, qui permet de faire payer les externalités négatives, est une nécessité. Elle doit non pas être punitive, mais permettre à chacun de s'adapter. L'idée d'affecter une fraction de fiscalité écologique aux collectivités territoriales me semble intéressante. J'aimerais avoir des précisions à cet égard.

Nous devons également poursuivre les efforts en matière d'habitat, notamment s'agissant des logements inchauffables qui sont des passoires énergétiques. Je pense par exemple au dispositif Habiter Mieux, qui est compliqué, mais permet d'obtenir de vrais résultats.

Allons plus loin aussi sur les mobilités. Selon une association que nous avons auditionnée, le chèque énergie devrait être porté à 600 euros pour compenser véritablement l'augmentation des prix de l'énergie. Il faut préférer une prime à la mobilité plutôt qu'à la conversion des véhicules, dont les effets sont limités. Je reviens aussi sur nos débats à propos du ferroviaire : le fait qu'il soit aujourd'hui plus facile de traverser la France en avion avec des compagnies *low cost* qu'en train pose tout de même question. Il faut trouver des solutions pour favoriser des modes vertueux de mobilité, malgré les textes nationaux et internationaux qui interdisent de taxer le kérosène.

M. Guillaume Chevrollier. – L'augmentation importante de la TGAP suscite des inquiétudes dans le secteur du bâtiment. Certes, nous sommes tous favorables à l'économie circulaire et au recyclage. Mais il n'y a pas forcément d'entreprise capable de recycler à proximité partout ; le maillage territorial de points de collecte est assez inégal dans notre pays. Évitions de brutaliser des entreprises du bâtiment pour lesquelles la mesure pourrait entraîner des surcoûts. Il faut une progressivité pour tenir compte de cette réalité. L'important, c'est le changement des comportements.

M. Christophe Priou. – Nos concitoyens peuvent adhérer à la transition écologique sous réserve que nous fassions preuve de beaucoup de pédagogie. J'aimerais avoir les lumières de notre rapporteur pour avis sur la centrale qui va fermer en Loire-Atlantique – cela représente 1 500 emplois –, ainsi que sur l'affectation des crédits liés à l'abandon de l'aéroport Notre-Dame-des-Landes ; il faut veiller à ce qu'ils soient inscrits le plus tôt possible au budget.

M. Jordi Ginesta. – L'écologie est devenue un superbe alibi pour augmenter les taxes ou en produire d'autres. Pourtant, selon les ingénieurs d'EDF, on ne peut pas injecter plus de 30 % d'électricité provenant de ressources renouvelables dans le réseau ; au-delà, les variations de tension ne sont plus acceptables par le réseau, puisqu'il n'y a pas un flux continu de production d'électricité. C'est pourquoi les Allemands ont remis en service les centrales à charbon, qui polluent beaucoup plus que nos centrales nucléaires. Il faut avoir des considérations techniques, et pas seulement politiques ; en politique, il y a toujours une part de rêve...

M. Hervé Maurey, président. – Je souhaite faire trois remarques.

D'abord, la fiscalité écologique a pour objectif non pas de fournir des recettes, mais de faire évoluer les comportements. Mais, pour cela, encore faut-il pouvoir choisir entre plusieurs options. Or, en milieu rural, la voiture est souvent le seul choix possible.

Ensuite, il y a un problème de lisibilité entre les recettes qui sont censées aller à l'écologie et leur affectation réelle. Aujourd'hui, il y a un compte d'affectation spéciale qui ne représente que 7 milliards d'euros sur 38 milliards d'euros de TICPE, et ces 7 milliards d'euros servent uniquement à financer la différence de prix pour les énergies renouvelables. Cela finance donc des actions passées, et non des actions futures.

Enfin, une part de cette TICPE doit absolument aller aux collectivités locales, qui ont un rôle important à jouer en matière de transition écologique. Nous devons militer en ce sens, et l'amendement de M. le rapporteur pour avis est tout à fait pertinent.

M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis. – Nous allons faire des recherches pour répondre à la question de M. Priou, mais, *a priori*, les crédits concernés devraient être affectés au budget général.

Notre collègue Jordi Ginesta soulève un véritable problème sur les baisses de tension électrique. Nous devons faire preuve de vigilance dans tous les départements sur ce que fait ENEDIS. Ce n'est pas notre collègue Patrick Chaize, ancien directeur du syndicat intercommunal d'électricité de l'Ain, qui me contredira.

M. Patrick Chaize. – On ne peut pas accepter sur un réseau de transports plus de 30 % de la capacité en énergies renouvelables, qui sont des énergies temporaires. Il faut pouvoir assurer l'alimentation en énergie du pays.

M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis. – Je proposerai un amendement pour mettre en place un reversement de TICPE aux collectivités territoriales. J'espère qu'il y aura un fléchage des crédits. L'augmentation des taxes peut effectivement être comprise si celles-ci sont bien affectées aux économies d'énergie. Mais si elles ne contribuent pas à la transition écologique, c'est plus ennuyeux.

Les entreprises de travaux publics sont inquiètes, notamment par rapport aux contrats qu'elles ont avec les collectivités locales : s'il y a une clause de révision des prix, cela risque de représenter un coût supplémentaire pour les collectivités locales ; s'il n'y en a pas, ces entreprises continueront de fournir leurs prestations, mais en perdant de l'argent, ce qui n'est probablement pas leur objectif... C'est pourquoi nous sommes favorables à un étalement sur quatre ans.

Le prêt à taux zéro est élargi dans le PLF afin que davantage de ménages y aient recours. L'important est que cet outil soit véritablement connu et que les banques jouent le jeu.

Quel serait l'objectif d'une prime à la mobilité ? Favoriser les changements dans les modes de déplacement, en valorisant le covoiturage, le train ou le vélo ?

M. Olivier Jacquin. – C'est bien cela. Il y a eu un amendement à l'Assemblée nationale pour encourager le recours aux autres modes en cas, par exemple, de non-remplacement d'un deuxième véhicule.

M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis. – Mes deux premiers amendements portent sur la fiscalité des déchets. Ils visent à réduire plus rapidement le coût du tri et du recyclage des déchets, afin de favoriser ces opérations par rapport au stockage et à l'incinération.

L'amendement n° 1 vise à appliquer un abattement de 50 % de TGAP sur les résidus de déchets non valorisables issus d'installations de tri, de recyclage et de valorisation performantes. Il s'agit de diminuer le coût des opérations de tri et de recyclage en réduisant le montant de TGAP dû sur les résidus qui ne peuvent pas être valorisés et sont donc envoyés vers des installations de stockage ou d'incinération.

Leur appliquer, comme il est prévu dans le projet de loi de finances, une taxe du même niveau que celui qui est appliqué aux déchets envoyés vers des installations de stockage ou d'incinération conduirait à renchérir le coût des opérations de tri et de recyclage. Cette mesure est particulièrement importante pour les déchets des entreprises, qui peuvent occasionner jusqu'à 50 % de refus de tri. Afin d'éviter que cet abattement ne constitue une incitation à ne pas trier ou à mal trier, il ne pourra bénéficier qu'aux installations performantes, dont le volume de résidus est inférieur à un seuil fixé par arrêté.

Cet amendement va plus loin que celui du Gouvernement, adopté à l'Assemblée nationale, visant à instaurer un tarif réduit de TGAP sur les seuls résidus de tri à haut pouvoir calorifique traités dans des installations de valorisation énergétique à haut rendement. Une telle mesure est insuffisante, car, dans de nombreux départements, soit il n'existe pas de solution d'incinération à haut rendement, soit les capacités de ces incinérateurs sont saturées, ce qui conduit ces résidus à être orientés vers des installations de stockage.

Je vous propose donc d'élargir cette réduction de TGAP sur les résidus, afin de faire en sorte que davantage de déchets soient orientés vers le tri et le recyclage.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Les installations de tri, de recyclage et de valorisation considérées comme performantes font-elles l'objet d'un label ?

M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis. – Cela sera défini par arrêté.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Il serait dommage que, pour bénéficier de cet abattement, des opérateurs puissent faire transiter par des unités de recyclage des déchets n'ayant pas vocation à être recyclés.

M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis. – Il s'agira d'installations dont le refus de tri est inférieur à un certain niveau.

Mme Françoise Cartron. – J'aimerais avoir un peu plus d'explications sur la taxe additionnelle prévue à titre de compensation dans le texte de l'amendement.

M. Hervé Maurey, président. – Il s'agit du gage sur le tabac, qui est utilisé pour éviter de se voir opposer l'article 40 de la Constitution.

L'amendement DEVDUR-1 est adopté.

M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis. – Dans le même esprit que l'amendement précédent, l'amendement DEVDUR-2 vise à appliquer un taux réduit de TVA de 5,5 % aux opérations de prestation de collecte séparée, de collecte en déchetterie, de tri et de valorisation matière des déchets dès 2019, et non en 2021, comme le prévoit le projet de loi de finances.

Si le projet de loi de finances prévoit que l'augmentation des tarifs de la TGAP sur les installations d'incinération et de stockage ne s'effectue qu'à partir de 2021, il supprime dès 2019 le taux réduit de TGAP dont bénéficient les installations de stockage répondant à la norme ISO 14001. Cela conduira à une augmentation du tarif de TGAP de 33 euros par tonne en 2018 à 41 euros par tonne en 2019 pour environ 20 % des installations.

Au-delà de cette question, réduire la TVA dès 2019 permettrait de réduire le coût des opérations de tri et de recyclage, donc de favoriser plus rapidement les solutions préconisées.

M. Claude Bérit-Débat. – Le taux réduit de TVA ne peut s’appliquer que lorsqu’il est fait appel à des prestataires extérieurs. Les collectivités qui travaillent en régie – il y en a beaucoup – ne seront par définition pas concernées. Elles seront donc pénalisées, alors que beaucoup sont vertueuses.

M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis. – Disons plutôt qu’elles ne seront pas avantagées.

Mme Michèle Vullien. – Quel est le coût de cette baisse de la TVA et, plus généralement, de l’ensemble des dispositions proposées dans les amendements que nous examinons ?

M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis. – La mesure de baisse de la TVA représente un coût d’environ 80 millions d’euros.

L’amendement DEVDUR-2 est adopté.

M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis. – L’amendement DEVDUR-3 vise à attribuer une fraction de TICPE aux collectivités territoriales qui sont compétentes pour mettre en œuvre des politiques de transition énergétique.

Il s’agit d’attribuer aux EPCI ayant adopté un plan climat-air-énergie une fraction de TICPE égale à 10 euros par habitant, et aux régions ayant adopté un schéma régional du climat de l’air et de l’énergie ou un schéma régional d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires une fraction s’élevant à 5 euros par habitant, afin de les aider à financer leurs mesures de transition énergétique.

Cet amendement avait été déjà été examiné et adopté par le Sénat lors du dernier budget. Je pense qu’il est important que, cette année encore, nous puissions envoyer un message clair au Gouvernement sur la nécessité d’allouer une partie de la hausse de la fiscalité sur les énergies fossiles à la transition énergétique. Sans cela, je crains que cette hausse ne soit ni comprise ni supportée par nos concitoyens.

La transition énergétique n’est possible que grâce à la mobilisation des territoires. Il est donc important que les collectivités territoriales bénéficient des ressources suffisantes pour mettre en œuvre leurs projets de transition, qu’il s’agisse d’améliorer l’efficacité énergétique des logements ou de développer la production d’énergies renouvelables.

M. Gérard Cornu. – Cet amendement va dans le bon sens. Mais il concerne les EPCI. Or, pour passer de la voiture au transport ferroviaire, il faut sauvegarder les petites lignes ou les lignes à faible fréquentation, ce qui est du ressort de SNCF Réseau ou des régions. Le transfert de TICPE n’ira pas vers les régions. Il faut, me semble-t-il, adresser un message fort aux territoires sur les transports, comme nous l’avons fait sur le logement.

M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis. – Précisément, nous proposons un reversement de 10 euros par habitant aux EPCI et 5 euros par habitant aux régions, afin que les régions puissent investir dans le ferroviaire ou la transition énergétique.

M. Claude Bérit-Débat. – Je trouve qu’il s’agit d’un excellent amendement, avec des contreparties. Ceux qui seront vertueux peuvent bénéficier du dispositif.

M. Hervé Maurey, président. – Personnellement, je regrette un peu que les communes ne puissent pas en bénéficier pour les travaux d’économie d’énergie. Nous devons aider les communes dans lesquelles des bâtiments anciens sont des passoires énergétiques à réaliser les travaux nécessaires.

L’amendement DEVDUR-3 est adopté.

M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis. – L’amendement DEVDUR-4 vise à rendre progressive la suppression du tarif réduit de TICPE sur le gazole non routier, en l’étalant sur quatre ans, soit jusqu’en 2022.

Comme pour la taxe carbone, le rapprochement de la fiscalité du diesel et de l’essence ou la hausse de la TGAP, une progressivité est absolument nécessaire pour donner de la visibilité aux entreprises et leur permettre de s’adapter, en renouvelant par exemple leurs parcs de véhicules. Sans une telle progressivité, la suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR perd son caractère incitatif pour ne s’apparenter qu’à une mesure de rendement budgétaire pur.

Mme Michèle Vullien. – Je m’abstiendrai. Il faut savoir ce que l’on veut : on ne peut pas tenir de grands discours sur la transition écologique et dire « non » à tout.

M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis. – Nous ne sommes pas systématiquement contre toute augmentation. Mon amendement vise non pas à supprimer la hausse, mais à la rendre progressive. Quand une mesure figurant dans un budget voté en fin d’année prend effet au 1^{er} janvier suivant, le couperet est terrible.

M. Frédéric Marchand. – Cet amendement répond parfaitement à la nécessité de pédagogie que nous évoquions : comme l’énonce un vieil adage, c’est en passant par le réel qu’on va vers l’idéal.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Avec un tel amendement, on est bien dans l’adaptation face aux changements climatiques.

M. Patrick Chaize. – J’irai à rebours des arguments de notre collègue Jean-François Longeot. Rendre la hausse de TVA progressive, c’est tout de même en accepter le principe. Or, ce que je trouve ennuyeux, c’est que cette hausse s’applique également à des entreprises – je pense par exemple aux petites entreprises ou moyennes entreprises de terrassement – n’ayant pas d’autre choix que le gazole non routier.

L’amendement DEVDUR-4 est adopté.

M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis. – Pour terminer, je vous indique que je vous présenterai à l’occasion d’une prochaine réunion de commission un amendement visant à permettre une meilleure répartition des recettes de l’IFER éolien entre les collectivités. Cet amendement n’ayant pas d’impact sur le solde budgétaire de l’année prochaine, il doit être présenté lors de l’examen de la seconde partie du projet de loi de finances.

M. Hervé Maurey, président. – Cet amendement sera le bienvenu. Au demeurant, une telle mesure faisait partie des propositions du groupe de travail mis en place par Sébastien Lecornu ; il est donc étonnant de ne pas la retrouver dans le projet de loi de finances.

La réunion est suspendue à 10 heures 25.

La réunion est reprise à 10 heures 30.

Financement de la transition énergétique - Table ronde autour de M. Benoît Leguet, Directeur général de I4CE (Institute for Climate Economics), M. Dominique Bureau, Délégué général du Conseil économique pour le développement durable (CEDD) et M. Nicolas Garnier, Délégué général d'AMORCE (association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des réseaux de chaleur, de l'énergie, et des déchets) (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 12 heures 10.

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de M. François de Rugy, Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire

M. Hervé Maurey, président. – Nous sommes très heureux d'accueillir M. François de Rugy, ministre de la transition écologique et solidaire. Monsieur le ministre, c'est la première fois que vous venez devant notre commission depuis votre nomination, et nous n'avons pas eu le plaisir d'accueillir un ministre de la transition écologique depuis juillet 2017. C'est donc un événement rare. Espérons qu'à l'avenir vous penserez à venir nous voir plus régulièrement que votre prédécesseur.

Les rapporteurs pour avis vous interrogeront tout à l'heure sur le projet de loi de finances pour 2019, mais nous avons beaucoup d'autres sujets sur lesquels nous souhaiterions vous entendre. La COP24 se déroulera au mois de décembre en Pologne, avec comme objectifs la promulgation de l'ensemble des règles de l'accord de Paris, l'élévation des ambitions dans la perspective de 2020, et la garantie des financements climat. Il y a quelques semaines, le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a présenté un rapport alarmant sur le réchauffement climatique. Lors de son audition au Sénat, Mme Masson-Delmotte a rappelé l'importance de limiter l'augmentation de la température à 1,5 degré tout en indiquant combien il serait difficile d'y parvenir.

Nous aimerions aussi vous entendre sur la mise en œuvre du plan biodiversité qui a été annoncé par votre prédécesseur, mais avec des moyens modestes, puisqu'il n'y a que 10 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances pour 2019. Le projet de fusion entre l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) est un autre sujet d'interrogation. Vous pourrez également nous dire comment vous envisagez le débat public sur le plan national de gestion des déchets et matières radioactives, et nous préciser votre position sur le projet de centre industriel de stockage géologique (Cigéo). Des membres de la commission se sont rendus récemment sur le site. Parmi les autres sujets, il y a le projet Montagne d'or en Guyane sur lequel vous vous êtes exprimé récemment, mais aussi l'économie circulaire et les Assises de l'eau.

En lien avec le projet de loi de finances, la question de la fiscalité écologique est au cœur de l'actualité. La table ronde que nous avons organisée ce matin a fait ressortir de manière unanime que l'essentiel de cette fiscalité n'allait pas à l'écologie, et que l'usage qui en était fait restait opaque. D'où le rejet de nos concitoyens qui n'y voient qu'un moyen de renflouer les caisses de l'État plutôt que d'assurer la transition écologique. La fiscalité écologique doit par définition faire évoluer les comportements. Or cela ne peut se faire si le choix n'est qu'entre la voiture individuelle et la voiture individuelle.

L'utilisation des fonds doit être transparente et pour cela il faut qu'une partie des recettes de l'augmentation de la taxe carbone aille aux collectivités locales. Nous avons voté un amendement en ce sens l'an dernier et nous en avons adopté un autre ce matin en commission. Les collectivités locales ont un rôle très important à jouer dans la transition écologique. Elles ne pourront pas assumer leurs responsabilités sans bénéficier d'une partie des recettes de l'augmentation de cette taxe qui a précisément été générée pour financer la transition écologique.

Dans le projet de loi de finances pour 2019, nous avons bien sûr observé l'augmentation des crédits demandés pour 2019, même s'ils diminuent pour certains programmes qui ne sont pas anodins, comme la biodiversité, l'eau et la prévention des risques. La baisse des crédits alloués à Météo-France nous inquiète aussi au moment où les risques climatiques s'accroissent. Il en va de même pour les crédits de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), qui joue un rôle majeur dans la transition énergétique. Enfin, nous avons noté que votre ministère est l'un de ceux où le nombre d'emplois diminue le plus fortement, avec 813 suppressions de postes en 2019 qui s'ajoutent aux 830 suppressions de 2018.

M. François de Rugy, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire. – Sans faire de commentaire sur ce qui a pu se passer depuis juillet 2017, je suis pour ma part très attaché au Parlement, au bicamérisme et aux relations que le Gouvernement, en tout cas mon ministère, entretient avec les parlementaires. Mon engagement politique et les mandats que j'ai exercés précédemment en témoignent. Comme je vous l'ai dit quand je vous ai reçu, la porte de mon ministère vous sera toujours ouverte pour des échanges constructifs, et je me tiendrai disponible pour les auditions ou les débats auxquels votre commission souhaitera que je participe. Le premier débat parlementaire dans lequel je suis intervenu en tant que ministre s'est d'ailleurs déroulé ici-même, au Sénat. Il portait sur l'énergie.

Laissez-moi vous rappeler en quelques mots le sens général de mon action, car je crois qu'il est important que je puisse dire comment je conçois ma mission sans pour autant rompre avec mes prédécesseurs. Je ne suis pas là pour me comparer à eux, mais pour développer une certaine vision de l'écologie que je porte depuis longtemps, que ce soit dans le

cadre des mandats que j'ai exercés au niveau local, mais aussi au niveau national, dans l'opposition comme dans la majorité, et maintenant au Gouvernement. Je défends une écologie d'action qui se confronte aux réalités et qui cherche à les transformer. Car les beaux discours ne changeront rien, de celui qui vit hors du monde ou qui se dérobe à ses responsabilités. Depuis deux mois, j'entends certains faire de grandes déclarations sans jamais avoir exercé la moindre responsabilité ni avoir obtenu le moindre résultat. De mon côté, je veille à ce que mes discours soient en cohérence avec mon action.

Je m'efforce aussi de mobiliser les gens pour faire changer les choses, car il n'y a rien de pire que l'isolement en matière d'écologie. Plutôt que de se retrouver seul contre tous en cultivant la polémique, mieux vaut savoir rassembler en mobilisant les citoyens qui souhaitent obtenir des résultats dans la lutte contre le dérèglement climatique et la pollution de l'air, améliorer la qualité de l'eau et de l'alimentation, mieux prendre en compte les enjeux de santé et d'environnement, faire progresser les transports, ou encore gagner en qualité de vie quotidienne. Je suis convaincu que l'heure n'est plus à l'éveil des consciences, mais à la mobilisation pour l'action. Nous avons besoin que les citoyens s'engagent, car l'État, les pouvoirs publics et les entreprises ne peuvent pas tout faire. Il faut les y aider et savoir les récompenser quand c'est nécessaire : si la fiscalité et les dépenses publiques restent neutres, il n'y aura pas beaucoup de mobilisation.

L'une des exigences majeures de notre époque en matière d'écologie, c'est de changer d'échelle. Les solutions et les moyens existent, mais il faut leur donner suffisamment d'ampleur pour que l'écologie cesse d'être un mouvement marginal de pionniers à l'avant-garde et devienne l'affaire de tous.

Le lien avec les élus locaux est primordial, car beaucoup de compétences des collectivités locales sont au cœur des enjeux écologiques, qu'il s'agisse de l'eau, de l'assainissement, des transports urbains au niveau de la région, des routes au niveau du département, ou bien encore de l'énergie, des réseaux de chaleur, des déchets, etc. Il faut aussi mobiliser les entreprises, car écologie et économie doivent marcher main dans la main, même si des intérêts divergents compliquent la situation. On ne peut pas envisager une transformation écologique de l'économie sans les entreprises. Enfin, les associations environnementales sont une autre force de proposition et de mobilisation des citoyens, même si elles se montrent parfois très revendicatives et critiques.

Depuis quelques semaines, on entend tout et n'importe quoi sur la fiscalité écologique. Si les prix du pétrole étaient restés bas, voire avaient baissé, car ils ont diminué de 50 % depuis cinq ans et plus encore depuis dix ans, il aurait été plus facile de mettre en place une fiscalité sur le carbone. Tout le monde était d'accord sur le principe car il s'agit du premier levier pour protéger le climat. Dès que l'on a parlé de taxe, les soutiens ont changé de camp. Les prix du pétrole sont stabilisés depuis quelques semaines. La fiscalité écologique est un levier de transformation de l'économie. Il ne s'agit pas seulement de collecter des recettes, mais d'orienter l'économie.

Monsieur le président, vous nous dites que la fiscalité écologique ne va pas à l'écologie. Mais quand 34 milliards d'euros sont collectés au titre de la fiscalité écologique, le budget de mon ministère est de 34 milliards d'euros. Vous pourrez toujours dire que ce budget couvre aussi des coûts de personnel, mais sans ce personnel, on ne pourrait pas mener de politique écologique. Quant à l'opacité des dépenses réalisées, il y a surtout beaucoup de pédagogie à déployer sur l'utilisation des recettes. Des débats courent depuis longtemps : faut-il que les recettes soient affectées ou vaut-il mieux qu'elles aillent au budget général pour

être redistribuées selon les choix politiques qui seront définis ? La question ne se pose pas quand il s'agit des recettes de l'impôt sur le revenu ou du reste de la fiscalité. Personne ne dit que la fiscalité sur le logement doit servir uniquement au logement, et la CSG ne sert pas qu'à financer la santé, mais aussi les retraites, le chômage, etc. Je suis tout à fait prêt à relever le défi de la transparence en matière de fiscalité écologique.

Il n'y a pas que l'argent public qui sert à financer la transition écologique. Chaque année, l'investissement privé est colossal dans le domaine de l'énergie, du logement ou des transports. Il faut l'orienter dans un sens écologique.

Il faut aussi accompagner les Français dans ce changement. Le crédit d'impôt pour la transition énergétique finance le remplacement des chaudières au fioul à hauteur de 30 % du montant. À cela s'ajoutent le chèque énergie, les investissements dans les transports en commun, soit 13 milliards d'euros par Assemblée nationale, le soutien aux énergies renouvelables pour 5,5 milliards d'euros. Le soutien aux énergies renouvelables se traduit par l'inscription de 7,3 milliards d'euros dans ce budget 2019, car il faut combler la dette accumulée dans les années passées, avec des factures impayées à EDF.

Le chèque énergie est budgété à hauteur de 800 millions d'euros, ce qui est une évolution - ceux qui en bénéficient le savent bien. La transformation des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz en chèque énergie a été décidée en 2015, expérimentée en 2017 et généralisée en 2018 avec un élargissement au fioul. Pourquoi cet élargissement, qui paraît peu écologique ? Tout simplement pour créer un outil de solidarité qui aidera les ménages à passer le moment de la transition, puis disparaîtra. Si l'on veut à terme se débarrasser du chauffage au fioul, il faut aider nos concitoyens à faire face à l'augmentation des prix de l'énergie, qu'elle résulte de l'évolution des marchés mondiaux ou de la mise en place d'une taxe. D'où le choix politique du transfert de fiscalité, opéré en 2017, avec la baisse de la taxe d'habitation et sa suppression à terme pour 80 % des ménages, mais aussi la baisse des cotisations sur le travail pour les entreprises, et en compensation l'augmentation de la taxe carbone. Là encore, tout le monde était d'accord sur le principe. Quand on l'a mis en œuvre, certains n'ont plus regardé que les taxes qui augmentaient. Toutes les majorités politiques qui ont augmenté les impôts ont connu tôt ou tard une sanction électorale. Il serait plus facile de satisfaire tout le monde en baissant les impôts. Cependant, à un moment donné, nous devons faire le choix de la responsabilité budgétaire.

La prime à la conversion pour les véhicules, votée l'an dernier, a été mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2018. Elle fonctionne au-delà des espérances. Ceux qui en bénéficient sont les ménages non imposables à 70 % et les habitants hors de l'Ile-de-France à 95 %. Et les véhicules que l'on met à la casse sont à 80 % de vieux diesels. La cible visée a été atteinte au-delà des prévisions, et nous maintiendrons le dispositif l'an prochain.

Quant aux autres sujets que vous avez suggérés, Monsieur le président, je propose que nous en parlions dans le cadre d'un dialogue.

M. Guillaume Chevrollier. – Avant d'intervenir comme rapporteur pour avis sur le budget, je souhaiterais vous faire part de quelques observations générales. Le contexte climatique impose que nous changions les comportements. Pour cela, il faut mettre en place des stratégies à long terme et définir une vision claire, car la progressivité, la clarté et la transparence sont les seules voies qui nous permettront de faire accepter les changements à nos concitoyens. Le contexte fiscal imposé par le Gouvernement est perçu comme brutal et opaque sur le terrain. D'où les contestations, notamment des professionnels sur

l'augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), qui semble relever d'une logique purement budgétaire, car les incitations au recyclage restent faibles. Le doublement du fonds chaleur ne figure pas au budget pour 2019, malgré la promesse du candidat Macron et alors que la chaleur renouvelable est une voie d'avenir.

Quant aux crédits du programme 113 consacré à la biodiversité, ils augmentent d'environ 20 millions d'euros cette année, dont 10 serviront à l'organisation du congrès mondial de la nature, organisé à Marseille et 10 autres financeront les actions extrêmement ambitieuses du plan biodiversité. Le financement restant modeste, comment comptez-vous être au rendez-vous des prochaines échéances, à savoir la réunion de la plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), à Paris, au printemps prochain ?

Rien ne figure dans le projet de loi de finances pour compenser la diminution des redevances cynégétiques qui représentent un manque à gagner de 20 millions d'euros pour l'ONCFS. Si l'office pourra faire face cette année, qu'en sera-t-il l'an prochain ?

L'acte II des Assises de l'eau s'ouvrira bientôt. Qu'en attendez-vous concrètement ? Le Parlement sera associé à ces assises sur le grand cycle de l'eau. Pouvons-nous espérer que la réflexion aboutira à des mesures législatives ?

Pourriez-vous aussi nous dresser le bilan de votre politique en matière de captages prioritaires ? Quels moyens souhaitez-vous y consacrer dans le prochain budget ?

Enfin, un projet de fusion de l'ONCFS et de l'AFB a été annoncé, alors même que l'agence fonctionne depuis à peine deux ans. Pourriez-vous nous préciser le calendrier et les motivations de cette fusion, « interdite », il y a trois ans, dans les débats parlementaires ? Quel impact aura-t-elle sur les missions de police de l'environnement ?

M. Pierre Médevielle. – La fiscalité écologique se heurte à l'incompréhension des Français. Est-elle vraiment compréhensible ? Il faudrait la clarifier.

Sur 2 568 communes situées dans un territoire présentant un risque important d'inondation, 303 n'ont aucun plan de prévention des risques prescrit et 342 sont dépourvues de toute initiative. Pour les 303 communes du littoral identifiées après la tempête Xynthia comme présentant un risque particulier, seulement la moitié dispose d'un plan approuvé. Il est indispensable de renforcer le dispositif, et cela vaut aussi pour la construction d'ouvrages de protection pour lesquels les collectivités ont besoin d'un soutien financier fort de l'État. La décision prise par le Gouvernement, l'an passé, de plafonner les recettes du fonds Barnier à hauteur de 137 millions d'euros de recettes, issues d'une taxe affectée sur les contrats d'assurance, risque d'avoir un impact sur la politique de prévention des risques. On ne pourra pas maintenir le plafond pendant plusieurs années sans compromettre le niveau élevé d'intervention. Un amendement a été déposé à l'Assemblée nationale pour lever certaines contraintes dans la gestion des ressources du fonds, mais cela ne modifie pas l'enveloppe totale. Quels sont vos objectifs en matière de prévention des risques naturels, alors que le président de la République a annoncé des évolutions sur le sujet, lors de son déplacement à Saint Martin, au début du mois d'octobre ?

La baisse globale des effectifs se poursuit en 2019 avec 813 emplois de moins, schéma qui succède à celui de 2018 où il y avait 830 emplois supprimés. Votre ministère est l'un des plus touchés par les réductions d'effectifs. Lors de nos auditions, nous avons relevé

des tensions importantes au sujet des effectifs des services de l'État et de ses opérateurs qui seraient moins présents dans les territoires, alors même que l'élaboration de projets innovants en matière environnementale nécessite un accompagnement accru de la part de l'État. Pouvez-vous nous indiquer si ces baisses font l'objet d'une répartition stratégique ? Quelles missions de votre ministère sont les plus affectées ?

Mme Nelly Tocqueville. – J'ai récemment commis un rapport sur la pollution de l'air extérieur. Dans son édition du 30 octobre, le journal *Le Monde* a publié deux articles consacrés à ce sujet, mentionnant le nombre important de victimes, en particulier en France. L'Agence européenne pour l'environnement qualifie cette situation de « tueur invisible ». On recense 35 800 victimes en France, ce qui nous place en quatrième position des pays les plus touchés après l'Allemagne, la Pologne et l'Italie. Malgré une légère amélioration, la pollution atmosphérique dépasse toujours les limites fixées par l'Union européenne, dont les seuils sont pourtant inférieurs à ceux fixés par l'OMS. Le Conseil d'État a adressé une injonction à l'État français, à la suite de la procédure engagée par la Commission européenne, et le Gouvernement a choisi d'y répondre par l'élaboration de feuilles de route pour les douze régions concernées. Lors des auditions que j'ai menées dans le cadre de mon rapport, nous avons identifié que les causes majeures d'émissions de NO₂ étaient la circulation et le chauffage. La hausse des taxes sur le carburant destinée à sensibiliser les usagers frappe les habitants des douze régions concernées d'une double peine : les effets de la pollution et la hausse des prix à la pompe. Qu'envisage le Gouvernement pour que notre pays ne soit plus considéré comme un des mauvais élèves de l'Union européenne ? Quelle pédagogie prévoyez-vous pour expliquer à nos concitoyens qu'ils doivent s'acquitter d'un impôt qui ne sera pas redistribué aux régions, en particulier à celles qui subissent les conséquences des mises en demeure de l'Union européenne ?

M. Jean-François Longeot. – La hausse des prix du carburant fait débat et la décision de procéder au rapprochement progressif de la fiscalité applicable à l'essence et au diesel fait couler beaucoup d'encre. A-t-on la certitude que le diesel pollue plus que l'essence ?

La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) augmentera de 3,7 milliards d'euros et de 15,4 milliards d'euros entre 2017 et 2022. Que fera-t-on de ces recettes supplémentaires ? Seront-elles affectées au budget général de l'État ou serviront-elles à financer de nouvelles mesures pour la transition énergétique ? Vous avez commencé à répondre à cette question dont l'enjeu est essentiel, car beaucoup de gens sont dans le doute. Les agences de l'eau paient une taxe qui va directement dans le budget de l'État, alors qu'il faudrait soutenir ces agences dont le rôle est d'accompagner les collectivités dans leurs travaux. Il est primordial que nous ayons l'assurance que ces crédits seront bien affectés à la transition énergétique. Quel est votre avis sur notre proposition adoptée ce matin à l'unanimité d'affecter une partie de la hausse de la TICPE aux collectivités territoriales ? Les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les EPCI, mais aussi les régions participent activement à la transition énergétique. Il est essentiel de leur donner des moyens.

Quelles mesures de compensation mettre en œuvre pour aider les entreprises et les ménages à changer de comportement ?

L'augmentation de la TGAP entraînera un coût supplémentaire pour les collectivités locales de 104 millions d'euros en 2021 et 210 millions d'euros en 2025. Que

pensez-vous d'un abattement de 50 % généralisé de cette taxe pour les résidus de tri issus de centres de tri performants ?

Pour ce qui est de la suppression du tarif sur la TICPE, il nous semble important de lisser le processus sur quatre ans. Certaines petites entreprises de travaux publics et de services qui ont des contrats avec les collectivités locales ont une clause de révision. Celle-ci sera-t-elle suffisante pour combler la hausse ? Les entreprises qui n'auront pas de clause de révision perdront de l'argent. Dans le premier cas, les collectivités locales seront financièrement pénalisées ; dans le second, ce sera le cas des entreprises. Sur le milliard d'euros de crédits supplémentaires attendus, ce sont 500 millions d'euros qui seront effectivement affectés.

La voiture électrique offre des perspectives très intéressantes mais il est primordial de mettre en place des filières de recyclage des batteries.

M. François de Rugy, ministre de la transition écologique. – Sur les Assises de l'eau, il est important de poursuivre la démarche initiée avant mon arrivée – la conclusion de la première phase a eu lieu deux jours après la démission de mon prédécesseur, en présence du Premier ministre. Je suis attaché à ce que les parlementaires soient représentés au comité de pilotage des Assises et au sein des quatre groupes de travail. J'ai saisi le président du Sénat pour qu'il désigne des sénateurs. En tant que président de l'Assemblée nationale, je m'étais battu sur ce point.

Les moyens en faveur de la biodiversité font l'objet d'un débat récurrent. Au-delà, c'est une question de pédagogie, plus que de transparence, sur les actions menées par le ministère, par ses opérateurs, notamment par les agences de l'eau, qui sont des établissements publics.

Il a récemment été question de recentraliser les agences de l'eau – j'aurais personnellement combattu cette orientation. Un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et du Commissariat général au développement durable a conclu qu'il était plus intéressant de conserver le système actuel.

J'ai reçu les présidents des comités de bassin et les directeurs des agences de l'eau. Tous sont mobilisés pour que les politiques de l'eau et de la biodiversité aillent de pair. Nous avons estimé les dépenses au titre de la biodiversité dans les budgets des agences de l'eau à plus de 500 millions d'euros pour les cinq ans qui viennent.

J'en viens à la perte de recettes pour l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) : voilà un exemple de taxe affectée. Sauf à multiplier les permis de chasse- je n'y crois pas – la baisse liée à la réduction de leur prix, évaluée à 21 millions d'euros, sera financée l'an prochain grâce à la trésorerie de l'ONCFS, qui est de plus de 42 millions d'euros.

Vous avez évoqué le projet de fusion de l'ONCFS avec l'Agence française pour la biodiversité (AFB). La nomination d'un préfigurateur est en cours. Le projet de loi préalable à cette fusion sera examiné prochainement par votre assemblée en première lecture, pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2020. On disposera alors d'un outil plus important au service de la biodiversité, comprenant une police dotée d'agents multicartes. Les blocages du monde de la chasse contre la fusion, en 2015-2016 lors des discussions sur la loi instaurant l'Agence

française pour la biodiversité, ont été levés. Ce projet de fusion n'a pas pour but principal de réaliser des économies, mais de disposer d'un opérateur plus puissant.

Toutes les communes n'ont pas encore rempli leurs obligations en matière de prévention des risques naturels. Longtemps élu de Loire-Atlantique, j'ai été sensible à la tempête Xynthia. À l'époque, le maire de la Faute-sur-mer s'était élevé contre les élucubrations des technocrates parisiens pour contester les préconisations du préfet. Ce n'est pas facile pour les élus locaux qui doivent savoir refuser des permis de construire. Le maire de Villegailhenc dans l'Aude, que j'ai rencontré après les inondations, me l'a dit : le plus difficile, pour lui, c'est de dire non.

Les programmes d'action pour la prévention des inondations (PAPI) ont des volets de prévention sur l'urbanisme et des volets d'investissement pour construire des digues et autres protections, pour les endroits où l'on construit au bord des rivières depuis des siècles.

Je souhaite qu'il soit mis fin au plafonnement du fonds Barnier. Les cotisations supplémentaires sur les polices d'assurance doivent aller à la protection des populations contre les catastrophes naturelles et à la réparation des dégâts. La lutte contre le dérèglement climatique ne consiste pas seulement à protéger la planète ou les habitants de pays lointains mais aussi à nous protéger, nous les Français. Ce dérèglement engendre une destruction de valeur. Cela a un coût. Si, demain, on veut augmenter les moyens de prévention des inondations et financer les réparations, il faudra sans doute accroître les sommes versées.

Il y a effectivement des réductions d'effectifs. J'assume de maîtriser les dépenses de fonctionnement. Dans mon ministère, le budget augmente et les dépenses de fonctionnement baissent, ce qui favorise la hausse des investissements. C'est un choix. Pour autant, 3 000 agents sont sur le terrain pour prévenir les risques. Des réorganisations internes sont nécessaires pour assurer une présence, non dans chaque département, mais à l'échelon local – il faudra trouver la bonne proximité.

Je suis mobilisé depuis très longtemps contre la pollution de l'air. On ne peut pas dire que les habitants subissent une double peine, celle de la pollution et celle des taxes sur les carburants. La fiscalité est un moyen de changer les choses dont l'effet n'est pas immédiat. Sur 32 millions de véhicules de particuliers, plus de 19 millions roulent au diesel et plus de 12 millions à l'essence, en raison des incitations en faveur du diesel. Le parc de véhicules diesel connaît une décrue. Il ne représente plus que 36 % des véhicules neufs contre 72 % il y a six ans. C'est l'effet de choix politiques mais aussi d'une prise de conscience après, notamment, le *Dieselgate*. La lutte contre la pollution de l'air est un combat de longue haleine. La fiscalité n'est pas le seul levier d'action. Il y a aussi les normes anti-pollution et les restrictions de circulation en ville.

Une bonne politique écologique comme une bonne politique sanitaire, par exemple contre le tabac, associe l'incitation à la contrainte. Dire qu'il est possible de réussir sans contrainte, c'est mentir. Nous, nous assumons. Nous avons réuni des maires et des présidents d'intercommunalités avec Mme Élisabeth Borne pour lancer les zones à faibles émissions. Mais celles-ci ne seront possibles que grâce aux restrictions de circulation, sans quoi il n'y aura pas de résultats.

En outre, le cadre change. Le parc automobile se renouvelle. Progressivement, nous voulons l'électrifier. Nous nous sommes battus pour des normes européennes exigeantes. Nous travaillons avec les constructeurs pour qu'ils proposent des offres plus diversifiées. Si

vous vous êtes rendus au Salon de l'automobile, vous avez sans doute constaté un large choix et des prix en baisse.

Vous m'avez demandé si le diesel pollue plus que l'essence. Des études scientifiques prouvent qu'il émet des particules fines, ce qui n'est pas le cas de l'essence. Tendanciellement, la motorisation à essence consomme un peu plus. Il n'est pas question de désigner un carburant méchant et un gentil, mais pour réduire les émissions de particules fines, il faut réduire l'usage du diesel puis en sortir. Jusqu'à récemment, les bus utilisaient massivement du diesel. Dès 2001, la ville de Nantes a fait le choix des bus au gaz. Île-de-France Mobilités se met enfin aux bus au gaz et à l'électricité, ce qui diminuera la pollution de l'air.

Sur la TICPE et son affectation aux collectivités territoriales : aujourd'hui, plus de 12 milliards d'euros de fiscalité écologique vont aux collectivités territoriales, *via* les dotations. La fiscalité écologique alimente le budget général de l'État, source des dotations ; de plus, une part de la TICPE est affectée aux régions. Quant à octroyer une part supplémentaire à des projets écologiques, je rappelle que si l'on donne plus ici, l'on donnera moins là, sauf à augmenter les impôts tous azimuts. Or les Français trouvent qu'ils sont déjà trop élevés.

En évoquant les recettes fiscales, notamment de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), certains ont laissé entendre que rien n'évoluerait en cinq ans. Bien sûr que si ! Les Français ont déjà commencé à changer. Ils ne sont pas figés. Ce ne sont pas des Gaulois réfractaires. Le but de la TGAP sur les déchets est bien de réduire le volume d'ordures jetées dans les décharges, qui est encore de 30 %.

M. Hervé Maurey, président. – Nous avons voté ce matin un amendement pour qu'une part de la taxe carbone aille aux collectivités territoriales, en nous appuyant principalement sur la dynamique de l'augmentation annoncée de la TICPE puisqu'entre 2017 et 2022 elle va engendrer une recette supplémentaire de 15 milliards d'euros qui ira uniquement à l'État.

En outre, la part de la TICPE à destination des collectivités territoriales va aux régions et non au bloc communal, or ce dernier est particulièrement responsable en matière de transition écologique. On ne peut pas partager les responsabilités et les charges sans jamais partager la cagnotte. Pour parodier le Président de la République, il faut partager le pognon !

On comprend les contraintes réglementaires et financières si elles sont efficaces. Mais augmenter le prix du carburant pour des Français qui n'ont le choix qu'entre la voiture individuelle et la voiture individuelle ne les fera pas changer de comportement.

M. François de Rugy, ministre d'État. – La taxe carbone va augmenter et rapporter davantage avant que l'on constate un changement de comportement. Nous l'avons annoncé. Nous ne prenons personne en traître. Il s'agit de donner le signal-prix que tout le monde réclamait sur l'énergie en général et les énergies carbonées en particulier pour lutter contre le dérèglement climatique. Mais ce n'est pas possible de regarder uniquement le silo de la fiscalité écologique. Le budget français ne fonctionne pas ainsi. Il y a toujours eu une part de taxes affectées et une autre de taxes non affectées qui vont au budget général. Ensuite, on fait des choix politiques. Pour l'armée, la police, la justice, l'éducation nationale, la santé, le budget est en hausse. Il y a en effet 15 milliards d'euros de recettes supplémentaires, mais 11 milliards d'euros de pertes de recettes en raison de la suppression de la taxe d'habitation.

Les collectivités territoriales ont connu une forte baisse des dotations. Nous y avons mis un coup d'arrêt et proposé la contractualisation, qu'il faut bien financer. Et tout cela, nous le faisons avec un budget qui est encore en déficit et une dette qui continue à augmenter. On ne peut pas regarder la fiscalité par tranche.

M. Alain Fouché. – Il semble que 19 % de la hausse de la taxe sur les carburants soit affectée à l'écologie et 81 % à d'autres missions. Nous avons été échaudés par le cas de la sécurité routière. En effet, la Cour des comptes a précisé que 25 % du produit des amendes a servi au désendettement de l'État, contrairement à ce qui avait été dit.

Je voudrais également aborder l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER). Vous prévoyez de supprimer des centrales nucléaires. Le budget alloué aux collectivités territoriales dans le cadre de l'IFER est en baisse de 2 % alors qu'en 2009, il avait été précisé qu'il ne bougerait pas. Ce sont les communes et intercommunalités qui sont touchées. Nous n'avons aucune information concernant la part des départements. Quelle est-elle ?

Selon le rapport de la Cour des comptes du 18 avril dernier, la politique de soutien aux énergies renouvelables est incohérente, inefficace et extrêmement coûteuse. Le marché des éoliennes est un bazar sans nom. Tous les maires sont démarchés par des entreprises plus ou moins sérieuses, ils acceptent l'installation d'éoliennes pour gagner de l'argent, ce qui défigure le paysage. Que se passera-t-il quand des entreprises déposeront le bilan ? Il faut mettre en place des plans départementaux, comme pour le nucléaire.

M. Michel Vaspert. – Comme vous, je me suis rendu au salon de l'automobile. Effectivement, l'évolution technologique est considérable.

Il y a quelques semaines, une personnalité du GIEC a appelé notre attention sur l'évolution climatique. On entend beaucoup parler de l'électricité et moins de l'hydrogène, mais si tout passait à l'électricité, *quid* de la production ? On ferme des centrales à charbon - c'est logique – et on a la volonté de fermer Fessenheim et même d'autres centrales. D'un côté, certains interlocuteurs disent que la production française est assez élevée, et de l'autre, EDF dit qu'il faut un ou deux EPR supplémentaires. Quelle est la position du Gouvernement ?

Ma dernière question, plus locale, porte sur la gestion des sédiments de la Rance. Ségolène Royal avait chargé le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'un rapport, qui a été rendu, mais le chantier peine à être mis en route.

M. Claude Bérit-Débat. – Monsieur le ministre, comment voyez-vous l'organisation de la police après la fusion de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage ?

Il y a un problème d'incompréhension de l'affectation des recettes de la fiscalité écologique. Quand vous dites qu'une part de la TICPE est affectée aux collectivités territoriales, je ne comprends pas.

Quelle est votre vision du partage de l'eau, notamment pour les agriculteurs ? Nos départements, comme la Dordogne, ont du mal à constituer des réserves.

M. Guillaume Gontard. – Je suis d'accord, la fiscalité peut changer les pratiques, et il faut les changer. Mais en zone rurale, ce n'est pas toujours possible. Il faut travailler sur

les alternatives, ce qui demande des moyens et un accompagnement des collectivités territoriales qui sont au centre des changements.

Les contrats de territoire à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV), mis en place en 2015 par 550 territoires, avaient bien fonctionné. Leur bilan est positif, mais on a peu de visibilité sur la suite. Que prévoyez-vous pour aider les collectivités territoriales ?

Mme Angèle Prévile. – La précarité énergétique augmente, les émissions de gaz à effet de serre également. Il faut passer à la vitesse supérieure. Le rapport du GIEC incite à prendre des mesures radicales. On ne pourra pas s'exonérer d'une grande remise à plat. Quelle est votre projet politique global ? Envisagez-vous des mesures radicales ? Pensez-vous à la pédagogie, qui est absolument nécessaire ? L'écologie ne doit pas être punitive ; chaque citoyen doit comprendre ce qui se passe. Pour éveiller les consciences, on pourrait diffuser des clips télévisés. On pourrait aussi mettre à profit l'intelligence et la créativité des jeunes et de leurs professeurs, en organisant un grand concours.

Une TGAP-amont ne serait-elle pas logique en ce qui concerne les déchets ? Les consommateurs sont captifs. Ce sont les entreprises qui suremballent. Il faut leur appliquer le principe du pollueur-payeur.

Le compostage n'existe toujours pas partout sur le territoire, or il serait facile à mettre en œuvre.

M. Ronan Dantec. – Le Sénat a voté l'augmentation de la trajectoire de la contribution climat énergie (CCE) à mon initiative et à celle de M. Ladislas Poniatowski - c'était consensuel – et son prix actuel n'est pas très différent de ce que nous avons voté dans la loi de transition énergétique.

Dès 2016, tous les réseaux de collectivités territoriales ont mis sur table une proposition commune de dotations additionnelles pour accompagner les compétences nouvelles créées dans la loi, les plans climat air énergie territoriaux (PCAET) obligatoires pour les intercommunalités et le volet climat des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Les compétences nouvelles obligatoires n'ont pas été accompagnées de financements supplémentaires. Trois ans plus tard, la plupart des territoires n'ont pas mis de PCAET en place, ni de volet climat. La France voit ses émissions de gaz à effet de serre augmenter puisque ce sont les territoires qui influent sur la vie quotidienne et qu'une large part des émissions de CO₂ sont liées à cette vie quotidienne. Au-delà du débat sur les grandes masses financières, on voit bien qu'il y a un manque dans la stratégie nationale bas carbone. Dans un contexte de grandes fractures territoriales et d'inégalités vis-à-vis de l'augmentation de la CCE, il est urgent d'aller vers les territoires.

Tous les réseaux de collectivités sont unanimes pour que seules les intercommunalités et les régions reçoivent cette dotation, dans le cadre d'une contractualisation avec obligation de résultats. Monsieur le ministre, acceptez-vous de mettre en place le groupe de travail que tous les réseaux français de collectivités territoriales vous demandent ?

M. Olivier Léonhardt. – Dans notre pays, des citoyens ne veulent ni ne peuvent plus attendre. Il y en a partout en France, qui réfléchissent, s'organisent, agissent en lançant

des initiatives, parfois de grande ampleur. Ainsi, le navigateur Yvan Bourgnon écume les océans pour les nettoyer des millions de tonnes de plastique qui polluent les fonds marins.

Souvent, on attend tout de l'État. Parfois, celui-ci est bien plus efficace en accompagnant les initiatives citoyennes, pour renverser la vapeur afin que nos enfants aient un avenir sur notre planète.

Renverser la vapeur, c'est aussi changer de logique et se saisir des problèmes à la source. C'est faire porter la responsabilité sur les industriels, ceux qui fabriquent et qui mettent les produits sur le marché et non plus simplement sur les consommateurs. C'est par conséquent obliger les entreprises à se tourner vers l'économie circulaire en les contraignant à fabriquer des produits recyclables, le plus possible avec des matières recyclées.

Pour lutter efficacement contre le suremballage et faire en sorte qu'il devienne moins coûteux de fabriquer et de consommer des produits vertueux pour l'environnement, je propose d'arrêter de taxer les gestionnaires de déchets qui ne sont pas responsables de la non-recyclabilité des produits. Réduire la quantité de produits non recyclables sur le marché contribuerait à l'objectif gouvernemental de diminuer par deux le stockage des déchets.

Les recettes pourraient être consacrées au développement de l'économie circulaire et à l'accompagnement des politiques de réduction des déchets.

M. François de Rugy, ministre d'État. – Monsieur Fouché, nous avons déjà beaucoup évoqué la question de la hausse des taxes sur le carburant. Je le répète : nous allons améliorer les choses et les présenter de la façon la plus claire possible, concernant les recettes et les dépenses.

Concernant l'IFER et les pertes de recettes résultant pour les collectivités territoriales de la fermeture d'une grosse centrale, comme celle de Fessenheim, ou de centrales à charbon situées sur leur territoire, nous sommes totalement transparents avec les élus locaux. Nous avons prévu des dispositifs d'étalement des pertes dans le temps afin d'éviter des effets pervers entre communes et intercommunalités. Cela étant dit, nous ne pouvons pas garantir à vie des recettes liées à des installations qui disparaissent.

La Cour des comptes a dit de la politique de soutien aux énergies renouvelables qu'elle était incohérente, coûteuse et inefficace. Nous essayons d'y mettre de l'ordre. Un important travail a été réalisé par les services de l'État et les collectivités territoriales. Les éoliennes ne sont pas implantées n'importe où. Les schémas régionaux doivent être respectés.

Cela étant dit, quand on examine la carte de France d'implantation des éoliennes terrestres, on constate que des départements entiers n'en comptent pas une seule, soit parce qu'il n'y a pas de vent, soit parce que les contraintes sont très nombreuses. Pour ma part, je pense que les contraintes sont trop nombreuses. Nous avons procédé à des simplifications ces dernières années, mais la tentation est toujours grande d'en ajouter. Il y a donc des endroits où il est difficile d'implanter des éoliennes. Il n'y a ainsi vraiment pas beaucoup d'éoliennes dans le quart sud-ouest. Or un certain équilibre est nécessaire. Il faut aller de l'avant, car la production d'électricité est compétitive aujourd'hui. Nul besoin de subventions.

De même, on sait qu'il y a en France un potentiel pour développer l'énergie solaire photovoltaïque. Je rappelle que, dans ce cas, on utilise nos ressources au lieu d'importer de l'uranium, du pétrole ou du gaz, sachant que la facture pétrolière et gazière

représente entre 50 et 70 milliards d'euros dans notre commerce extérieur selon les années, en fonction du prix du pétrole. Aujourd'hui, les centrales au sol permettent de produire de l'électricité à un coût compétitif.

M. Vaspart m'a interrogé sur les solutions hydrogène dans le secteur automobile. Or ce n'est pas dans ce secteur que l'utilisation de l'hydrogène sera la plus pertinente à court terme. Pour notre part, nous soutenons l'hydrogène au stade de la recherche et développement. Il existe deux façons de produire de l'hydrogène : à partir du méthane et de l'électrolyse de l'eau. Aujourd'hui, 95 % de l'hydrogène consommé dans le monde provient du méthane, cette technique étant malheureusement fortement émettrice de CO₂. L'hydrogène issu de l'électrolyse de l'eau, qui est surtout utilisé dans l'industrie, est aujourd'hui deux fois plus cher que l'hydrogène issu du méthane. Nous soutenons donc cet hydrogène afin de réduire son coût et de le rendre compétitif. Si on applique une taxe carbone sur la production de l'hydrogène issu du méthane, l'hydrogène issu de l'électrolyse de l'eau devient plus compétitif. Tout se tient ! Il s'agit d'orienter la production d'énergie vers les solutions les moins émettrices de CO₂.

L'hydrogène est également une solution pour les transports lourds, notamment le train. Nous y croyons. Un constructeur français, Alstom, développe actuellement cette solution, en Allemagne malheureusement, mais des projets verront le jour en France.

Ces solutions doivent toutefois être compétitives, sinon elles ne se développeront pas à grande échelle et on ne les subventionnera pas de façon monumentale.

Je ne m'attarde pas sur les questions de production d'électricité, sur les équilibres, car nous aurons l'occasion d'y revenir lors de la présentation du projet de loi de programmation annuelle de l'énergie dans les semaines à venir. Je serai évidemment disponible pour en débattre avec vous en commission. De même, nous reparlerons spécifiquement de la gestion des sédiments de la Rance, si vous le voulez bien.

Le partage de l'eau pose la question des usages de l'eau, tout simplement, et des réserves. Il faut arrêter de tourner autour du pot : c'est l'un des enjeux de l'adaptation au dérèglement climatique. On le voit, cette année, la sécheresse touche des départements qui n'avaient jamais connu ce problème auparavant. C'est typiquement une manifestation du dérèglement climatique. Les phénomènes de fortes précipitations sont également accentués. Pour gérer ces questions, nous avons commencé à travailler avec le ministère de l'agriculture. Dans son rapport, le préfet Bisch pose un certain nombre de principes, que nous allons mettre en œuvre, y compris s'agissant des réserves, souvent combattues au sein de mon ministère.

Nous devons également changer les usages, sinon nous ne nous adapterons pas au changement climatique. C'est vrai en matière d'irrigation – ce n'est pas un gros mot dès lors qu'elle est gérée de manière responsable ! – ou d'alimentation en eau pour l'élevage. Cet été, une région comme le Limousin a connu des déficits en eau alors que ce n'était jamais arrivé auparavant.

Nous reviendrons sur la police de l'environnement dans le cadre de la fusion AFB-ONCFS. Il est évident que nous devons avoir des agents multifonctions qui puissent remplir ce rôle, à condition d'être détachés du monde de la chasse. La Fédération nationale des chasseurs en est d'accord.

J'en viens à l'alternative à la voiture individuelle.

Il est certain que le choix ne peut pas se faire entre la voiture et les transports en commun, ces derniers ne pouvant pas aller partout, en particulier à la campagne. Ce serait même une aberration écologique de mettre en place des bus ou des trains dans des endroits où il n'y a que quelques personnes à transporter.

En revanche, le covoiturage, par exemple, est un nouvel usage de la voiture qui n'est pas assez développé aujourd'hui, en tout cas pour les courtes distances et les trajets quotidiens. De nombreuses collectivités ont créé des aires de covoiturage qui marchent, mais il faut des applications. À Charleville-Mézières, une collectivité a mis en place un système de voitures électriques partagées permettant de répondre aux besoins en déplacements des gens n'ayant pas de voitures.

Les territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) ne seront pas poursuivis, comme l'avait d'ailleurs annoncé mon prédécesseur. Nous honorerons les engagements qui ont été pris, alors qu'ils n'ont pas toujours été financés, mais nous privilégions une politique différente, les contrats de transition écologique. Tout le monde ne porte pas tout à fait la même appréciation sur le bilan des TEPCV, entre effet de levier sur les territoires et effet d'aubaine !

Monsieur Dantec, vous m'avez interrogé sur les plans climat air énergie territoriaux. Je vous remercie tout d'abord d'avoir rappelé que la taxe carbone avait fait l'objet d'un consensus. Pour ma part, je l'ai votée en 2009, lorsque le président Sarkozy a voulu l'instaurer. J'étais alors dans l'opposition, mais j'ai parfois eu l'impression de la défendre davantage que les députés de la majorité de l'époque. J'ai regretté que cette taxe ait été abandonnée, le Conseil constitutionnel l'ayant retoquée. Le gouvernement Fillon avait indiqué qu'il allait présenter un nouveau projet, mais il ne l'a jamais fait. J'ai également soutenu cette taxe lorsqu'elle a été adoptée en 2013, puis augmentée en 2017.

Ceux qui étaient favorables à une taxe carbone pensaient qu'elle allait permettre de taxer davantage l'électricité produite par du gaz, du fioul et du charbon et de soutenir le nucléaire. Il ne faut pas s'en cacher. Aujourd'hui, les mêmes déplorent que la taxe carbone s'applique aussi au fioul domestique et au carburant des voitures. La taxe ne s'applique pas à certaines émissions et pas à d'autres.

Seuls les agriculteurs et les industries électro-intensives sont exonérés de cette taxe. Elle n'est pas appliquée au gazole non routier pour les agriculteurs. C'est une niche fiscale, qui représente un milliard d'euros. Jusqu'à présent, les agriculteurs en payaient une partie qui leur était ensuite remboursée. Cette année, nous allons plus loin : ils n'auront même pas à faire cette avance, ce qui représentera une facilité de trésorerie de 250 millions d'euros. Quant aux électro-intensifs, ils bénéficient d'une exonération afin d'éviter la disparition pure et simple d'usines sur notre territoire. Cela étant dit, il faudra bien demain trouver des solutions pour les intégrer dans le système.

Je suis prêt à constituer un groupe de travail associant mon ministère, les associations de collectivités et le ministère de l'économie et des finances sur la contractualisation.

M. Hervé Maurey, président. – Dont acte.

M. François de Rugy, ministre d'État. – Des décisions devront être prises en matière de gestion des déchets, mais de telles décisions ne sont jamais faciles à prendre. Je me

souviens qu'il a été envisagé de généraliser la redevance incitative à la place de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Je crois même que cela a été voté. Pour ma part, je suis pour. Des collectivités, petites ou grandes, l'ont mise en œuvre, et cela marche, mais je constate que, malgré cela, il y a encore des gens qui ne veulent pas en entendre parler, arguant que les poubelles finiront dans les fossés ou chez les voisins, ce qui est faux. J'ajoute que ceux qui ont mis en œuvre cette redevance l'ont parfois payé cher lors des élections municipales suivantes.

Nous allons proposer des consignes pour les bouteilles en plastique, qui sont du reste beaucoup plus fines aujourd'hui qu'il y a dix ans, mais cela ne se fera pas du jour au lendemain. Cela ne sera pas facile, mais nous allons le faire, y compris par la contrainte.

Madame Prévile, vous souhaitez qu'on passe à la vitesse supérieure, que l'on prenne des mesures radicales. Si cela signifie s'attaquer aux problèmes à la racine, j'y suis prêt, mais si cela veut dire le faire de manière brutale ou du jour au lendemain, je dis non. Nous privilégions plutôt des choses progressives, ce qui n'est pas facile pour autant.

Une campagne de communication en faveur des économies d'énergie est en cours, la campagne FAIRE. On s'est rendu compte que beaucoup de gens ne mesuraient pas l'intérêt pour eux-mêmes – même pas pour la planète – d'effectuer des travaux de rénovation énergétique alors qu'ils refont, quand ils en ont les moyens, leur cuisine, leur salle de bains ou les peintures pour améliorer leur confort ou pour des raisons purement esthétiques. Les travaux de rénovation énergétique, avant d'être une amélioration pour la planète et une source d'économies d'énergie, augmentent également le confort, ceux qui ont fait de tels travaux peuvent en témoigner. Il faut s'appuyer sur leur expérience.

J'ai déjà répondu à la question des suremballages, laquelle sera traitée lors de la transposition de la directive Déchets. Nous verrons alors si nous introduirons des dispositions supplémentaires, comme la consigne des bouteilles en plastique.

M. Hervé Maurey, président. – Monsieur le ministre, j'espère qu'il n'y aura plus de bouteilles en plastique au Sénat la prochaine fois que vous y viendrez. Notre commission a demandé à l'unanimité la mise en œuvre de solutions alternatives. Notre commission, et c'est bien normal, est pionnière sur ces sujets. Elle a ainsi été la première, bien avant l'Assemblée nationale, à pratiquer l'examen dématérialisé des amendements en commission.

M. Cyril Pellevat. – Monsieur le ministre, la vallée de l'Arve figure parmi les zones françaises pointées par la Commission européenne pour ses taux élevés de particules fines et fait tristement et régulièrement la une de certains médias. Chaque année, 550 000 poids lourds la traversent. Elle compte de nombreuses industries polluantes et des milliers de vieilles cheminées, dont les fumées ne se dissipent pas malgré les fonds Air Industrie et Air Bois.

J'en appelle à une véritable ambition des pouvoirs publics en matière de qualité de l'air, justifiée par des préoccupations sanitaires et non par la crainte de contentieux.

Comptez-vous agir sur d'autres leviers que la restriction de la circulation, qui est insuffisante, pour lutter contre la pollution, sachant que les principales sources de pollution sont les cheminées et que la vallée de l'Arve se caractérise par sa configuration géographique ? Selon quel calendrier ? Comptez-vous venir dans la vallée de l'Arve ?

Enfin, comme vous, je tiens à saluer l'ensemble des élus locaux qui œuvrent au quotidien et proposent des solutions. Face à la pression de la population, ils ont besoin d'être soutenus par les parlementaires, par les ministres et les pouvoirs publics d'une façon générale.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Monsieur le ministre d'État, je tiens d'abord à dire que je partage les propos d'Alain Fouché sur l'organisation de l'éolien sur le territoire français. Pour ma part, je vous interrogerai sur le photovoltaïque.

Les entreprises françaises de production de panneaux photovoltaïques, comme le groupe Armor à Nantes, rencontrent des difficultés face aux entreprises chinoises ou étrangères dont les coûts sont extrêmement bas. Si la Commission de régulation de l'énergie ne fait pas d'efforts pour favoriser les entreprises françaises, nous risquons une fois de plus de voir disparaître ces pans de l'industrie française.

Par ailleurs, ne pourrait-on pas installer des panneaux photovoltaïques le long des lignes à grande vitesse afin de réduire leurs nuisances sonores ?

M. Joël Bigot. – La levée de boucliers que provoque l'augmentation du coût du carburant et de l'énergie est préjudiciable à l'idée même de fiscalité écologique. C'est peut-être une bonne idée sur le fond, mais, sur la forme, c'est perçu comme une mesure punitive. Au mois de février dernier, votre prédécesseur avait indiqué que l'un des principes devant guider la mise en place de taxes destinées à changer les comportements était celui de la progressivité. En l'occurrence, ce principe n'est visiblement pas respecté. Le dispositif retenu est contraire à l'équité et manque singulièrement de lisibilité.

Le rapport de la Commission nationale du débat public sur la programmation pluriannuelle de l'énergie est limpide : les catégories sociales ayant des revenus inférieurs sont beaucoup plus affectées que les autres par la hausse de la fiscalité environnementale. En effet, ce sont les ménages les plus modestes qui sont les plus frappés par la précarité énergétique, parce qu'ils habitent loin des centres-villes et n'ont pas accès aux transports publics. Le projet de loi de finances manque cruellement de mesures d'accompagnement en leur faveur. Où en est la structuration du service public de la performance énergétique de l'habitat ?

Des expériences positives ont été menées sur les territoires. Vous avez indiqué que certains dispositifs allaient être abandonnés. Je pense à des aides à destination des collectivités territoriales qui permettaient d'avoir des politiques vertueuses. Quel prolongement comptez-vous donner à ces démarches ? Les collectivités territoriales et les citoyens ont besoin de visibilité.

M. Jean-Marc Boyer. – Voilà quelques années, il y avait des mesures incitatives pour acheter des véhicules diesel. J'avais d'ailleurs moi-même été séduit par les arguments d'associations de consommateurs montrant que le filtre à particules permettait d'avoir un diesel beaucoup moins polluant que l'essence. Quelles sont aujourd'hui les études scientifiques sérieuses qui permettent d'affirmer que le diesel pollue plus que l'essence ?

Nous adoptons des mesures en France, et nous essayons d'être exemplaires. Mais ne faut-il pas replacer cela dans le contexte européen ? Sinon, c'est une goutte d'eau dans l'océan. Regardons ce qui se pratique en Allemagne, en Italie, en Espagne ou en Belgique pour réduire effectivement les émissions de CO₂.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Nous demandons qu’une part de la taxe carbone aille aux collectivités territoriales non pas pour compenser la suppression de la taxe d’habitation, mais bien pour accompagner ces dernières sur des actions précises, à l’instar des contrats de transition écologique.

La concertation qui a été menée par la Commission nationale du débat public sur la PPE a permis à bon nombre de nos concitoyens de mieux appréhender l’ensemble des enjeux énergétiques sur le renouvelable. Toutefois, je crains que les arbitrages ne soient rendus en fonction de considérations budgétaires de court terme, au détriment du choix de la constitution de véritables filières industrielles nationales : la renégociation des appels d’offres pour l’éolien en mer posé et la renonciation aux fermes commerciales dans l’hydrolien en sont des signes avant-coureurs. Avez-vous des informations à nous communiquer à cet égard ?

La création d’un fonds de compensation horizontale pour l’accompagnement de la fermeture de centrales thermiques et nucléaires figure dans le projet de loi de finances. Ce choix est très pertinent. Mais allez-vous nous livrer un bilan du coût de cette fermeture ? Je pense évidemment à l’indemnisation des exploitants, mais également à l’accompagnement des salariés et des territoires.

Mme Pascale Bories. – Les Français n’ont pas compris la hausse des taxes sur le carburant. Lorsque vous êtes venu dans le Gard, vous avez visité deux communes, Bagnols-sur-Cèze et Villeneuve-lès-Avignon, assez bien dotées en transports en commun. Mais, dans d’autres communes de mon département, nombre de personnes, notamment des jeunes, sont obligées de se rendre sur leur lieu de travail en prenant leur voiture, qui est souvent un véhicule d’occasion, pour des raisons de coût, d’autant qu’elles ont subi la baisse des aides personnalisées au logement (APL). Quelles réponses leur apportez-vous ? Le chèque énergie ne changera rien ; elles devront toujours prendre leur véhicule. De même, les retraités de ces communes, qui subissent la disparition des services publics et des médecins, doivent se rendre dans des communes plus importantes et n’ont pas d’autre solution que de prendre leur voiture. Ce n’est certainement pas avec la hausse des prix du carburant que vous allez résoudre leurs problèmes. Je pense sincèrement qu’une fiscalité de type bonus-malus serait mieux acceptée. Vous avez évoqué les rénovations de façade. J’ai moi-même souhaité en faire une avant d’y renoncer ; les dispositifs fiscaux ne sont pas incitatifs.

J’ai bien noté qu’il n’était pas possible d’affecter la totalité de la fiscalité écologique à de telles dépenses. Mais ne pourrait-on pas envisager d’élargir le compte d’affectation spéciale « Transition énergétique », afin d’avoir une véritable politique énergétique ?

Enfin, j’aimerais entendre M. le ministre sur le projet Cigéo, ainsi que sur la réduction des déchets nucléaires par l’investissement sur de nouveaux types d’installations.

Mme Françoise Cartron. – On a beaucoup souligné que la lutte contre le changement climatique reposait sur de la pédagogie et devrait s’appuyer sur la jeunesse. J’ai donc une proposition. Pourquoi ne pas faire du service universel obligatoire qui sera mis en place pour les jeunes un service universel environnemental ? Ce serait une bonne manière de les mobiliser sur ces enjeux.

Vous avez évoqué le fonds Barnier. Qui le gère ? Qui décide que tel ou tel particulier y est éligible ? C’est un peu kafkaïen. Je suppose que vous suivez le dossier de l’immeuble Le Signal à Soulac-sur-Mer, en Gironde. Des personnes sont en souffrance. Elles

ont été évacuées de l'immeuble, que l'on en est train de désamianter. Nous avons toujours été confrontés à des gouvernements peu réactifs. Avez-vous une solution ?

M. Olivier Jacquin. – Le Président de la République, que j'ai pu interroger lundi à Pont-à-Mousson sur la nécessité d'un fléchage, d'une plus grande lisibilité et de mesures d'accompagnement comme le chèque énergie, m'a indiqué ne pas être favorable à tout ce qui peut rigidifier la globalité budgétaire de l'État. Ayant présidé un exécutif local, je comprends ce que cela signifie. Mais, à ce titre, quand je paye mes taxes sur le carburant, j'ai un peu le sentiment de compenser fiscalement, par exemple, la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune. Le Premier ministre a évoqué la possibilité de compenser la baisse de la taxe d'habitation en affectant des recettes de la fiscalité écologique. Cela m'inquiète beaucoup. Une telle mesure ne permettrait pas donner des moyens supplémentaires aux collectivités territoriales pour agir. Or la transition énergétique se fera dans les territoires et reposera sur les communes et les EPCI.

Je vous ai déjà sollicité sur la faiblesse du Fonds chaleur. Des industries importantes de mon département – l'une produit du bicarbonate de soude – sont très consommatrices d'énergie et visent à utiliser des combustibles solides de récupération, ou CSR. Nous ne savons pas comment financer d'aussi gros projets.

Une harmonisation européenne des transports est nécessaire. Qu'en est-il d'une fiscalité sur les poids lourds traversant notre pays pour faire le plein à moindre coût au Luxembourg, qui pratique un *dumping* fiscal très choquant ? Je m'étonne également de l'exonération de TVA sur le transport aérien alors qu'il est moins cher de traverser la France en avion *low cost* qu'en train. Enfin, pourquoi ne pas équilibrer le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, l'AFITF, par l'affectation de recettes de la TICPE ?

M. Jean-Pierre Corbisez. – En tant que rapporteur pour avis sur les crédits consacrés aux transports routiers et du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », je me réjouis de la hausse de la prime à la conversion, qui passera de 122 millions d'euros à 306 millions d'euros en 2019. Mais la nouveauté est que le dispositif sera limité à l'achat de véhicules de prix inférieur à 60 000 euros. Instaurer un tel plafond, c'est un peu retirer la planche au milieu du gué. Le bonus écologique concerne non seulement les véhicules électriques à batteries, mais aussi les véhicules à l'hydrogène, qui coûtent très cher.

Des entreprises privées et des collectifs ont déjà commencé à investir. Par exemple, un syndicat mixte de transports a construit des bâtiments et des stations pour pouvoir acheter des bus à hydrogène. Aujourd'hui, il n'y a plus de problème de recyclage des batteries : l'autonomie est supérieure à 600 kilomètres ou 700 kilomètres, avec une recharge en moins de trois minutes, comme pour un véhicule classique. La société de taxis parisienne Hype, qui a acheté vingt-cinq Toyota Mirai au mois de juillet, a obtenu les 6 000 euros par véhicule. Avec le nouveau plafond, ce ne sera plus possible pour les prochains véhicules achetés. Je proposerai donc à mes collègues d'adopter un amendement tendant à supprimer ce plafond, faute de quoi nous risquons de bloquer des collectivités territoriales qui voudraient s'engager dans cette direction. Monsieur le ministre, j'aimerais avoir votre soutien sur ce dossier, même si je sais que la décision appartiendra peut-être plus à Bercy.

M. François de Rugy, ministre d'État. – J'ai eu à connaître du dossier de la pollution de l'air dans la vallée de l'Arve bien avant d'être ministre. Les trois facteurs de

pollution ont été rappelés : l'industrie, les chauffages au bois, qui sont mal réglés ou déficients, et le trafic routier. C'est sans doute la région de France la plus touchée, avec, à certaines périodes, des pics de pollution pendant plus de trente jours consécutifs. Je suis tout à fait déterminé à agir contre la pollution de l'air, même si le sujet est parfois un peu éclipsé par celui du climat. La problématique est spécifique. Le chauffage au bois est souvent perçu comme positif dans la lutte contre le dérèglement climatique – d'ailleurs, c'est effectivement une alternative au chauffage au fioul, notamment en milieu rural, ce que le gaz n'est pas toujours –, mais il peut être à l'origine de particules fines, donc de pollution, s'il est mal réglé. J'ai été sollicité par des députés pour venir travailler sur place.

Mais les solutions ne pourront pas être sans contrainte. Or les contraintes ne passent jamais comme une lettre à la poste. Les industriels expliquent que, pour faire face à leurs concurrents étrangers, lesquels ne sont pas soumis aux mêmes contraintes, ils vont devoir délocaliser ou fermer leurs usines. Paradoxalement, c'est peut-être un peu plus facile d'agir sur le transport routier. Lors du conseil des ministres européens du mois d'octobre, nous avons évoqué les normes sur les émissions de CO₂. Heureusement d'ailleurs qu'il y en a ! Mais, dès qu'il s'agit d'imposer des contraintes, on nous explique qu'il ne faut pas le faire trop vite ou trop fort. Certes, pour progresser, il faut se fixer des objectifs réalistes. Il est irréaliste d'imaginer que toutes les voitures, ou même seulement les voitures neuves seront électriques dans cinq ans. Mais la norme que nous avons adoptée est pour 2030, c'est-à-dire dans douze ans. L'industrie a donc du temps pour réaliser des investissements.

M. de Nicolaÿ a évoqué le photovoltaïque. Avec le Président de la République, nous avons réuni les industriels français de la production d'énergie, de l'automobile, ainsi que les fournisseurs de services. Tous sont d'accord pour être plus offensifs et investir. Mais ils voudraient que l'Europe se protège un peu, parce que la Chine le fait, par exemple en fixant des clauses d'équipement en batteries pour ses voitures. Si l'Europe n'en fait pas autant, nous disent-ils, il faudra aller s'équiper en Chine, au Japon ou en Corée. J'ai pris l'exemple des batteries pour l'automobile, mais le raisonnement vaut aussi pour le photovoltaïque.

Je prends toujours le TGV qui passe par la Sarthe pour me rendre à Nantes. Le bruit est l'une des nuisances auxquelles les Français, notamment ceux qui vivent en ville – je pourrais évoquer le bruit des avions, le bruit routier, le bruit industriel sur son lieu de travail –, sont les plus exposés. Nous devons lutter avec détermination pour améliorer leur qualité de vie.

Monsieur Bigot, je ne comprends pas bien cette histoire de fiscalité punitive. Personne n'est content de payer des impôts. Certains ont bien le droit de voir l'ISF dans les vapeurs d'essence... Pour ma part, je préfère songer à ceux qui ont bâti l'État-providence et la sécurité sociale en France, ce dont il faut les remercier ; on aurait aussi pu leur dire que leur démarche était punitive, puisque les cotisations sur les salaires, c'est du salaire en moins. Il me semble important d'avoir une protection sociale et des services publics. Certes, il faut trouver le bon niveau d'investissements publics. Je pense d'ailleurs qu'on peut le faire en essayant globalement de maîtriser les dépenses publiques. Je réagis un peu vivement sur cette expression, car elle est employée par l'une des personnes m'ayant précédé. Là, c'est un comble ! C'est tout de même bien elle qui a fait voter une telle disposition dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte en 2015 ; si cela constituait pour elle un cas de conscience insupportable, il fallait qu'elle démissionne !

Les taxes sont un bon levier pour faire changer les comportements, précisément parce que nos concitoyens n'aiment pas en payer. De même, les mesures de crédit d'impôt ont

souvent beaucoup de succès. J'observe d'ailleurs que cela choque moins d'enrichir les pays producteurs de pétrole. J'aimerais que nous soyons plus offensifs et que nous consommions moins de pétrole, afin de moins les enrichir. Les taxes que l'on paye à l'État, elles, restent en France et sont réinvesties dans notre pays.

J'en viens à la question de la progressivité. En matière de fiscalité écologique, plus on consomme, plus on paye ; moins on consomme, moins on paye. On évoque souvent les ménages modestes. Certes, quand le budget est faible, la contrainte de chaque poste budgétaire, à commencer par le logement, pèse lourd. Mais, toutes les statistiques le démontrent, ce sont les plus riches qui consomment le plus d'énergie – ce sont eux qui achètent les plus grosses voitures et les plus grands logements, qu'il faut bien chauffer – et qui payeront donc le plus de taxe carbone. Les ménages qui, en proportion, consomment le moins de voitures sont les ménages les plus modestes ; dans l'agglomération nantaise, c'est au sein des quartiers d'habitations à loyer modéré (HLM) que le taux de possession de voitures est le plus faible. Et c'est logique : avoir une voiture coûte cher ; ceux qui n'en ont pas les moyens n'en achètent pas.

Certes, madame Bories, il y a évidemment des ménages modestes qui ont besoin d'une voiture pour aller travailler. Mais nous faisons des propositions ; nous n'avons pas attendu la hausse des prix du carburant sur le marché mondial. Pendant une campagne électorale, je me suis battu en faveur de la prime à la conversion. Ce n'est pas seulement pour passer le mauvais moment de la hausse des prix du carburant. C'est une mesure durable. Une voiture qui pollue moins est une voiture qui consomme moins. La prime à la conversion ne concerne pas que les voitures électriques, hybrides ou au top niveau de la faible pollution. Elle s'applique aux voitures qui polluent moins en général, y compris les voitures d'occasion. C'est la première fois dans notre pays. Jadis, les primes à la casse visaient uniquement à l'achat de voitures neuves, afin de relancer le marché de l'automobile face à une crise, comme en 2008. En l'occurrence, le dispositif que nous avons décidé concerne aussi les voitures d'occasion. Ainsi, 70 % des bénéficiaires sont des ménages non imposables ; ils toucheront 2 000 euros, voire 2 500 euros pour un véhicule électrique.

Le chèque énergie, c'est de la redistribution sociale pure, et non de l'écologie. Autrefois, il y avait les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz. Cela a été transformé en chèque énergie. Le dispositif a été élargi au fioul, car il y avait un sujet particulier pour les chaudières au fioul. Mais nous subventionnons par ailleurs le remplacement des chaudières au fioul par le biais du crédit d'impôt. L'objectif à terme est évidemment de permettre aux gens de ne plus se chauffer au fioul, afin de ne plus subir les hausses des prix, qu'elles soient liées au marché mondial ou aux taxes. L'idée est d'avoir des chaudières à bois, des chaudières à gaz ou des pompes à chaleur électrique.

Le service public de la performance énergétique était prévu dans la loi de 2015. À l'époque, les régions voulaient être opératrices et avaient beaucoup poussé en ce sens. Aujourd'hui, on se rend compte que le dispositif a un coût. Nous allons donc retravailler avec elles pour que le service soit mis en place d'une façon ou d'une autre, en partant de l'existant, par exemple les points Information Énergie ou l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Nous allons réunir les différents acteurs autour de la table pour permettre aux Français d'accéder à des informations fiables.

Monsieur Boyer, le diesel avec filtre à particules émet moins de particules que le diesel sans filtre à particules, mais il en émet tout de même ; elles sont d'ailleurs potentiellement plus toxiques, car plus fines. Ce n'est pas le cas des moteurs à essence. À une époque, nous

étions dans le tout diesel. Il ne faut pas basculer dans l'extrême contraire non plus. Mais le fait est que le marché a évolué – tous les constructeurs automobiles vous le diront –, pour des raisons d'image : le diesel a aujourd'hui une mauvaise image, à cause des fumées noires qui sortent de beaucoup de pots d'échappement et du scandale de la triche. Des enquêtes judiciaires sont en cours : certains constructeurs automobiles ont triché sur les logiciels installés dans les voitures, parce qu'ils n'arrivaient pas à respecter les normes européennes.

Je souhaite qu'il y ait plus de coordination européenne en matière énergétique. Si nous fermons nos centrales à charbon, c'est évidemment aussi pour convaincre nos voisins, comme l'Allemagne ou la Pologne, d'en faire autant.

La Commission nationale du débat public a effectivement beaucoup travaillé sur la programmation pluriannuelle de l'énergie. Les 400 citoyens qui ont été tirés au sort ont fourni un travail très intéressant, que je vous invite à regarder. L'une des craintes soulevées est que la transition écologique ne soit pas suffisamment solidaire.

Le débat entre les technologies les plus matures et la filière industrielle à construire a été abordé. Beaucoup ont poussé pour que l'on investisse massivement dans ce qui est à la fois fiable technologiquement et compétitif économiquement. Je suis très attaché à ces deux critères, que vous m'entendrez souvent reprendre. Ils doivent s'appliquer à tous les modes de production d'électricité. C'est à cette aune que j'évalue l'EPR, sur la base de chiffres, et non de paris ou d'espoirs. L'EPR a été vendu au Royaume-Uni. L'opérateur EDF s'est engagé sur un prix, environ 100 euros le mégawattheure, même si cela varie un peu en fonction du taux de change entre l'euro et la livre. En France, le prix du marché est de 60 euros, autant que pour l'éolien terrestre ou le solaire photovoltaïque de grande taille au sol. Voilà quelques années, c'était moins de 40 euros. Vous le voyez, on peut varier aussi sur l'électricité ; il n'y a pas que le pétrole.

L'éolien est aujourd'hui une filière industrielle en France. Cela représente 15 000 emplois. Orano, qui fabrique le combustible nucléaire, c'est 16 000 emplois, dont 12 000 en France. Nous allons faire en sorte que la filière de l'éolien flottant puisse se développer en France. Ce n'était pas gagné. Certains voulaient attendre que le secteur devienne compétitif avant de s'engager dans cette voie. Certes, nous ne pouvons pas développer en France des filières qui sont très loin d'être économiquement compétitives dans tous les domaines. Il faut donc faire des choix, notamment dans la recherche et le développement.

La question du coût de la fermeture des centrales a été soulevée. Vous avez sans doute vu que le décret relatif à la fermeture de la centrale de Fessenheim avait été annulé. Sans doute la personne qui a signé ce décret un mois avant les élections savait-elle qu'il le serait... C'est tout de même problématique. Faisons les choses dans l'ordre. Au risque de décevoir ceux qui auraient des doutes, je vous confirme que la fermeture de Fessenheim aura bien lieu. Nous avons réuni les élus et les acteurs de terrain, qui se préparent à l'après-centrale. Certes, ce n'est pas facile, d'autant que Fessenheim permettait d'avoir des recettes fiscales. Mais le processus est enclenché, et la fermeture se fera.

La programmation pluriannuelle de l'énergie risque de prévoir d'autres fermetures de centrales. En revanche, que ce soit clair : les conditions qui ont été décidées à la va-vite en 2017 juste avant les élections ne seront pas duplicables sur toutes les centrales. Quant aux centrales à charbon, il n'a jamais été question qu'elles fassent l'objet d'une indemnisation, d'autant que nous refusons de tomber dans un jeu de dupes, car nous savons très bien que certaines d'entre elles sont exploitées de manière déficitaire. Nous assumons la décision

politique qui a été prise pour le CO₂, mais il ne faut pas nous faire porter le chapeau pour les éventuelles difficultés économiques qui s'ensuivraient. Je l'ai déjà dit dans un entretien à un journal : je veux sortir de la guerre de religion entre le tout nucléaire et le zéro nucléaire, qui relève davantage de la passion ou de la foi que du rationnel. L'Autorité de sûreté nucléaire, juge de paix en matière de sécurité a déjà arrêté des centrales, et elle ne l'a pas fait parce qu'elle voulait sortir du nucléaire, mais parce qu'il y avait des consignes de sécurité à respecter. Personne n'a envie de plaisanter ou de badiner sur la sécurité nucléaire, quand bien même on serait pro-nucléaire. C'est un sujet que l'on traite avec sérieux en France. J'en veux pour preuve que l'on augmente le nombre des postes à l'Autorité de sûreté nucléaire. Plusieurs visites décennales sont prévues d'ici 2022. S'il y a des centrales qui ne répondent plus à un certain nombre d'obligations de sécurité, elles seront mises à l'arrêt.

Quant à la voiture électrique, il est dommage qu'elle soit associée à l'urbain, et réservée à des trajets courts en ville. C'est une idée qui remonte à l'époque où les voitures électriques avaient très peu d'autonomie et où l'on pensait qu'il fallait surtout réduire la pollution de l'air en ville. Les voitures électriques qui sont sur le marché sont beaucoup plus performantes. Et nous pouvons être fiers qu'elles soient produites par un constructeur français, en France, qui est le leader mondial de la voiture électrique. Ces véhicules sont désormais plus adaptés à un usage à la campagne qu'en ville. Et il sera plus facile d'amortir l'offre sur de longs trajets de 100 kilomètres par jour. Je vais d'ailleurs aller saluer l'initiative pertinente qui a cours depuis plusieurs années en Vendée. Et s'il faut donner des noms, la Zoé est plus adaptée à la campagne qu'à la ville. Une publicité de Renault l'annonce à 109 euros par mois, avec 1 100 euros d'apport initial qui sont pris en charge par la prime à la conversion. Sur les sites d'annonces on trouve des Zoé électriques à moins de 10 000 euros par centaines. On est loin de la Tesla à 70 000 euros.

Pour ce qui est de la voiture à hydrogène, il faudra veiller à ce qu'il n'y ait pas d'effet d'éviction. Le bonus-malus sera de toute façon maintenu. On constate malheureusement que le malus rapporte plus que prévu et que les gens achètent des voitures même avec du malus. L'argent est intégralement réinvesti dans le bonus et dans la prime à la conversion.

Nous reviendrons sur le sujet de Cigéo lorsque nous discuterons de la programmation pluriannuelle. Il faut être rationnel. Même si l'on abandonnait le nucléaire en fermant toutes les centrales, comme l'a fait le Japon, il restera toujours des déchets de vie longue, et l'on parle de milliers d'années. Nous devons trouver une solution et la France s'est engagée dans le développement de ce laboratoire souterrain. Tenons-nous en aux règles et prenons nos décisions dans ce cadre.

Mon ministère participe au comité de mise en place du service national universel et je souscris à votre idée sur le sujet.

En ce qui concerne l'immeuble du Signal et le recul du trait de côte, la loi fixe un cadre et certaines décisions relèvent du ministère. Aucune indemnisation n'a été prévue sur le fonds Barnier. En revanche, le désamiantage est à la charge de l'État qui n'a pas abandonné les propriétaires victimes du recul du trait de côte. Il faudrait quand même analyser les défaillances qui ont conduit à cette situation, afin d'éviter que cela se reproduise.

Je suis d'accord avec vous au sujet du dumping fiscal du Luxembourg. C'est un sujet qu'il faudrait traiter au niveau européen, en fixant un niveau minimal sur les carburants sur le modèle de ce qui a été fait pour la TVA.

Nous gagnerions à instaurer une vignette pour les poids lourds. Malheureusement, une ministre de l'écologie a supprimé le système de la taxe sur les poids lourds, alors qu'il était vertueux. Nous ne pouvons pas y revenir, et je le regrette, car j'avais voté en faveur de cette mesure quand j'étais dans l'opposition à l'Assemblée nationale. Lorsque l'idée de la vignette a été lancée, certains responsables professionnels mais aussi politiques ont hurlé en brandissant la TICPE. Il suffit d'un chiffre pour les mettre en garde : les camions étrangers représentent 35 % du trafic et seulement 8 % de la contribution sous forme de taxe. Pourquoi ce déséquilibre ? Parce qu'il suffit de faire le plein en Espagne ou au Luxembourg pour utiliser les routes françaises sans avoir à payer aucune taxe, hormis les péages sur les autoroutes.

Élisabeth Borne vous l'expliquerait mieux que moi, mais il faudra mettre sur la table à un moment donné le financement de l'entretien de notre réseau routier. On sait bien que les projets non financés n'aboutissent pas. Or en France on a tendance à ne pas arrêter les chantiers en cours. Dès lors, on se retrouve à chercher 250 millions d'euros de plus par an pour le Grand Paris Express, et la LGV Tours-Bordeaux souffre d'un déficit annuel de 300 millions d'euros que l'État se retrouve à payer pour ne pas abandonner ni fermer la ligne. Pour l'entretien des routes, le besoin de financement a été chiffré à 500 millions d'euros. Si on ne les trouve pas dans le budget, il faudra recourir à la fiscalité. Il faut être sérieux. Beaucoup de routes françaises sont dégradées. Sans vouloir agiter le syndrome de Gênes, un audit a montré qu'un certain nombre de ponts pourraient être fermés. Dans certains territoires, fermer un pont obligerait à de sacrés détours. Voilà un exemple concret de ce pour quoi nous devons trouver des financements.

Dans d'autres endroits, c'est le réseau routier national non concédé qui doit être remanié, alors qu'il ne produit pas de recettes. Certains proposent de basculer vers un réseau routier concédé, comme en Lorraine avec un projet entre Thionville et Luxembourg. Ce genre d'initiative reste rare. Il n'y a qu'à voir la route Centre Europe Atlantique, si accidentogène, à cheval sur deux départements, sur laquelle on a commencé par refuser d'installer des péages, avant d'y avoir recours, car c'est encore le meilleur moyen de faire payer les camions.

Les financements à trouver pour investir dans le transport aérien sont un autre sujet que nous aurons à traiter. Sans vouloir me défausser, le débat sur la compensation de la taxe d'habitation ne relève pas entièrement du champ de mon ministère. Le Gouvernement réfléchit avec des associations de collectivités à créer d'éventuels relais fiscaux, en prenant sur la fiscalité écologique, la TVA, la CSG, etc. Il faudra trancher et je le ferai en restant attaché à ce que les collectivités locales bénéficient de ressources pérennes, liées au territoire. Je ne parle pas d'autonomie fiscale ou budgétaire, car on ne peut pas remplacer les dotations de l'État par la fiscalité locale. Cependant, il faut des ressources liées au territoire. C'est important, y compris d'un point de vue démocratique, car les élus doivent rendre des comptes sur les impôts qu'ils prélèvent, aux citoyens qui les portent au pouvoir.

M. Hervé Maurey, président. – Monsieur le ministre, nous vous remercions pour cet exposé et ce débat très complets. Les sujets sont nombreux, et nous aurons l'occasion de vous inviter à nouveau très prochainement.

La réunion est close à 19 heures 30.

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 FINANCES**Mardi 6 novembre 2018****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 14 h 35.***Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 - Examen du rapport pour avis**

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – D'emblée, je suis dans une disposition plutôt favorable à ce projet de loi de financement de la sécurité sociale, en tout cas à court terme, dans cette période charnière où nous nous trouvons, entre les déficits importants du passé et un avenir qui s'annonce un peu meilleur, sous réserve des hypothèses macro-économiques retenues. La Cour des comptes en doute, mais nous ne sommes pas assurés du pire. Sous réserve des appréciations de fond de la commission des affaires sociales, votre rapporteur pour avis est donc, je le répète, plutôt bien disposé.

Le Gouvernement a revu à la baisse ses ambitions en matière de redressement des comptes publics, celui-ci reposant désormais essentiellement sur la maîtrise des dépenses publiques. Or la sécurité sociale représente environ la moitié de ces dépenses. En retenant les hypothèses d'évolution tendancielle de la dépense publique de la Cour des comptes (1,6 % dont 1,7 % pour la sphère sociale), le respect de la trajectoire de dépense du Gouvernement implique la mise en œuvre l'an prochain de près de 14 milliards d'euros d'économies, dont la moitié pour la sphère sociale.

La part des économies portées par les administrations de sécurité sociale serait donc en ligne avec leur poids dans la dépense publique. Dans le champ des organismes de sécurité sociale, l'année 2019 marquerait le retour à l'équilibre après 18 années de déficit. L'ensemble des régimes obligatoires de base et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) dégageraient un excédent de 0,4 milliard d'euros, à l'issue d'une consolidation de l'ordre d'un milliard d'euros par rapport à 2018.

Cette consolidation est de plus faible ampleur que les précédentes, puisque le déficit de la sécurité sociale a diminué de 2,2 milliards d'euros en 2017 et de 3,4 milliards d'euros en 2018.

Le régime général est excédentaire depuis 2018. En 2019, cet excédent doublerait pour atteindre 2,5 milliards d'euros. Ce n'est pas irréaliste, mais optimiste.

Je souligne deux points de vigilance. En premier lieu, l'amélioration des soldes ne doit masquer ni la dégradation de la branche vieillesse, qui voit son excédent diminuer, ni le déficit persistant de la branche maladie, qui ne se réduirait que de 400 millions d'euros entre 2018 et 2019.

En second lieu, la réduction des déficits ne repose pas sur une diminution des dépenses, puisqu'en 2018, celles-ci augmentent de 2,4 %, dépassant de 900 millions d'euros le plafond prévu en loi de financement. Le redressement des comptes résulte donc entièrement

de la forte progression des recettes, de l'ordre de 3,5 % en 2018. La Cour des comptes le souligne, l'amélioration du solde de la sécurité sociale est avant tout conjoncturelle.

En effet, le recul de l'âge légal de la retraite mis en œuvre par la réforme de 2010 ayant cessé de produire ses effets, les dépenses de la branche vieillesse devraient fortement augmenter dans les années à venir. De même, les dépenses de la branche maladie, notamment celles des soins de ville, demeurent extrêmement dynamiques.

En 2019, avant les mesures prévues par ce projet, cette hausse des dépenses entraînerait une dégradation de 3 milliards d'euros du solde des régimes de base et du FSV. Le solde tendanciel s'établirait donc à - 3,7 milliards d'euros. Pour ramener à l'équilibre les comptes de la sécurité sociale, le PLFSS prévoit 6,1 milliards d'économies, dont les deux tiers, soit 3,8 milliards d'euros, proviendraient de l'Ondam fixé à 2,5 %. La Cour des comptes a déjà souligné que cet objectif serait « difficile à tenir », puisque certaines mesures reconduisent ou majorent des économies prévues pour 2017 qui n'ont jamais été réalisées et qu'en parallèle les dépenses nouvelles seront très dynamiques, avec notamment la mise en œuvre du reste à charge « zéro ».

Plus du tiers des économies restantes, soit 2,2 milliards d'euros, résulterait du quasi-gel des prestations sociales sur les deux prochaines années. La commission des affaires sociales devrait se saisir de ce sujet. Ce coup de rabot généralisé permettrait de maîtriser artificiellement et temporairement la progression des dépenses d'assurance vieillesse au prix d'une diminution du pouvoir d'achat des familles et des retraités, dénoncée sur tous les bancs. Pour une personne seule percevant une pension de retraite mensuelle de 1 330 euros, la désindexation entraînerait une perte de 192 euros par an.

Cette mesure s'ajoute à la hausse du taux de CSG votée l'an dernier et à laquelle je m'étais vigoureusement opposée. Selon les dernières estimations, près de 7 millions de ménages, représentant un peu plus de 10 millions de retraités, seraient perdants du fait de la hausse de CSG sur les revenus issus de leur pension. Pour le même retraité percevant une pension mensuelle de 1 330 euros, la hausse de la CSG entraînerait une perte de 288 euros par an.

Le Gouvernement, conscient des effets délétères de cette mesure, prévoit, dans ce projet, de l'atténuer, en lissant les effets de la hausse du taux de CSG sur les retraités. Ainsi, seuls les retraités dont le revenu fiscal de référence dépasse le seuil d'assujettissement durant deux années consécutives seront assujettis à la CSG à taux normal. Si cette démarche va dans le bon sens, elle ne devrait concerner que 350 000 foyers, soit seulement 3 % des retraités touchés par la hausse de la CSG. Le redressement des comptes de la sécurité sociale est un objectif louable, qui doit être accompli par le biais de réformes d'envergure, non de coups de rabots ponctuels. Pour l'instant, ce n'est pas ce que nous voyons.

Telle que votée en loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en réduction de cotisations sociales employeur prévoyait, à compter du 1^{er} janvier 2019, un allègement des cotisations d'assurance maladie et un renforcement des allègements généraux.

Alors que la réduction des cotisations patronales maladie entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2019, le Gouvernement a fait le choix de retarder au 1^{er} octobre 2019 le renforcement des allègements généraux portant sur les contributions d'assurance chômage. Ce décalage entraînerait une économie de 2,3 milliards d'euros pour le budget de l'État.

L'entrée en vigueur des allègements généraux rend moins attractifs plusieurs dispositifs spécifiques d'exonérations. Le PLFSS supprime ou modifie un certain nombre de dispositifs, dont celui applicable aux travailleurs occasionnels et demandeurs d'emploi (TO-DE).

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale instaure une exonération totale de cotisations sociales salariales vieillesse sur les heures supplémentaires et complémentaires.

La mesure correspondrait à une exonération de 11,31 points de cotisations, représentant un gain moyen de pouvoir d'achat de 200 euros par an pour les salariés.

Je salue l'adoption de mesures destinées à rendre le travail plus rémunérateur. Je regrette que le dispositif retenu se limite à une désocialisation partielle des heures supplémentaires, alors que la défiscalisation totale des heures supplémentaires a fait la preuve de son efficacité. Attendons le projet de loi de finances (PLF) !

J'en viens à l'avenir des relations financières entre l'État et la sécurité sociale. Le projet tire les conséquences du rapport de MM. Charpy et Dubertret sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, et esquisse plusieurs pistes quant au devenir des excédents dégagés par la sécurité sociale.

Ces excédents futurs permettraient de résorber définitivement la dette sociale, somme de la dette portée par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et des déficits cumulés du régime général, conservés par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss). Il y a un débat entre l'ancien directeur de l'Acoss et la Cour des comptes, qui divergent sur l'estimation de la dette résiduelle. En tout cas, l'arbitrage rendu est très clair : 15 milliards d'euros seront transférés.

Le résidu de dette non transféré à la Cades serait amorti par les excédents futurs de la sécurité sociale : c'est assez optimiste, mais il faut y croire ! Les nouvelles relations financières entre l'État et la sécurité sociale s'articuleraient autour du principe de solidarité financière entre les deux sphères. Cela aurait deux conséquences majeures.

En premier lieu, cette solidarité financière impliquerait un partage du coût des allègements de charges entre l'État et la sécurité sociale, du jamais vu ! Ainsi, les baisses de prélèvements obligatoires décidées en lois financières ne donneront pas lieu à compensation, ce qui représente une perte de 2 milliards d'euros pour la sécurité sociale en 2019.

En second lieu, conformément aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, les excédents de la sécurité sociale auraient vocation à être restitués à l'État. Cette restitution serait réalisée dans le cadre d'une réduction progressive de la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale. Ces excédents demeurent très hypothétiques. On entre dans une autre période de financement de la sécurité sociale. S'ils étaient inférieurs à 13,4 milliards d'euros en 2022, les transferts en faveur de l'État se traduiraient par de nouveaux déficits pour la sécurité sociale.

Selon toute vraisemblance, le Gouvernement devra renoncer à l'un de ses objectifs : le partage du coût des allègements généraux avec la sécurité sociale, le transfert d'une partie des excédents dégagés par les régimes obligatoires de base à l'État par la

minoration de la fraction de TVA, l'amortissement concomitant de la dette portée par la Cades et de celle détenue par l'Acoss.

Si la courbe d'amortissement progressif de la dette se poursuit, la Cades se retrouvera en 2024 avec une « cagnotte ». Ne soyons pas naïfs, mais regardons la bouteille à moitié pleine ! Souvenons-nous des grands doutes qui ont accompagné la mise en place de la Cades. Nous voyons aujourd'hui que cela ne s'est pas si mal passé ! Que faire ensuite ? Structurer une autre opération d'amortissement de dette ? Une autre solution sera-t-elle trouvée ? La question se posera en 2024...

Sous réserve de l'adoption des amendements que je vais présenter dans un instant, et sous réserve des initiatives que prendra la commission des affaires sociales, je vous propose de donner un avis favorable aux articles du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 dont la commission des finances s'est saisie.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je vous remercie pour cet avis sur ce budget considérable, et même supérieur au projet de loi de finances. L'amélioration est due davantage au dynamisme des cotisations qu'à de réelles économies et il demeure des sujets importants, notamment la désindexation des pensions, qui entraîne des conséquences, non seulement sur la sécurité sociale, mais aussi sur le budget. Notre avis ne peut donc qu'être en cohérence avec celui de la commission des affaires sociales. Si la commission des affaires sociales revenait sur la non-indexation des pensions, cela concernerait également celles des fonctionnaires. Par ailleurs, certaines prestations, telles l'aide personnelle au logement, la prime d'activité, l'allocation aux adultes handicapés sont désindexées. Le lien entre ces deux projets de loi financiers implique une coordination avec la commission des affaires sociales.

Je soutiens vos amendements, avec le même regret que celui que vous avez exprimé sur les exonérations de cotisations sociales relatives aux heures supplémentaires : je regrette qu'il faille différer cette mesure, certes couteuse, jusqu'à la fin de l'année, car elle représente un réel gain de pouvoir d'achat. La suppression de la défiscalisation des heures supplémentaires fut l'une des toutes premières mesures du collectif qui a suivi l'alternance et certains ont reconnu après que c'était une erreur.

M. Jean-François Rapin. – Voit-on déjà, dans le PLFSS, des signes précis du plan Santé décliné par le président de la République, au-delà des intrications entre le PLF et le PLFSS ?

M. Roger Karoutchi. – Je suis très sensible, comme tout le monde, aux chiffres qui nous sont annoncés, mais heureusement que l'on ne confond pas l'équilibre financier et la qualité. Faites un tour dans certains hôpitaux en région parisienne ou en province, écoutez Alain Milon parler des services d'urgence... Je veux bien que l'on rééquilibre les comptes des hôpitaux, mais je ne suis pas sûr que les malades y trouvent leur compte !

Quelle est cette société qui, pour arriver à l'équilibre, désindexe les pensions, soigne moins bien les gens, considère que l'essentiel, c'est le solde financier, sans mettre en cause le système même de financement de la santé en France ? C'est une méthode de gouvernement un peu curieuse...

Mme la ministre de la santé a dit qu'elle voulait absolument mettre en place le dossier médical partagé (DMP), une idée d'une dizaine d'années de Philippe Douste-Blazy,

abandonnée ensuite, qui représenterait une manière d'être mieux soigné et un gain sur l'équilibre financier. A-t-on une idée réelle de ce gain ?

Mme Fabienne Keller. – Les déficits des hôpitaux publics se sont fortement creusés : ils ont doublé entre 2012 et 2017, il est question d'un milliard d'euros pour tous les établissements de France, et cela serait encore aggravé dans l'année qui vient. Quel lien entre l'amélioration du compte santé et l'aggravation du déficit des structures ? Les moyens nécessaires à leur fonctionnement sont-ils assurés ?

Je soutiens l'analyse d'Alain Joyandet sur la désindexation des pensions. Confirmez-vous qu'aucune action n'est possible pour les pensions de bas niveau, en raison de l'article 40 ?

Dans le plan Borloo du début de l'année, qui n'a finalement pas été annoncé, puis dans le plan pauvreté, figurait une mesure spécifique de tiers payant pour la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). Actuellement, pour accéder à l'emploi, pour les femmes, les familles, on est obligé d'avancer la somme totale de la garde, avec un décalage de l'ordre de deux mois, d'où la faiblesse du recours à ce système, en dépit de la priorité que représente l'accueil du jeune enfant. Cela a-t-il été discuté ?

M. Thierry Carcenac. – Cette présentation montre les liens croissants entre le PLFSS et le budget général, d'où la nécessité d'aborder différemment ce débat à l'avenir. Monsieur le rapporteur pour avis, vous vous êtes déclaré plutôt croyant dans le but à atteindre, l'équilibre ; je suis plutôt dans le doute, quant à 2020. La désindexation montre que l'on finance l'amélioration du pouvoir d'achat de certains par la baisse du pouvoir d'achat d'autres.

Quant aux hôpitaux, en situation de déficit, comment trouver un équilibre alors que leur tarification baisse ? J'aurais un avis plutôt négatif sur ce texte compte tenu de son effet récessif et des autres problèmes posés par les mesures proposées.

M. Jean-Claude Requier. – Je tiens à remercier le rapporteur pour avis pour sa clarté et son optimisme. Il faut en effet se féliciter du retour à l'équilibre, après 18 ans de déficit, ce qui n'est pas rien, même s'il reste des problèmes importants, à l'hôpital en particulier. Mes questions, même si les amendements y répondent en partie, portent sur la compensation pour les TO-DE, la fin du CICE et la CSG. J'écouterai avec intérêt la présentation des amendements. Globalement, j'ai une opinion favorable sur le texte.

Mme Sylvie Vermeillet. – Je me suis intéressée au fonds de réserve pour les retraites, qui alimente la Cades et s'élève à près de 36 milliards d'euros. Ce fonds souverain, géré par la CDC, atteint une performance annuelle de 7,16 %, suffisante pour assurer le remboursement annuel de la Cades, soit 2,5 milliards d'euros d'intérêts. Ce fonds, à l'apurement de la dette gérée par la Cades, peut constituer une enveloppe intéressante à affecter.

On s'est demandé comment le budget pourrait absorber les 35 milliards d'euros de dette de la SNCF. Je me demande si vous avez des pistes sur l'éventuelle affectation de ce fonds.

M. Antoine Lefèvre. – Je partage l'analyse et le commentaire de Roger Karoutchi sur la situation très alarmante des hôpitaux. On continue à leur infliger une sacrée saignée, méthode qui ne fait pas partie des soins modernes...

L'an dernier, les conseils départementaux souhaitaient récupérer l'allocation de rentrée scolaire (ARS) pour les mineurs placés par l'aide sociale à l'enfance, qui continue à être versée aux parents, alors que ceux-ci n'assument aucun frais lié à la rentrée scolaire. A la veille du congrès de l'ADF, avez-vous des éléments sur cette question financière non négligeable ?

M. Éric Bocquet. – Un memorandum d'information de l'Acosse de mars 2018 porte sur une émission d'*euro commercial paper* de 40 milliards d'euros, bien notée par les agences Fitch, Moody's, Standard and Poor's. Parmi les banques intervenant dans l'affaire, *dealers* en anglais, figure comme pilote général ou « arrangeur » du programme, la banque UBS Limited. Connait-on le montant de sa rémunération ? Confier la gestion de la dette de la sécurité sociale à une banque comme celle-là pose un sacré problème éthique.

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – Comment maintenir la qualité des soins avec des hôpitaux en déficit, pour au bout du compte apporter un bénéfice ? C'est la quadrature du cercle. Beaucoup d'entre nous ont été ou sont présidents ou membres de conseils d'administration d'établissements hospitaliers et force est de reconnaître que l'on est « à l'os ». On a fait depuis de nombreuses années des réformes importantes. On nous demande d'augmenter l'activité, puisqu'on est payé au chiffre d'affaires et chaque année, la facturation diminue à qualité des soins constante. Président de mon hôpital départemental depuis 23 ans, je pense que l'on est au bout des économies, d'où l'amélioration des comptes due à cette gestion de plus en plus contrainte. Étant ici à la commission des finances, je me suis efforcé de m'en tenir à l'aspect financier, sans faire de commentaire sur la qualité des soins. J'y suis néanmoins très sensible, tout comme vous, et je m'y serai appesanti si j'étais à la commission des affaires sociales.

Jean-François Rapin, sur le plan Santé, nous n'avons pas beaucoup de données, mais 0,2 point ont été accordés en plus sur l'Ondam, pour commencer à faire face aux conséquences financières de ce plan pour le PLFSS 2019.

Nous ne nous sommes pas saisis de la question du dossier médical partagé. Je ne sais pas quelles économies en sont attendues, mais la mise en place d'un tel monstre informatique peut faire peser des doutes sur la rentabilité immédiate... Nous avons l'expérience, dans nos hôpitaux, des systèmes informatiques, où les gains ne sont pas toujours au rendez-vous, avant une longue période en tout cas.

Fabienne Keller, nous ne nous sommes pas saisis non plus de la PAJE. La désindexation des retraites est un sujet de fond que la commission des affaires sociales devrait traiter. Je ne me suis pas senti en responsabilité pour vous présenter un amendement qui coûterait 3 à 3,5 milliards d'euros...

Thierry Carcenac, pourquoi ne pas être croyant, dans un cadre très laïc ? Tout à fait d'accord sur les rapports entre PLF et PLFSS, il faudrait des passerelles, tant les sujets financiers sont entremêlés, mais nous devons tenir compte de la LOLF : nous sommes encadrés par notre règle.

Sur la tarification, nous ne pourrons pas aller plus loin. Pour l'avenir, je reste droit dans mes bottes. On doit pouvoir trouver la quadrature du cercle entre une qualité des soins pour nos concitoyens et l'équilibre de l'ensemble du système.

Sur les TO-DE, je vais vous proposer un petit amendement. L'Assemblée nationale est allée jusqu'à 1,15 SMIC. Mon amendement propose d'aller jusqu'à 1,25 SMIC, ce qui n'a pas un coût exorbitant. Ce serait plus raisonnable, car la mesure générale de baisse des charges n'est pas compensée par le coefficient de 1,15. Dans certaines régions qui recourent en nombre aux travailleurs saisonniers, j'ai rencontré des professionnels qui m'ont montré qu'à 1,15 SMIC, le compte n'y est pas. La dépense supplémentaire est de l'ordre de 150 euros par travailleur saisonnier, ce qui représente des sommes très importantes pour des entreprises employant beaucoup de saisonniers.

Que faire, Sylvie Vermeillet, de cette « cagnotte » technique qui restera après l'amortissement de la dette ? Pourquoi ne pas contribuer à réduire la dette de l'État ? Ce ne serait pas scandaleux ! On pourrait consolider une nouvelle structure ou reprendre celle qui existe, pour amortir d'autres dettes importantes, comme celle de la SNCF ou d'autres encore. Ne soyons pas béats non plus : n'écartons pas l'hypothèse que nous ayons besoin de cette cagnotte si les prévisions optimistes du Gouvernement ne se réalisaient pas. En tout cas, gardons à l'esprit que nous aurons cela, en 2024, pour faire face à diverses situations.

Antoine Lefèvre, nous avons l'an dernier cosigné un amendement sur l'allocation de rentrée scolaire, auquel le Gouvernement a donné un avis défavorable, ce qui n'empêche pas de recommencer...

Éric Bocquet, a priori, les 15 milliards d'euros transférés de l'Acos à la Cades laissent un résidu qui ne serait pas une dette mais plutôt un besoin en fonds de roulement (BFR) pour faire face au décalage entre les recettes encaissées et les dépenses sorties. On n'est pas sûr qu'il ne puisse y avoir en plus un peu de dette, d'où, Sylvie Vermeillet, la prudence qui s'impose à ne pas utiliser dans tous les sens cette réserve.

Sur l'UBS, je n'ai pas de commentaires à faire, ni d'éléments sur la rémunération de cette entreprise. Les fonctionnaires que nous avons dans ces caisses d'amortissement de dettes sont de très haut niveau et font un travail remarquable, et remarqué, au niveau mondial, puisque nous avons recours au marché mondial pour financer nos échéances. Nos émissions rencontrent un très grand succès et nous permettent d'emprunter à des taux négatifs : on peut gagner de l'argent en remboursant ainsi notre dette !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce n'est pas forcément pérenne...

M. Yvon Collin. – En effet !

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – Certes, ce n'est pas structurel, mais on peut ainsi, conjoncturellement, récupérer du BFR, en remboursant notre dette, au moyen d'un nouvel emprunt. Nos hauts fonctionnaires, souvent décriés, ont fait, je le répète, un travail remarquable, sous l'autorité des différents ministres qui se sont succédé.

Article 8

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – J'ai présenté l'amendement n° 16 en répondant à la question sur les TO-DE.

M. Éric Bocquet. – Nous votons contre.

L'amendement n° 16 est adopté.

Article 11

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 17 exonère de CSG sur les revenus fonciers les retraités dont le revenu fiscal de référence ne dépasse pas 11 018 euros pour une personne seule, seuil retenu pour la première part du quotient familial, moyennant 2 942 euros pour chaque demi-part supplémentaire.

J'ai rencontré une personne veuve, femme de commerçant depuis cinquante ans, qui perçoit 150 euros de retraite et des revenus fonciers de 600 euros par mois, soit 750 euros par mois pour vivre et on lui envoie, sur les 600 euros de revenus fonciers, une facture de 1 118 euros, soit 18 % de prélèvements sociaux.

Ne pourrait-on pas, ce qui a un faible coût, exonérer les personnes dans cette situation de CSG ?

M. Vincent Delahaye. – Je suis un peu embarrassé, car nous supprimons des niches fiscales et là, on en crée une. Le revenu fiscal de référence, mentionné dans l'exposé des motifs de l'amendement, intègre les revenus fonciers...

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – Bien sûr.

M. Vincent Delahaye. – Oui, mais le revenu fiscal de référence n'est pas visé dans le dispositif de l'amendement, il faudrait le rajouter dans le texte, pour qualifier le seuil de 11 018 euros...

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – Oui, je peux le rectifier en ce sens.

M. Vincent Delahaye. – Je suis enclin à m'abstenir, en raison de la création d'une niche fiscale supplémentaire...

M. Alain Joyandet. – Ce n'est pas une niche pour riches, mais plutôt une niche pour pauvres...

Mme Sylvie Vermeillet. – Le revenu de référence est très bas, je suis d'accord, mais pourquoi exonérer seulement les revenus fonciers ?

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – Parce que la CSG est particulièrement assise sur les revenus fonciers, avec un taux de 9,9 %. Je ne propose pas d'exonérer d'éventuels autres revenus. Cet amendement répond aux cas de personnes qui n'ont pas du tout de retraite mais qui ont un petit bien, telle la maison dont cette veuve a l'usufruit. Le loyer est un remplacement partiel de retraite...

Mme Sylvie Vermeillet. – Cela peut valoir pour d'autres revenus.

M. Alain Joyandet, rapporteur général. – On peut enlever la référence renvoyant aux seuls revenus fonciers.

M. Vincent Éblé, président. – Cette mention ne figure pas dans votre amendement. Peut-être les renvois au code de la sécurité sociale l’y incluent-ils ?

M. Jean Pierre Vogel. – Avec le prélèvement à la source, qu’advient-il des revenus de l’avant-dernière année ?

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – Le revenu de référence est toujours celui de l’avant-dernière année.

M. Vincent Éblé, président. – Vous pourrez en tout état de cause préciser votre amendement en séance.

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – À mon avis, ce ne sera pas nécessaire.

L’amendement n° 17 est adopté.

Article 13

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 18 ouvre aux collectivités territoriales le dispositif simplifié de déclaration et de recouvrement de cotisations et contributions sociales. Il pourrait être utile à nos collectivités de recourir à ce chèque emploi service.

L’amendement n° 18 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements que nous venons d’adopter seront bien évidemment complétés par ceux de la commission des affaires sociales, c’est en ce sens que notre avis peut être favorable.

Sous réserve de l’adoption de ses amendements, la commission a émis un avis favorable aux articles du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 dont elle s’est saisie.

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Santé » - Examen du rapport spécial

M. Alain Joyandet, rapporteur spécial de la mission « Santé ». – Les crédits de la mission augmentent de 3,5 %, après la hausse exceptionnelle de 10 % en 2018, pour atteindre 1,423 milliard d’euros. La mission comporte deux programmes. Année après année, le programme 204, qui finance les missions de santé publique de l’État, est rabaissé, alors que le programme 183, qui correspond à l’aide médicale d’État (AME), c’est-à-dire l’assistance aux immigrés en situation irrégulière, ne cesse d’être abondé, quasiment sans compter. Pourquoi ?

Les crédits du programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » sont passés de 635 millions d’euros à 479 millions d’euros entre 2013 et 2019 quand ceux du programme « Protection maladie », naguère de 744 millions d’euros, atteindront 943 millions d’euros en 2019 et sont une hausse de 53 millions d’euros par rapport à 2018.

Entre 2009 et 2017, l’aide de droit commun, qui constitue l’essentiel de l’AME, a vu son coût croître de 47 % et le nombre de ses bénéficiaires, de 46 %. Dans le même temps,

on demande chaque année aux quatre opérateurs du programme 204, survivants d'un processus ininterrompu de fusions et de rapprochements, de rogner quelques points de pourcentage sur leurs frais de fonctionnement. Cette année, c'est - 5 %, et - 2,5 % sur les effectifs ! Certes, il n'est pas mauvais de pousser à l'efficacité, surtout pour des organismes qui consomment 328 millions d'euros par an...

Cette année, le périmètre de la mission change peu. Cette stabilisation est bienvenue. De plus, la sincérité que nous demandons depuis des années est présente. Enfin, l'évolution des crédits se situe dans l'épure décidée par les lois de programmation.

Mais depuis 2013, après la suppression du ticket modérateur, les crédits des programmes de santé publique ont été diminués de 25 %, et ceux de l'AME ont augmenté de 27 % ! Je salue les efforts de gestion réalisés par les opérateurs. Pour autant, malgré la hausse de 3 % des crédits de la mission, la diminution constante de leur budget a pour résultat que les objectifs ne sont pas atteints. Ainsi, du dépistage du cancer colorectal : le Gouvernement avait fixé pour objectif de dépister 50 % de la population concernée, et on atteint péniblement les 35 % en exécution 2017. Évidemment : les agences qui font la promotion de ce dépistage voient leurs crédits baisser de quelques points de pourcentage chaque année.

J'estime qu'on ne pourra pas continuer ainsi à réduire sans cesse les moyens des opérateurs de la santé publique. Et, tant que nous n'aurons pas réformé en profondeur l'AME, comme l'a proposé Roger Karoutchi en 2015 – et mis en place une gestion sérieuse des flux migratoires – la situation ne s'améliorera pas. Comme l'Angleterre, l'Italie, l'Espagne et l'Allemagne, nous devons revenir sur les règles et les limites de notre AME. On pourrait, par exemple, la limiter aux situations d'urgences, aux grossesses et à la santé des enfants et renforcer les actions de pédagogie. J'estime enfin que la suppression du timbre fiscal de 30 euros a été une erreur. La somme ainsi payée par des immigrés en situation irrégulière les sensibilisait au fait que la gratuité n'existe pas. Il est vrai que cela ne rapportait que 5 millions d'euros, mais c'est justement le montant dont on rabote cette année le programme 204 !

Je vous propose deux amendements. Le premier, d'appel, propose comme l'an dernier de réduire les crédits de l'AME de 300 millions d'euros. Son coût serait ainsi ramené à celui que nous connaissions entre 2007 et 2009. Le second propose de remettre en place un ticket modérateur de 30 euros. Sous réserve de leur adoption, je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Santé ».

M. Vincent Delahaye. – La mission « Santé » est marquée par la hausse permanente du coût de l'AME, en effet. Voilà des années que nous en parlons, et que nous souhaitons réformer ce programme. J'avais proposé la création d'un groupe de travail au Sénat, associant la commission des finances et celle des affaires sociales, afin d'élaborer des propositions pour encadrer ces dépenses de guichet, sur lesquelles l'État n'a aucune maîtrise. Les propositions du rapporteur vont dans le bon sens, mais un travail sérieux aboutirait à des propositions plus précises : si le Gouvernement ne les mettait pas en œuvre, nous ne voterions pas les crédits. Une coupe de 300 millions d'euros est plus brutale. Je voterai les amendements du rapporteur et, s'ils ne sont pas adoptés, voterai contre l'adoption des crédits de la mission.

M. Philippe Dallier. – Il y avait fin 2017 une dette de 50 millions d'euros. A-t-elle été absorbée en 2018 ? Les crédits pour 2019 en tiennent-ils compte ? Sinon, cela poserait un problème de sincérité budgétaire.

M. Roger Karoutchi. – Il faudra un jour, au-delà des déclarations incantatoires et des postures idéologiques, se mettre autour d'une table pour réformer l'AME. En 2015, j'avais dit à Mme Touraine que, si nous ne faisons rien en ce sens, les crédits de l'AME exploseraient dans les trois prochaines années, jusqu'à atteindre le milliard d'euros. Elle m'avait répondu avec assurance qu'au contraire, les mesures de maîtrise des dépenses qu'elle mettrait en place contiendraient le coût de ce programme en-deçà de 500 millions d'euros. Beau succès ! Si nous ne rationalisons pas ce dispositif pour maîtriser cette dépense, il finira par être supprimé. Chaque année, le Gouvernement est incapable de prévoir son coût, qui atteint désormais quasiment le milliard d'euros. Je voterai les amendements du rapporteur.

M. Thierry Carcenac. – Cette mission comporte en effet deux programmes, et les crédits enlevés à l'un abondent l'autre. Vous évoquez page 24 la mutualisation entre agences sanitaires, qui devrait être renforcée, et vous indiquez qu'une ordonnance prise en janvier 2017 prévoit un décret en Conseil d'État. Où en sommes-nous ?

Le nombre de bénéficiaires de l'AME a augmenté. La reconstitution d'une dette pose un problème de sincérité budgétaire, certes, sans parler de son effet sur les finances des établissements hospitaliers qui assument la plus grosse part de ce programme – en Guyane, par exemple.

Vous dites qu'il y a des contrôles. Pouvez-vous nous donner des précisions ?

Le fait que le nombre de bénéficiaires de l'AME soit passé de 195 000 à 315 000 doit nous inciter à refuser la baisse de 300 millions d'euros que vous proposez. Je ne voterai pas davantage le rétablissement du timbre fiscal, à l'heure où nous supprimons toutes les petites taxes !

M. Victorin Lurel. – Sur les 315 000 bénéficiaires de l'AME, 30 000 vivent outre-mer, soit 9,2 %. Leur nombre augmente en Guyane. Qu'en est-il à Mayotte, ou à Saint-Martin ? L'État va recentraliser la gestion du RSA à Mayotte et en Guyane. Pour en bénéficier, il faudra désormais quinze ans de présence régulière sur le territoire, et non plus cinq. Tant vaut dire qu'il n'y aura presque plus de RSA servi aux étrangers établis en Guyane. Cela pose un problème de droits de l'Homme ! Nos 750 kilomètres de frontières poreuses – sans parler de celles de Mayotte – ne changent rien au fait que nous avons une Constitution. Nous devons débattre de cette durée de quinze ans, tout comme de l'articulation du RSA avec l'AME, de manière apaisée.

M. Alain Joyandet, rapporteur spécial. – Il serait bon en effet d'effectuer un travail de fond, en rassemblant au maximum, ce qui ne serait pas facile car certains considèrent qu'il ne faut rien changer et que la France, sur ce point, doit dépenser sans compter – ce qui est une opinion parfaitement respectable. Le Gouvernement n'a pas annoncé de remise en cause de l'AME, dont acte. Mais certains parlementaires voudraient agir avant qu'on atteigne les deux milliards d'euros...

En effet, il y a une dette, malgré l'inscription de crédits supplémentaires en loi de finances initiale. Les 50 millions d'euros que vous évoquez résultent d'un manque de 11 millions d'euros, auquel s'est ajouté un déficit de 38 millions d'euros. Pour l'heure, il n'y a pas de solution. Cela aussi devrait nous conduire à débattre d'une réforme de l'AME, car cette dette pose la question de la sincérité des comptes.

Certains hôpitaux assument une grande partie de l'AME, à Marseille, à Paris et dans sa couronne, en Guyane, aussi... La facturation des actes a été réformée et ne se fait pas à la T2A, et l'AME d'urgence, qui coûte environ 60 millions d'euros, fait l'objet d'un paiement forfaitaire. D'où la nécessité de limiter les abus.

Nous n'avons que peu d'information sur les contrôles : nous connaissons leur nombre, mais pas leurs résultats ! Les objectifs en la matière ne concernent pas non plus leurs résultats. Cela en dit long...

Pas de caricatures ! Il n'y a pas des bons d'un côté, qui défendraient de manière irresponsable l'accueil et l'humanité, et des méchants, qui refuseraient de soigner des personnes en détresse. Nous devons promouvoir la fraternité et l'accueil, mais en nous montrant responsables. Sinon, si le coût pour la collectivité nous indiffère, il faudrait ne plus limiter les crédits du programme 204 aussi ! Comment peut-on baisser les crédits de l'agence qui lutte contre le cancer et augmenter ceux de l'AME ?

Nous devons accueillir et bien soigner, tout en préservant les intérêts supérieurs de la Nation.

Quant à Mayotte, je n'ai pas les chiffres, mais je suppose que ce sont les crédits dédiés à la maternité qui dominent.

M. Philippe Dominati. – C'est la première maternité d'Europe !

Article 39

État B

L'amendement n° 1 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Santé », sous réserve de l'adoption de son amendement.

Article additionnel après l'article 81

L'amendement n° 2 est adopté et devient un article additionnel.

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Sécurités » - Programmes « Gendarmerie nationale », « Police nationale », « Sécurité et éducation routières » et CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » et « Sécurité civile » - Examen des rapports spéciaux

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ». – Les crédits de paiement de la mission ont augmenté de 1,62 %, ce qui excède la trajectoire triennale, comme l'an dernier. Les 2 378 ETPT créés constituent la plus forte hausse, sur une année, de celles prévues pendant le quinquennat pour atteindre les 7 500 ETP promis par le Président de la République à la Police nationale et les 2 500 ETPT promis à la Gendarmerie nationale.

La hausse des crédits s'accompagne cependant d'une nouvelle dégradation du rapport entre les dépenses de personnel et les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

En 2006, les dépenses de personnel représentaient 80 % des crédits et les crédits de fonctionnement et d'investissement, 20 %. Depuis, les sommes affectées aux dépenses de personnel ont crû de 34,53 % tandis que les autres ont diminué de 6,53 %. En cause, les revalorisations générales, et notamment l'application des protocoles d'accord signés en mai 2016, dont la Cour des comptes a estimé qu'ils entraîneraient 200 millions d'euros de dépenses supplémentaires en 2018, et 92 millions d'euros en 2019.

Nous avons fait des comparaisons internationales, qui montrent qu'avec un gendarme ou un policier pour 280 habitants, notre pays est dans une moyenne raisonnable. Cette proportion est d'un effectif de police/gendarmerie pour 273 habitants en Allemagne, d'un pour 427 en Angleterre, d'un pour 220 en Italie et d'un pour 292 en Espagne. Encore ce chiffre ne tient-il pas compte des polices municipales, ni des 7 000 militaires déployés dans le cadre du plan Vigipirate. Ainsi, avec 151 000 policiers et 96 000 gendarmes, nous ne manquons pas d'effectifs.

Avec des dépenses de personnel qui représente 87,5 % des crédits de la mission, les crédits de fonctionnement sont insuffisants, et n'augmentent que de 0,88 %. Les crédits d'investissement, eux, baissent de 13,37 % !

Des efforts ont pourtant été faits, comme l'a montré le rapport de la Cour des comptes sur l'équipement des forces de sécurité – le Sénat a aussi constitué une commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure –, pour faire face au terrorisme et à la crise migratoire. Par exemple, pour que les primo-intervenants sur une scène d'attentat soient bien équipés, chaque brigade anti-criminalité dispose maintenant d'une arme lourde et d'une protection assortie.

Mais 0,88 %, vu l'augmentation des effectifs, c'est insuffisant. En tous cas, la Cour des comptes a mis fin à une polémique entre Parlement et Gouvernement sur l'état des équipements dans son rapport de septembre. Elle dénonce aussi le manque de formation : en 2017, seuls 51 % des policiers et gendarmes ont effectué leurs trois séances de tir par an. Quant au vieillissement du parc automobile, la multiplication des plans ne l'a pas enrayeré et, sur ce point, le contraste entre les chiffres avancés et la réalité est flagrant : en 2017, sur 3 000 véhicules annoncés, seuls 1 500 sont arrivés sur le terrain. Depuis 2010, le nombre de véhicules achetés ne permet pas de garantir le maintien à niveau de la flotte. Dans la police nationale, un véhicule doit être remplacé après 170 000 kilomètres ou huit ans – niveau que 14 000 véhicules sur 30 000 auront bientôt atteint. Dans la gendarmerie, c'est 121 000 kilomètres ou 7,4 ans. Or, il s'agit d'un outil de travail essentiel pour les forces de sécurité intérieures.

L'état du parc immobilier, aussi, est très préoccupant. Dans la gendarmerie, l'état des logements influe sur le moral des troupes et, dans la police, le délabrement est tel qu'il faudrait des crédits d'investissement de 650 millions d'euros – et de 300 à 400 millions d'euros dans la gendarmerie. Or, le niveau de ces crédits est respectivement de 165 et 100 millions d'euros. Dans la police nationale, 536 bâtiments nécessitent une réhabilitation lourde.

Certaines réorganisations ont mis à mal les dispositifs opérationnels. En particulier, la directive européenne de 2003 sur le temps de travail, applicable au ministère de la défense et à la gendarmerie nationale depuis le 1^{er} septembre 2016, implique la création de 4 000 ETPT dans la gendarmerie nationale – alors que seuls 2 500 sont prévus pour le quinquennat.

Pour la police nationale, les protocoles de mai 2016, jugées sévèrement par la Cour des comptes, conduisent à l'application aux forces opérationnelles de la vacation forte. Cela améliore le moral des troupes, qui peuvent disposer d'un week-end sur deux, au lieu d'un sur six. Mais c'est une bombe à retardement. Le directeur général de la police nationale (DGPN), qui avait pourtant assisté le ministre dans la préparation de cette réforme, nous a indiqué que son application sur 11 % des effectifs, malgré la création de 433 ETPT, était difficile, et qu'il avait dû décréter un moratoire, dans l'attente d'un rapport de l'IGA et de l'IGF en mars 2019. Selon lui, il faudrait créer 4 160 ETPT et mobiliser 205 millions d'euros supplémentaires pour mettre en œuvre la vacation forte. On nous dit qu'elle ne serait pas applicable sur le territoire de la Préfecture de police, ce qui inquiète l'élus parisien que je suis. L'expérimentation menée à Boissy-Saint-Léger a été immédiatement abandonnée, et remise *sine die*.

Le stock d'heures supplémentaires a cru de 18 % en trois ans pour atteindre 21,7 millions. Ce problème ne concerne pas les gendarmes, qui sont sous statut militaire et disposent d'un logement de fonction. C'est une véritable épée de Damoclès, nous a dit le DGPN, sur la capacité opérationnelle de la police nationale, car ces congés sont pris avant le départ à la retraite, ce qui peut priver le service d'un fonctionnaire pendant une année entière sans qu'il soit remplacé.

Les tâches indues, enfin, demeurent constantes. Ainsi, de la garde de 24 préfectures, qui mobilise 150 ETPT, ou de celle des palais de Justice, qui en emploie 450, sans parler des ivresses publiques manifestes ou des pertes de papiers d'identité. En tout, ces tâches mobilisent 5 % des effectifs.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Votre exposé est très clair. Nous sommes bien placés parmi les pays en termes d'effectifs de police/gendarmerie pour mille habitants. Nous connaissons un problème d'organisation et d'équipement. Comme la Cour des comptes l'a noté, l'administration considère souvent qu'un poste budgétaire coûte moins qu'un véhicule. Je suis sidéré de constater, une fois de plus que les policiers et les gendarmes sont sous-équipés face à ceux qu'ils poursuivent. Ce budget n'est pas à la hauteur des enjeux.

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, programme « Gendarmerie nationale ». – Lors de son audition, le directeur général de la gendarmerie, le général Richard Lizurey, nous a dit que seuls 16 000 des 24 000 véhicules prévus avaient été remplacés entre 2011 et 2017. Un rattrapage s'impose donc. Pourtant, il n'a pu acheter que 1 600 voitures sur les 3 000 prévues cette année. Il y a donc un sacré trou dans la raquette, même s'il existe des reliquats dans les budgets qui ont été gelés.

Autre problème : la réserve dans la gendarmerie. Il a manqué 900 réservistes dans les brigades territoriales cet été, ce qui pose de réels problèmes lors des animations et des festivals prévus car les collectivités ou les associations doivent s'adresser à des sociétés privées pour assurer la sécurité, d'où des coûts supplémentaires. La réserve opérationnelle est absolument indispensable à la gendarmerie pour tourner dans les territoires ruraux.

Les crédits manquent pour former les jeunes dans les écoles de la gendarmerie : nous constatons une lente dégradation par rapport à l'an passé.

Le ministère veut créer une grande direction du numérique. La gendarmerie a été novatrice en ce domaine, en se dotant de tablettes et de smartphones. Or, le risque de dilution dans cette direction est réel.

Au regard de ce budget, je ne suis pas très optimiste pour l'avenir.

M. Yannick Vaugrenard, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, programme « Gendarmerie nationale ». – Le rapport de la commission d'enquête présidée par Michel Boutant et signé par François Grosdidier a démontré les grandes difficultés rencontrées par la gendarmerie. Comme pour les infirmiers à l'hôpital, les heures supplémentaires non payées font partir bien des gendarmes avant l'âge de la retraite.

Pourquoi ne pas prévoir un plan pluriannuel de programmation pour renouveler le matériel de la police et de la gendarmerie, comme cela se fait dans l'armée ?

Le moral de nos forces de l'ordre n'est pas au beau fixe : il serait important que tous les parlementaires, quelles que soient leurs appartenances politiques, se montrent solidaires. Le taux de suicide est le plus élevé de toutes les catégories socio-professionnelles françaises, y compris les agriculteurs.

Nous avons interrogé le général Lizurey sur la directive européenne : au début, il s'est montré assez rassurant, rappelant que le président de la République s'était engagé à ce qu'elle n'ait pas de répercussion dans notre pays. Mais la suite de sa réponse a démontré quand même l'étendue des problèmes : sans même appliquer strictement la directive, il faudrait quand même recruter 4 100 ETP.

M. Philippe Dallier. – Lorsqu'on se compare à nos voisins, les effectifs de nos forces de sécurité semblent assez confortables. Ne faudrait-il pas comparer ces chiffres à ceux de la criminalité ? *Quid* du temps de travail chez nos voisins ? De même, quel est le pourcentage de policiers sur le terrain par rapport aux effectifs globaux ? Peut-être connaissons-nous aussi un problème de répartition des policiers sur le territoire : à Bondy, nous avons 100 policiers alors qu'en appliquant le ratio national, il devrait y en avoir 303... Ne pourrait-on affiner tous ces chiffres ?

M. Roger Karoutchi. – En 1998, j'ai introduit dans le budget de la région Ile-de-France un chapitre « Sécurité ». Depuis lors, ce chapitre a plutôt prospéré, quelle que soit l'étiquette politique de la majorité en place. Nous avons signé diverses conventions avec le ministère de l'intérieur pour construire des casernes, des commissariats, des antennes de police. Aujourd'hui, nous avons proposé d'acheter des véhicules pour la police nationale mais, pour des raisons qui m'échappent, nous ne parvenons pas à signer de conventions avec l'État. Quel est le problème ?

M. Antoine Lefèvre. – Dispose-t-on d'un état des lieux complet de l'immobilier de la gendarmerie ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Les collectivités doivent-elles continuer à investir dans des casernes alors que les gendarmes semblent souhaiter des logements individuels ? En outre se pose un problème de sécurité : évitons la concentration de gendarmes dans un même lieu.

M. Rémi Féraud. – Comme lors du quinquennat précédent, les effectifs vont continuer à croître, bien que dans des proportions moindres. En revanche, les investissements

diminuent, ce qui réduit d'autant l'efficacité de la politique de recrutement. Sans véhicules supplémentaires, impossible de renforcer les contrôles sur le terrain.

Dispose-t-on d'un état des lieux des commissariats ? En tant qu'élus parisiens, je suis sidéré par l'état de certains commissariats.

Enfin, la ville de Paris avait proposé de participer à l'achat de véhicules pour les brigades anti-criminalité (BAC). Cette proposition ne semble pas avoir reçu l'assentiment de la préfecture de police de Paris. Pourquoi ?

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – J'ai été surpris cette année par l'absence de statistiques fiables dans le domaine de la coopération internationale. La Cour des comptes est venue nous détailler quatre séries d'équipements après un an et demi d'enquête : elle n'a pu obtenir le coût d'un véhicule, d'une arme, de munitions dans les pays voisins. Je me suis rendu à la direction de la coopération internationale pour demander les raisons de cette rétention d'informations. Il m'a été répondu que ce n'était pas le rôle de cette direction. Je ne sais pas qui au ministère de l'intérieur pourrait nous fournir ces données qui nous permettraient de nous comparer à nos voisins. Nous avons du mal à savoir comment sont organisés les services à l'étranger : le nombre de policiers par patrouilles, les moyens mis à disposition des policiers. Enfin, il faut prendre en compte la part des effectifs opérationnels sur le terrain et la part de ceux qui restent dans les bureaux. Même remarque pour les véhicules : il y a ceux qui vont en opération et ceux réservés au ministère. La comparaison internationale est donc difficile, et n'y figurent ni les militaires, ni les polices municipales.

Concernant les réticences à laisser les collectivités financer des investissements, je me souviens que le général Favier, prédécesseur du général Lizurey, craignait d'être lié à une collectivité lorsque cette dernière construisait une caserne. Il préférait que l'État ordonne l'investissement du parc immobilier, pour conserver une certaine liberté d'affectation de ses brigades. Avec l'éclosion des polices municipales, la situation a évolué. De même, je note l'utilisation de plus en plus fréquente des véhicules saisis. Des BAC utilisent les voitures mises à disposition par le ministère de la justice. En revanche, je ne vois aucune volonté de faire financer en partie le parc automobile par les collectivités, bien que la Cour des comptes ait signalé que du fait du vieillissement des véhicules, il fallait recourir à de nouvelles méthodes. Le directeur général de la police nationale a rappelé que les voitures ont moins besoin d'être équipées qu'auparavant, du fait du développement des tablettes numériques et de la téléphonie mobile. Comme le font les Anglais, pourquoi ne pas louer la flotte ? À Berlin, les voitures sont changées tous les quatre ans : à Paris, c'est plutôt huit ans. Certes, le statut de la préfecture de police de Paris complique la donne : l'état du parc immobilier et des véhicules est particulièrement préoccupant. En outre, les agents ne pensent qu'à être mutés le plus rapidement possible.

Le plus simple serait d'en revenir aux ratios des autres pays, comme l'Espagne ou la Grande-Bretagne : 80 % du budget est consacré aux frais de personnel et 20 % à l'équipement. En France, nous en sommes à 87,5 % et 12,5 %...

Après les attaques terroristes, nos agents ont été suréquipés : chaque véhicule comprend désormais un fusil d'assaut lourd sécurisé et chaque policier doit être doté de protections, d'un gilet pare-balle et d'un casque lourd. Les voitures deviennent très lourdes et ne peuvent engager de poursuites. Les intervenants sur le terrain réclament des véhicules plus puissants. La BAC de Marseille a été équipée de breaks, mais ils ne pouvaient circuler dans les petites rues... Le moral des agents dépend en grande partie des équipements fournis.

Fin septembre, le président de la quatrième chambre de la Cour des comptes a évoqué devant nous la paupérisation des forces de police.

Je vais donc vous proposer le rejet des crédits de cette mission. L'an dernier, j'avais proposé un amendement, mais le ministre de l'intérieur l'avait mal interprété.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial du programme 207 « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités » et du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». – En 2017, après trois années consécutives de hausse – une première depuis 45 ans ! – la mortalité routière recule à nouveau. 3 600 tués ont été dénombrés en métropole et dans les départements d'outre-mer, soit 55 décès de moins qu'en 2016. Cette embellie est cependant fragile, malgré les résultats encourageants des neuf premiers mois de 2018. En effet, le nombre d'accidents et de blessés hospitalisés a continué à croître en 2017.

En outre, le nombre de tués par milliard de kilomètres parcourus se situe désormais au niveau de la moyenne européenne mais s'avère toujours nettement supérieur à ceux de plusieurs de nos voisins tels que l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Suisse.

Les crédits du programme 207 « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités », qui ne représente que 0,2 % du montant de la mission « Sécurités », augmentent de 3,9 % pour s'établir à 41,4 millions d'euros.

Le point saillant de ce programme concerne le permis de conduire, dont les coûts d'organisation représentent plus de la moitié des crédits de ce programme. La réforme de cet examen, initiée en 2014, s'essouffle : les indicateurs de performance stagnent tandis que l'opération « permis à un euro par jour », qui apparaît de nouveau surbudgétée, connaît un succès mitigé.

L'architecture du compte d'affectation spéciale « Radars » est toujours aussi tarabiscotée. Sur son arborescence, une nouvelle branche vient se greffer en 2019. Elle se dirige vers le Fonds médical pour les établissements de santé publics et privés (FMESP), qui va recueillir le surplus estimé des amendes engendré par l'abaissement de la vitesse maximale de 90 à 80 km/h sur les routes bidirectionnelles, sans séparateur central.

Encore une fois, il me paraît hautement souhaitable de simplifier cette architecture peu lisible, ce qu'a d'ailleurs aussi souligné la commission des finances de l'Assemblée nationale lorsqu'elle a examiné cette mission. Il conviendrait donc de fusionner ces deux sections et de supprimer l'enchevêtrement de ces flux croisés qui diffèrent selon les types d'amendes.

L'estimation du produit total des amendes de la police de la circulation et du stationnement n'a jamais été aussi élevée (1 867 millions d'euros). Cette estimation me semble pour le moins prudente : en effet le montant du produit réalisé en 2017 (1 978 millions d'euros) s'est avéré nettement supérieur à l'estimation de la loi de finances initiale pour 2018 (1 848 millions d'euros).

Le produit des amendes forfaitaires (AF) radars – 1 036 millions d'euros – dépasse pour la première fois le produit des autres amendes forfaitaires et des amendes majorées.

Les crédits demandés au titre des quatre programmes du CAS, qui s'élèvent à 1 296 millions d'euros, baissent pour la deuxième année de suite, et diminuent d'environ 3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2018. Ces crédits représentent plus des deux tiers du produit total des amendes de la police de la circulation et du stationnement.

Seul le programme 751 « Structures et dispositifs de sécurité routière » voit ses crédits augmenter de plus de 10 %. Cette hausse est principalement destinée, comme l'an passé, à couvrir le besoin de financement des nouveaux radars. En effet, le comité interministériel de la sécurité routière (CISR) réuni le 9 janvier 2018 n'a pas remis en cause la stratégie arrêtée par le Gouvernement Valls lors du précédent CISR de 2015, à savoir la poursuite de la stratégie de déploiement de nouveaux équipements afin de porter le parc de radars automatiques à 4 700, la modernisation des fonctionnalités des radars (radars vitesse moyennes, discriminants, double face, feux rouges...), l'augmentation de la part des équipements mobiles et déplaçables (radars chantiers, voitures radars) et la multiplication des itinéraires sécurisés par des dispositifs de radars « leurres » afin de renforcer l'imprévisibilité des contrôles.

Or, il s'avère que le plan de déploiement de ces nouveaux équipements prend, semble-t-il, un sérieux retard, ce qui m'interroge sur la nécessité d'augmenter encore les crédits du programme 751. En effet, la réalisation de l'objectif de 4 700 radars, initialement prévue au 31 décembre 2018, est décalée d'un an. Au 1^{er} septembre 2018, le parc compte 34 équipements de moins qu'au 31 décembre 2017 et, surtout, 288 radars de moins que l'objectif fixé par la loi de finances initiale au 31 décembre de cette année.

L'objectif 2019, tel qu'il est présenté, me semble donc difficilement soutenable, du moins sur le plan technique, d'autant plus que la répartition par type d'équipement affichée dans le projet annuel de performances diffère sensiblement de l'existante. Par exemple, le Gouvernement souhaitait implanter 400 radars « tourelles » en 2018, alors qu'au 1^{er} septembre, on en dénombre seulement 10, installés à titre expérimental. Je serais donc étonné que l'objectif de 400 radars « tourelles », qui est de nouveau annoncé pour 2019, soit atteint dans un an. Les crédits prévus pour 2019 me semblent donc trop importants, alors que vraisemblablement, les crédits de 2018 n'auront pas été entièrement consommés.

En outre, bien que je vous propose d'approuver les crédits du compte d'affectation spéciale, je demeure réservé quant à l'efficacité de ce plan de déploiement de nouveaux radars. Son impact positif sur l'accidentalité routière est encore difficile à mesurer, et s'avère très lié au choix des lieux d'implantation de ces équipements.

De même, je porte un jugement très mesuré sur l'abaissement de la vitesse maximale autorisée. Une application moins systématique, davantage ciblée sur les routes les plus accidentogènes, m'aurait semblé préférable.

S'agissant des autres programmes, à la différence de l'an passé, le programme 755 « Désendettement de l'État » (dont je trouve le libellé ambigu dans la mesure où ce programme ne sert pas directement à diminuer la dette) voit sa dotation diminuer de 7 %, à l'instar du programme 754 « Collectivités territoriales », sachant que les communes bénéficient, depuis janvier 2018, de la décentralisation du stationnement payant et du produit du forfait « post-stationnement ».

Pour conclure sur une touche positive, je note que le comité interministériel de janvier 2018 a adopté plusieurs mesures (qui ont d'ailleurs été totalement éclipsées par

l'abaissement de la vitesse !) qui vont dans le sens des recommandations du rapport de contrôle de notre collègue Vincent Delahaye de 2017. À titre d'exemple, une carte des radars, qui devrait bientôt intégrer celle de l'accidentalité, est désormais publiée sur internet.

Compte tenu de ces éléments, je vous propose donc d'adopter les crédits du compte d'affectation spéciale. S'agissant de la mission « Sécurités », le programme 207 dont je suis rapporteur ne représente que 0,2 % de ses crédits...

M. Jean-Claude Requier. – Mon intervention ne servira à rien mais elle me permettra d'exprimer mon amertume. En France, il y a assez de radars ! Dans nos communes rurales, les radars ne sont pas placés dans les endroits dangereux mais sur les lignes droites. En arrivant à Aurillac, il y a 15 km sans virages, et des radars... Il faudrait installer les radars là où se produisent les accidents et non pas seulement là où ils piègent les automobilistes. Cette année, ils vont rapporter encore plus qu'avant !

Enfin, je suis farouchement contre la décision sur le 80 km/h qui a été prise sans aucune concertation. A Paris, on voit les choses de loin, mais c'est bien différent quand on est en province. Il aurait fallu laisser le 90 km/h, même pour les routes avec une bande blanche au milieu, sachant que sur les autres routes secondaires, il est difficile de rouler à plus de 80 km/h !

Mme Sylvie Vermeillet. – À combien se monte la baisse de la contribution aux collectivités territoriales ?

Mme Christine Lavarde. – Comment se fait-il que l'opération « permis de conduire à un euro par jour » s'essouffle ? Est-ce parce que des collectivités financent en partie le permis des jeunes en contrepartie de travaux d'intérêt général ?

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial. – Le montant de la dotation au programme 754 « Collectivités territoriales » a diminué de 517 millions d'euros, dans la loi de finances initiale pour 2018, à 478 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2019. L'an dernier, nous avons déposé un amendement pour réduire la baisse de la contribution aux collectivités territoriales (qui avait déjà diminué de 148 millions d'euros par rapport à la loi de finances précédente) et qui leur sert à réaliser des aménagements destinés à améliorer la sécurité routière. À l'époque, en effet, nous ne savions pas quels seraient les résultats de la décentralisation du stationnement payant. Le ministre nous avait dit que les collectivités s'y retrouveraient largement. C'est effectivement le cas, d'où la nouvelle diminution pour les collectivités qui désormais peuvent fixer librement le tarif des amendes : dans certaines communes, il est passé de 17 à 60 euros.

À cet égard, je voulais souligner que l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF), qui manquait de ressources du fait de l'abandon de l'écotaxe, bénéficie du solde des recettes des amendes forfaitaires, une fois qu'elles ont abondé le programme 751, dans la limite d'un certain plafond. Le montant de la contribution des amendes radars à l'AFITF devrait augmenter de 450 à 500 millions d'euros entre 2018 et 2019, sur un budget total de 2,4 milliards d'euros.

S'agissant du permis de conduire, le Premier ministre a, par décret du 3 août 2018, chargé deux députés de dresser un bilan des réformes mises en œuvre au cours des trois dernières années et d'envisager des évolutions possibles pour améliorer les dispositifs en place. Cette mission aura notamment pour objet de réfléchir à l'essoufflement

du « permis à un euro par jour », sachant qu'avant même la mise en place de cette opération, certaines collectivités prenaient déjà en charge le coût du permis de conduire des jeunes.

Jean-Claude Requier a raison : compte tenu d'une hausse très marquée des contraventions en juillet, mois d'entrée en vigueur de l'abaissement de la vitesse à 80 km/h, la barre des 2 milliards d'euros sera sans doute dépassée cette année. La croissance du produit des amendes de police de la circulation et du stationnement est donc supérieure à celle du PIB...

Vincent Delahaye s'était penché sur l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (Antai) que j'ai eu l'occasion de visiter il y a quelques mois. Cet établissement est très bien organisé : l'agence compte moins de 40 salariés et travaille, dans le cadre de marchés publics, avec plusieurs prestataires, parmi lesquels Docapost, société du groupe La Poste. Son fonds de roulement important est dû au fait qu'elle perçoit les versements de l'État selon un rythme trimestriel, ce qui nécessite qu'elle dispose de plusieurs mois de trésorerie.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial sur le programme 161 « Sécurité civile ». – En 2019, les crédits du programme « Sécurité civile » connaissent une baisse de 393,97 millions en autorisations d'engagements (AE) et de 6,86 millions en crédits de paiement (CP) par rapport à la loi de finances initiale pour 2018 soit une hausse de 1,29 % en CP et une baisse de 46,15 % en AE. Cette baisse de crédits s'explique par la passation, en 2018, d'un marché de remplacement de la flotte de Tracker par six avions multi-rôles Dash 8. Si on neutralise l'impact de cette acquisition dans le projet de loi de finances pour 2018, le programme « Sécurité civile » est en légère augmentation de 1,64 % en AE et en baisse de 4,51 % en CP pour 2019.

Les crédits du programme « Sécurité civile » pour 2019 sont inférieurs à la programmation triennale de près de 10 millions en crédits de paiement. Cette différence s'explique principalement par des économies réalisées à l'occasion de la passation du marché de renouvellement des Tracker.

La situation des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) me semble préoccupante. Leur importance est pourtant capitale ; ils ont réalisé en 2017, près de 4,6 millions d'interventions, soit une croissance de 2 % par rapport à l'année précédente, avec des disparités selon les départements. Leurs interventions ne sont pas toujours de leur ressort. Ainsi, les pompiers transportent les personnes en alcoolémie avancée. Dans certains départements, les secours à personne augmentent de plus de 10 % par an.

Les budgets des SDIS sont de nouveau en légère hausse, de 1,6 % en valeur. Toutefois, leurs dépenses d'investissement ont connu une baisse importante, de près de 20 % entre 2008 et 2017. Cette baisse apparaît d'autant plus préoccupante que le soutien de l'État aux investissements structurants des SDIS s'est récemment affaibli. La dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS, dont le financement s'élevait à 25 millions en 2017, n'est dotée que de 10 millions en 2019, comme en 2018. Cette faible dotation est d'autant plus incompréhensible que les crédits prévus par le PLF sont inférieurs à la programmation pluriannuelle.

La moitié de cette dotation est prévue pour financer le projet de système d'information unifié des SDIS et de la sécurité civile « SGA-SGO/NexSIS », qui constitue, à juste titre, un élément clé de la stratégie du ministère de l'intérieur. De l'avis général, son

montant est nettement insuffisant. Il me paraît indispensable de réévaluer cette dotation dans les années à venir.

Outre un problème de financement, les SDIS vont devoir faire face à une transformation récente du droit européen de nature à remettre en cause le modèle français de secours. À la suite d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 21 février 2018 relatif à un sapeur-pompier volontaire belge, la directive européenne de 2003 relative au temps de travail pourrait s'appliquer aux sapeurs-pompiers volontaires français. Le développement et la pérennité du modèle français de distribution des secours, qui repose de façon significative sur les sapeurs-pompiers volontaires, constitue un enjeu majeur pour la sécurité civile : 79 % des sapeurs-pompiers français sont en effet des volontaires, et leur proportion peut aller jusqu'à 90 % dans les départements les moins peuplés. Selon la directive de 2003, la durée maximale de travail hebdomadaire ne peut dépasser 48 heures et le repos journalier de sécurité doit être de 11 heures consécutives. Si cette directive devait s'appliquer, le sapeur-pompier volontaire qui rentrerait chez lui ne pourrait repartir en intervention avant un intervalle de onze heures. De même, parti en intervention la nuit, il ne pourrait reprendre son travail le lendemain. La CJUE a considéré que les sapeurs-pompiers volontaires devaient être traités comme des travailleurs au sens de la directive, que les périodes de garde devaient être comptabilisées comme du temps de travail et que les périodes d'astreintes pouvaient être exclues du temps de travail dès lors que les contraintes ne sont pas excessives et ne peuvent être assimilées à celles découlant d'un travail.

L'application de la directive aux sapeurs-pompiers volontaires français entraînerait un accroissement de moitié du coût des services d'incendie et de secours, de nature à remettre en cause le modèle français de secours. On parle tout de même de 2,5 milliards d'euros !

La préservation du statut de sapeur-pompier volontaire appelle une initiative forte de la part du Gouvernement français vis-à-vis de la Commission européenne. En outre, pour remplacer un sapeur-pompier volontaire « ancienne génération », il en faut aujourd'hui deux à trois, tout comme pour les médecins libéraux.

Le budget 2018 est marqué par la poursuite du déploiement du système d'alerte et d'information des populations (SAIP), dont les choix stratégiques, fortement contestables, ne sont toujours pas remis en cause. Je vous avais alerté, par le biais de mon rapport d'information, sur le fait que ce projet concentrait près de 80 % des crédits prévus sur le volet « sirènes », alors même que leur impact apparaît beaucoup plus faible que celui de la téléphonie mobile, qui ne bénéficiait pourtant que de 3 % des crédits consommés ou prévus pour ce projet.

Après un an de fonctionnement et à la suite des recommandations formulées dans mon rapport, l'application smartphone, dont j'avais relevé les insuffisances, a fait l'objet d'une évaluation par l'inspection générale de l'administration et a finalement été abandonnée le 29 mai 2018, sans qu'aucun projet de remplacement ne soit prévu. Le volet « téléphonie mobile » aura ainsi coûté 1,6 million d'euros sans faire preuve de la moindre utilité. Il me semble nécessaire de procéder à une réorientation stratégique plus large de ce projet avant que l'affectation des crédits de la phase 2, qui débute en 2020, ne soit effectuée.

M. Arnaud Bazin. – L'arrêt de la CJUE nous met en difficulté, tant pour les pompiers que pour la réserve dans la gendarmerie. Devant le risque colossal que court la sécurité civile, il est souhaitable que le Gouvernement réagisse.

Les 10 millions d'euros de l'État pour les investissements des SDIS sont absolument dérisoires par rapport au montant global dont ils bénéficient.

Dans les départements urbains, le système de sécurité civile est à bout de souffle : 80 % des interventions concernent des secours à personne, en remplacement du sanitaire. Nous avons des véhicules surdimensionnés, trop de personnel, et nous devons transporter dans l'urgence, alors que le plus souvent ce n'est pas nécessaire. Les départements ne pourront pas continuer à augmenter les budgets des SDIS. Nous devons solliciter le ministre de l'intérieur pour adapter les conditions d'intervention des pompiers pour les secours à personne, pour éviter une dégradation des services offerts.

M. Antoine Lefèvre. – Le *turn over* des sapeurs-pompiers volontaires est important. Dispose-t-on du montant des crédits destinés à leur formation ?

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Durant les dix-neuf ans où j'ai présidé le SDIS de mon département, j'ai constaté des reports d'intervention du SAMU, notamment pour des transports sanitaires, sur les SDIS, car il y avait pénurie d'ambulanciers privés. Beaucoup de patients déclaraient des douleurs thoraciques pour être rapidement pris en charge, mais une fois les pompiers arrivés, la douleur avait disparu, ce qui permettait d'empêcher une facturation par le SDIS au SAMU. En outre, la population n'a plus accès à la médecine de ville et les résidents de maisons de retraite demandent à être pris en charge. Une réorganisation globale est donc nécessaire.

Je ne sais pas quel est le montant des crédits destinés à la formation : il y a vingt ans, la durée d'engagement des sapeurs-pompiers volontaires était de 17 ou 18 ans. Actuellement, la durée d'engagement approche des dix ans. Des plateformes de formation à distance sont mises en place par des SDIS pour réduire les coûts. Enfin, certaines femmes sapeurs-pompiers volontaires ne sont plus, à leur demande, formées sur les feux, ce qui réduit d'autant les coûts de formation.

Cela dit, les secours à personne doivent être remis à plat. Chacun doit intervenir dans ses propres domaines de compétence.

M. Didier Rambaud. – En tant que conseiller départemental, je suis depuis une dizaine d'années administrateur du SDIS de mon département. Le budget SDIS de l'Isère dépasse 105 millions d'euros. Alors, que dire de la participation de l'État qui se monte à 10 millions d'euros pour tout le territoire ? Ce n'est pas en doublant l'intervention de l'État que l'on va régler le problème... Cela dit, vu de l'Isère, il me semble que l'on a digéré la départementalisation des SDIS, après quelques années de grandes difficultés.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – On peut comparer les 10 millions d'euros aux plus de 4 milliards d'euros de frais de fonctionnement de l'ensemble des SDIS. Il serait d'ailleurs intéressant de savoir combien l'État encaisse de TVA sur les frais de fonctionnement des SDIS.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Sécurités » et d'adopter, sans modification, les crédits du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Économie » et CCF « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (et article 85) – Examen du rapport spécial

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale de la mission « Économie ». – La mission « Économie » porte sur l'ensemble des dispositifs en faveur des entreprises, notamment des PME dans les secteurs de l'artisanat, du commerce et de l'industrie. Elle porte aussi sur les crédits des administrations, autorités administratives indépendantes et opérateurs chargés de la mise en œuvre de ces politiques, ainsi que ceux de l'Insee et des services économiques du Trésor à l'étranger.

Le budget 2019 est en forte baisse. Les crédits diminuent de 5,2 %, soit 98 millions d'euros, pour s'établir à 1,8 milliard d'euros au total. Il faut distinguer ce qui relève des dispositifs de ce qui relève des acteurs. Les dépenses de fonctionnement baissent de 7 millions d'euros, ce qui est trop peu au regard des marges existant en matière d'immobilier et d'optimisation de la fonction achats.

La plus grande partie de l'effort repose sur les dispositifs qui prennent la forme de crédits d'intervention inscrits sur le programme 134, dont la baisse atteint 18 % en un an, soit 63 millions d'euros. Entre 2014 et 2019, le montant total des dispositifs d'intervention a été considérablement réduit, passant de 235 millions d'euros en 2014 à 65 millions d'euros en 2019, soit une baisse de 73 %.

Cette diminution est considérable. Elle correspond à un mouvement de rationalisation progressive des instruments de soutien de l'État aux TPE/PME, qui sont multiples : aides directes ou indirectes, prêts, garanties, actions collectives de formation, de promotion ou de mutualisation des moyens à l'échelle d'une filière. Ils portent sur des secteurs très divers, allant de la petite industrie aux métiers d'arts, en passant par les commerces de centre-ville, les services à la personne ou encore les jeunes PME innovantes. Le plus souvent, il s'agit d'aides indirectes versées à des intermédiaires.

Certes, il était nécessaire de mettre de l'ordre. L'accumulation progressive de ces dispositifs, leur sédimentation, leur hétérogénéité et leur gestion « en silo » avaient fini par les rendre illisibles et impropres à incarner les priorités politiques d'un Gouvernement, quel qu'il soit. Toutefois, le budget qui nous est soumis appelle quelques réserves.

Premièrement, la « rationalisation » affichée se résume trop souvent à une logique de « rabot » année après année. Or, par définition, un coup de rabot ne fait pas une politique. En fin de compte, les réductions proposées et le *statu quo* s'exposent aux mêmes critiques : ils ne permettent pas de distinguer entre les dispositifs utiles et les dispositifs qui pourraient être supprimés.

Deuxièmement, la logique sous-jacente, quoique non explicite, est celle d'un désengagement progressif de l'État en matière de soutien aux petites entreprises, aux commerçants, aux artisans. Le message est le suivant : c'est le rôle des collectivités locales, et singulièrement celui des régions depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe). Or, dans un contexte budgétaire contraint pour les collectivités, le maintien de dispositifs ponctuels, et au demeurant très modestes, constitue une forme de soutien complémentaire, et pour ainsi dire de « plan B » lorsqu'il n'existe pas de

« plan A » à l'échelon local. Ce n'est pas grand-chose pour l'État, mais c'est beaucoup pour les territoires.

L'exemple le plus significatif est celui du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce, le FISAC : après avoir vu sa dotation passer de 78 millions d'euros en 2010 à seulement 16 millions d'euros en 2018, et le nombre d'opérations financées d'environ un millier à seulement 114, le FISAC sera placé en « gestion extinctive » à partir de 2019. En clair, il est supprimé, seuls 6,1 millions étant ouverts en crédits de paiement pour financer le stock d'opérations déjà décidées.

C'est d'abord surprenant : certes, le Gouvernement n'a jamais eu l'intention d'inverser la tendance, mais il présentait encore au début de l'année le FISAC comme un instrument appelé à jouer un rôle important pour la cohésion des territoires. C'est surtout regrettable et incompréhensible : nombre de petits commerces de proximité ont été sauvés grâce au FISAC. À cela, le Gouvernement répond par le programme « Action cœur de ville », lancé début 2018. Mais ce programme, dont les contours sont encore flous, est conçu pour des villes moyennes – 222 communes ont été sélectionnées –, alors que 64 % des subventions accordées par le FISAC le sont pour des opérations rurales. La cible n'est donc pas la même.

La situation est d'autant plus préoccupante que de nombreuses communes rurales ont vu leurs dotations baisser du fait de la recomposition de la carte intercommunale, ce qui limite leur capacité d'intervention. Les fusions ont malheureusement aussi sorti un certain nombre de communes des zones de revitalisation rurale (ZRR), privant ainsi les petites entreprises d'avantages fiscaux.

En outre, la fin du FISAC entraînerait *ipso facto* la fin de dispositif du soutien aux stations-service de proximité, pour lequel nous étions nombreux à nous être mobilisés l'année dernière. Après la suppression du Comité professionnel de distribution des carburants (CPDC), le Gouvernement s'était engagé à inclure les stations-service dans le droit commun du FISAC. Que signifie aujourd'hui cette promesse ? Voilà dix ans, il y avait encore 33 000 stations-service de proximité, contre 5 000 aujourd'hui.

Nous vous proposons donc un amendement n° 1 tendant à rétablir le FISAC, en doublant sa dotation par rapport à l'année dernière, à hauteur de 30 millions d'euros. Sur ce montant, 5 millions d'euros seraient réservés aux stations-service de proximité. Bien entendu, cela ne signifie nullement qu'il ne faille pas faire évoluer les critères du FISAC pour éviter les risques de saupoudrage. Il pourrait être ciblé, par exemple, sur les zones rurales.

J'en viens maintenant aux acteurs. Là aussi, l'effort est important, voire inédit : 264 postes seront supprimés en 2019 sur le périmètre de la mission, dans le cadre d'un « recentrage » sur certaines actions prioritaires. La direction générale des entreprises (DGE) se concentrera sur l'accompagnement des entreprises en difficulté, les filières stratégiques et l'innovation. La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) préservera ses missions en matière de sécurité sanitaire. La direction générale du Trésor poursuivra la rationalisation de son réseau à l'étranger, dont les effectifs ont déjà été réduits d'un quart en dix ans.

En fait, il apparaît que le « recentrage » des missions est surtout un « resserrement » des réseaux, notamment dans les territoires avec une suppression importante d'effectifs dans les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte). On ne peut que souscrire à la nécessité de

mieux cibler les missions de l'État, de supprimer les doublons avec les collectivités et de réaliser des gains d'efficacité. Mais, là encore, il semble que la contrainte budgétaire précède la vision stratégique.

La remarque vaut aussi pour les chambres de commerce et d'industrie (CCI). La taxe qui leur est affectée devrait connaître une nouvelle baisse de 100 millions d'euros cette année, après plusieurs diminutions successives, aboutissant à une division par deux de leur ressource fiscale depuis 2012. La « revue » de leurs missions est toujours en cours. Mais elles doivent déjà se préparer à supprimer 2 000 postes et à mettre fin à de nombreuses actions et investissements. À tout le moins pourrait-on reporter la baisse de 100 millions d'euros à l'année prochaine.

Je terminerai par quelques mots sur le plan France Très haut débit. Le programme 343 porte sur la participation de l'État, soit au total 3,3 milliards d'euros, afin d'assurer la couverture de 100 % du territoire d'ici à 2022. Sur le plan budgétaire, il n'y a rien à redire : les crédits sont là, l'échéancier suit son cours, et des crédits de paiement sont pour la première fois prévus en 2019. Sur le terrain, en revanche, les choses sont un peu différentes. Seuls 10 % des locaux situés dans la zone d'initiative publique sont, à ce jour, éligibles à la fibre optique, contre 56 % des locaux de la zone d'initiative privée, plus dense, donc plus rentable. Les causes de ces retards peuvent se trouver à toutes les phases d'un projet : constitution du dossier et sécurisation des financements, instruction par les services de l'État, phase d'études trop longue, pénurie de fibre optique. Surtout, il semble que les collectivités, disposant de moyens limités, ont dû faire face à d'importantes difficultés de pilotage.

Je me limiterai à trois remarques. D'abord, à court terme, la possibilité d'obtenir de la part des opérateurs des engagements contraignants, y compris dans la zone d'initiative publique, doit être saluée. Il faut maintenant surveiller si les promesses sont tenues, et nous avons constaté que les outils manquaient à ce stade.

Ensuite, et toujours à court terme, la priorité doit être accordée à la couverture d'un maximum de locaux, plutôt qu'au déploiement de la technologie la plus performante. Là encore, on peut se féliciter de la création d'un « guichet cohésion numérique » doté de 100 millions d'euros, pour financer des technologies alternatives dans les zones où la fibre optique ne peut pas être déployée. Il conviendra toutefois d'être très vigilant : la subvention de 150 euros par équipement, sous forme de préfinancement de l'abonnement, ne s'accompagne d'aucun engagement des opérateurs à maintenir un tarif attractif au-delà d'un certain délai.

Enfin, il faut dès aujourd'hui se poser la question de l'après-2022 : comment financer la couverture du territoire en 100 % fibre optique, et non pas seulement en 100 % très haut débit ? Il ressort des entretiens que nous avons menés que la date de 2025 est une échéance réaliste. Le regain de l'initiative privée devrait permettre de limiter la participation de l'État à environ un milliard d'euros. Mais selon quelles modalités ? Avec quels objectifs et quelle gouvernance ? Ces questions sont ouvertes, et il faudra très vite y répondre.

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial de la mission « Économie ». – Si la mission « Économie » se caractérise par une multitude de dispositifs d'ampleur modeste dont le format tend à se réduire au fil des années, elle porte aussi sur les crédits de certaines politiques bien identifiées, pour des montants significatifs.

La plus importante concerne un dispositif de soutien à l'internationalisation des entreprises, notamment des TPE et des PME, qui ne disposent pas des mêmes moyens que les grands groupes. La France compte 125 000 entreprises exportatrices, contre 360 000 en Allemagne et 200 000 en Italie. Je passe rapidement le volet financier du dispositif : aujourd'hui, l'enjeu n'est pas tant le financement de l'exportation, qui est entre les mains d'un acteur reconnu, Bpifrance, que l'accompagnement à l'exportation. Les PME et les PMI pâtissent d'un manque non pas de financement, mais d'expertise.

Le déficit commercial de la France était de 61,7 milliards d'euros l'année dernière. Les 100 premières entreprises françaises n'ont pas de problèmes, mais les opérations que ces dernières réalisent à l'international ne bénéficient pas à notre pays. Les PME, les ETI et les TPE ont un potentiel méconnu. La politique économique de la France semble déterminée par rapport aux 100 plus grandes entreprises.

Pour accompagner les entreprises à l'export, les moyens des chambres de commerce et d'industrie ne suffisent pas. Pour un territoire comme le nôtre, seulement 400 conseillers pour le commerce extérieur, c'est insuffisant. Les grandes entreprises, elles, ont leur propre service export.

Une grande partie de ce manque a été comblée par la création de Business France, qui rassemble en son sein un certain nombre de compétences, à l'intérieur comme à l'extérieur du territoire. Les objectifs qui avaient été fixés pour la période 2015-2017 ont été atteints. Ce service public à l'exportation constitue donc un dispositif intéressant. À nos yeux, Bpifrance est une banque, tandis que Business France est un véritable cabinet de conseil à l'exportation pour les PME et les PMI.

Paradoxalement, le cœur du problème résidait en France. Nous avons une richesse incroyable d'entreprises commerciales, artisanales, industrielles, agricoles, qui ont des capacités de création reconnues, mais nous n'arrivons pas à les amener à l'international.

Nombre de PME et d'ETI qui exportent passent par des entreprises beaucoup plus grandes ; elles n'ont pas leur propre service export. Si la grande entreprise décide de changer de fournisseur, c'est une perte pour elles, avec des conséquences sociales importantes.

Dans ce contexte, le Gouvernement a lancé au mois de février dernier une vaste réforme du dispositif d'accompagnement des entreprises à l'international. Cette réforme reprend les recommandations formulées par Christophe Lecourtier, directeur général de Business France, dans un rapport remis au Gouvernement à la fin de l'année 2017. Quelques semaines plus tôt, notre rapport budgétaire était allé dans le même sens. Cette réforme consiste à faire travailler ensemble les CCI, les régions, et tous les acteurs qui peuvent apporter leur contribution, avec Business France comme tête de pont. Les résultats sont bons, mais on peut aller encore plus loin.

Nous avons constaté que les diplômés de nos écoles de commerce ou d'ingénieur partaient à l'étranger ou dans les grandes entreprises, mais ne travaillaient pas pour nos TPE ou PME. Nous proposons donc qu'ils puissent être mis à la disposition de la *Team France Export*, soit dans le cadre d'un cursus universitaire ou d'un apprentissage, soit sous forme d'un Volontariat international en entreprise (VIE).

Enfin, le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » comporte trois programmes significatifs en 2019.

Le programme 869 a été créé l'année dernière, suite à la décision du Gouvernement de financer le projet de liaison Charles-de-Gaulle Express par un prêt de l'État, et non plus par un emprunt privé, comme le prévoyait le schéma d'origine. Toutes les autorisations d'engagement ont été ouvertes en 2018, à hauteur de 1,7 milliard d'euros. Les premiers décaissements sont prévus pour 2019, avec l'inscription de 275 millions d'euros en crédits de paiement.

Le programme 868 permet à l'État d'accorder des prêts à Bpifrance dans le cadre de son dispositif de soutien à l'exportation en Iran. Nous recommandons de conserver les 100 millions inscrits sur le programme, malgré le contexte actuel.

Le programme 862 porte les crédits du Fonds pour le développement économique et social (FDES), qui permet à l'État d'accorder des prêts à des entreprises rencontrant des difficultés. Il ne s'agit pas de renflouer à perte des entreprises irrémédiablement condamnées. Cela dit, à côté d'une série de prêts d'un montant modeste, entre 100 000 euros et 500 000 euros, deux situations particulières nous interpellent. L'État a prêté 35 millions d'euros à Asco Industries en 2014, et cette somme n'a pas été entièrement remboursée à ce jour. Il est permis d'avoir quelques doutes, quand on connaît les difficultés de l'actionnaire de l'aciérie Ascoval de Saint-Saulve. Surtout, le plus gros bénéficiaire du FDES, de loin, est Prestalis : l'État vient de lui accorder un nouveau prêt de 90 millions d'euros, alors que ni celui de 2012 ni celui de 2015, de 30 millions d'euros, n'ont été remboursés.

L'article 85, rattaché au compte de concours financiers, permet au ministre chargé de l'économie d'accorder des abandons de créance du FDES à hauteur de 10 millions d'euros par une simple décision plutôt que d'avoir à passer par une loi de finances. Nous n'y sommes pas opposés sur le fond : la capacité à agir rapidement est souvent déterminante pour rassurer les repreneurs potentiels. Mais le seuil, 10 millions d'euros, nous semble tout de même important.

Nous vous proposons donc un amendement n° 2, visant, d'une part, à ramener à 5 millions le seuil maximum applicable aux abandons de créance par voie de décision ministérielle et, d'autre part, à préciser que cette limite constitue un montant maximum par entreprise, les autres abandons de créances devant alors être autorisés par une mesure en loi de finances, selon la procédure de droit commun.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je soutiens les amendements qui nous sont proposés, qu'il s'agisse de l'abaissement du seuil à 5 millions d'euros ou du relèvement des crédits du FISAC ; je suppose que l'idée d'affecter 5 millions d'euros aux stations-service plaira à notre collègue Jean-Claude Requier. Je crains en revanche que les problèmes de commerce extérieur de notre pays ne dépassent malheureusement le cadre de la seule mission « Économie ».

M. Arnaud Bazin. – La diminution des ressources des chambres de commerce et d'industrie consacre la fin du modèle français au profit d'un modèle à l'anglo-saxonne. Le ministre de l'économie a indiqué que cela représenterait 100 millions d'euros par an pendant quatre ans, soit 400 millions d'euros au total. Si j'ai bien compris, il y aurait une baisse de cotisation foncière des entreprises, ce qui me paraît à la fois curieux et difficile à mettre en œuvre. Avez-vous des informations plus précises à cet égard ?

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – Nous n'avons pas eu de retour précis pour le moment. Je le rappelle, l'an dernier, le Premier ministre avait dit qu'il

n'y aurait plus de nouvelle baisse. Cette année, nous découvrons qu'elle est maintenue, et pour quatre ans... Il me paraît un peu difficile pour les chambres de commerce et d'industrie, à qui on demande par ailleurs de licencier des personnels, de remplir les missions qui leur sont assignées.

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – Dans nos recommandations, nous demandons un report d'un an de la mesure, pour permettre aux chambres de commerce et d'industrie de procéder à leur restructuration.

Mme Christine Lavarde. – La Poste est aujourd'hui en situation de monopole sur un certain nombre de ses missions, avec une contrainte de service public. Pour autant, dès que certains de ses agents sont en grève – je ne mets évidemment pas en cause le droit de grève, qui est constitutionnel –, ce qui est le cas dans les Hauts-de-Seine depuis plus de sept mois, le courrier n'est plus distribué. Cela a des conséquences très fortes sur la vie des entreprises, notamment des plus petites, qui n'ont pas de code cedex. Il faudrait trouver des solutions pour que le tissu économique ne soit pas pénalisé dans ce type de cas.

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – Je pense que nous aurons ce débat lors de l'examen du projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises (PACTE).

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La LOLF ne nous permet pas de transférer comme cela des crédits d'une mission du projet de loi de finances à une autre...

L'amendement n° 1, présenté par la rapporteure spéciale, est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Économie » sous réserve de l'adoption de son amendement. Elle décide également de proposer l'adoption sans modification du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

L'amendement n° 2, présenté par le rapporteur spécial, est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 85 ainsi modifié.

La réunion est close à 18 heures.

Mercredi 7 novembre 2018

– Présidence de M. Vincent Éblé, président –

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Projet de loi de finances pour 2019 - Examen des principaux éléments de l'équilibre sur le projet de loi de finances pour 2019 – Tome I du rapport général

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons ce matin les principaux éléments de l'équilibre sur le projet de loi de finances pour 2019.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous connaissez bien cet exercice autour du tome 1 du projet de loi de finances, qui commence par une présentation du scénario macroéconomique et des principaux équilibres du budget de l'année à venir. Toute une sémantique s'y attache généralement : plausible, atteignable...

Cette année, c'est le mot « crédible » qu'il faut employer pour le scénario macroéconomique.

Depuis le début de l'année, l'économie française croît deux fois moins vite que l'an passé. Ce ralentissement, qui a surpris par son ampleur, tient à la fois à la dégradation du contexte international – avec un ralentissement de la demande adressée à la France et une hausse des prix du pétrole – et à la sous-performance de la consommation des ménages. Le Gouvernement est contraint de revoir à la baisse son scénario de croissance : les nouvelles hypothèses de croissance sont de 1,7 % pour 2018 et 2019, contre respectivement 2,0 % et 1,9 % précédemment. Malgré cette révision importante, l'hypothèse du Gouvernement se situe dans la fourchette haute des estimations disponibles pour 2018, à 0,1 point au-dessus du consensus des économistes. L'enjeu n'est toutefois pas significatif sur le plan budgétaire. À défaut d'être prudent, le scénario de croissance du Gouvernement demeure donc « crédible », ainsi que l'a souligné le Haut Conseil des finances publiques. Les autres hypothèses sous-jacentes à la trajectoire du Gouvernement apparaissent en revanche raisonnables, voire prudentes.

S'agissant de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB – forte l'an dernier, et donc source de rentrées fiscales importantes –, le Gouvernement maintient sa prévision à 1,1 pour 2018, en cohérence avec les encaissements de recettes observés à ce stade de l'année. Pour 2019, il retient en revanche une élasticité égale à l'unité, ce qui paraît raisonnable après trois années au cours desquelles l'élasticité s'est établie à un niveau supérieur à sa moyenne historique.

S'agissant de la remontée des taux d'intérêt, le Gouvernement table sur une hausse au rythme moyen de 75 points de base par an tout au long du quinquennat. Cette hypothèse apparaît particulièrement prudente, le *Consensus forecasts* retenant un rythme de remontée des taux deux fois plus lent. À court terme, le scénario retenu apparaît même conservateur, avec par exemple une remontée des taux longs de 60 points de base d'ici la fin de l'année, loin des prévisions des conjoncturistes. Il ne faudrait pas cependant que la prévision de charge d'intérêts constitue une forme de « réserve de budgétisation » cachée qui échapperait au contrôle du Parlement !

Ce scénario reste toutefois entouré de fortes incertitudes. Certes, la prévision économique est un art périlleux. Les économistes, dit le proverbe que je cite souvent, ont été inventés pour que les météorologistes se sentent moins seuls... Vous trouverez dans le rapport une étude rétrospective qui le confirme empiriquement : au cours des 20 dernières années, le Gouvernement, le FMI et les instituts privés de conjoncture se sont ainsi trompés, en moyenne, de 0,9 point sur la croissance française ! Cela permet de relativiser certains de nos débats sur la prévision de croissance...

L'exercice de prévision apparaît cette année particulièrement difficile, dans la mesure où le scénario de croissance est affecté « d'un degré d'incertitude plus fort que les années précédentes », ainsi qu'a tenu à le souligner le Haut Conseil dans son avis. S'agissant de l'environnement international, de nombreux facteurs de risque sont susceptibles de se matérialiser : guerre commerciale avec les États-Unis, remontée brutale du pétrole, *Brexit*,

situation budgétaire italienne... Nous avons tenté, dans le rapport, de modéliser l'impact des différents chocs macroéconomiques.

Sur le plan interne, il existe par ailleurs une incertitude sur la reprise de la consommation des ménages. Après la panne observée au premier semestre, liée aux effets calendaires de la politique fiscale du Gouvernement, le rebond au troisième trimestre a été de 0,5 %, contre 0,7 % escompté par l'Insee. Comme en témoigne l'évolution de l'indicateur de confiance, les ménages ne semblent pas avoir anticipé la hausse de leur pouvoir d'achat au dernier trimestre. Et l'on ne peut exclure que les craintes liées au prélèvement à la source et aux augmentations des prix et de la fiscalité des carburants prolongent leur attentisme...

Aussi, deux scénarios macroéconomiques alternatifs ont été élaborés à partir des estimations les plus optimistes et les plus pessimistes des instituts de conjoncture. Dans le scénario pessimiste, la sensibilité de la trajectoire budgétaire du Gouvernement au scénario retenu apparaît importante : la France se retrouverait ainsi sous la menace de l'ouverture d'une nouvelle procédure pour déficit excessif, et la dette se rapprocherait du seuil de 100 % du PIB.

Le Gouvernement a donc été contraint de revoir à la baisse ses ambitions en matière de redressement des comptes publics par rapport à ce qui était annoncé dans le débat d'orientation des finances publiques. Pour la première fois depuis 2009, le déficit public augmenterait l'an prochain, de 0,2 point de PIB. M. Darmanin arguerait sans doute de l'effet mécanique de la révision du scénario de croissance et du reclassement de la SNCF au sein des administrations publiques, mais il faut aussi faire une place dans l'explication au relâchement de l'effort de maîtrise de la dépense, dont la croissance serait supérieure de 0,2 point à l'objectif initial.

Les comparaisons européennes en la matière sont en outre assez cruelles : certes, le surcoût temporaire lié à la transformation du CICE pèse à hauteur de 0,9 point de PIB sur l'exercice 2019, mais même en neutralisant cette mesure exceptionnelle, la France fait figure d'exception au niveau européen. Hors surcoût lié à la transformation du CICE, le déficit s'élèverait à 1,9 % du PIB en 2019, alors que le reste de la zone euro serait, d'après les prévisions du FMI, pratiquement à l'équilibre. L'effort de redressement des comptes publics prévu par le Gouvernement apparaît d'ailleurs très éloigné des règles budgétaires européennes. M. Moscovici, qui viendra nous rendre visite en décembre, nous expliquera sans doute que les règles ont été mises en place pour éviter que des divergences économiques majeures ne surviennent dans la zone euro...

Vous connaissez malheureusement trop bien l'évolution du ratio d'endettement en France et en Allemagne depuis 2006 : nous étions alors au même niveau ; la dette publique allemande a commencé à baisser en 2011-2012, tandis que la nôtre flirte à présent avec les 100 %. Plus grave : le montant des intérêts payés par la France à ses créanciers sera en 2022 de 31 milliards d'euros supérieur à celui que paiera l'Allemagne : c'est énorme, et c'est une dépense improductive. Songez à tout ce que nous pourrions faire avec 31 milliards d'euros ! C'est davantage que le budget de la recherche et de l'enseignement supérieur. L'Allemagne disposera ainsi, contrairement à la France, de marges de manœuvre budgétaires.

Aussi modeste soit-il, le redressement des comptes publics prévu par le Gouvernement suppose la mise en œuvre d'environ 14 milliards d'euros d'économies, compte tenu des baisses de prélèvements obligatoires prévues par ailleurs. Pour ce faire, le Gouvernement revient à des mesures de « bouclage budgétaire » très classiques, qui ne sont

pas sans rappeler le précédent quinquennat. D'abord, le rabot sur les pensions et les prestations sociales, pour un rendement de 3,5 milliards d'euros. Ensuite, des « fusils budgétaires à un coup » : le report au mois d'octobre de certains allègements de cotisations sociales prévus pour compenser la disparition du CICE permet ainsi une économie temporaire de 2,3 milliards d'euros, tandis que le renforcement du cinquième acompte ponctionne 1,5 milliard d'euros sur la trésorerie des entreprises. Enfin, des mesures structurelles d'ampleur limitée en matière de logement ou d'emploi, qui s'inscrivent très largement dans la continuité du précédent budget. J'y reviendrai dans l'analyse par sous-secteur.

L'État et ses groupements porteraient ainsi la totalité du besoin de financement des administrations publiques pour la troisième année consécutive. Pour la sphère sociale, l'assurance chômage et les régimes complémentaires de retraite représenteraient 70 % de l'amélioration du solde attendue l'an prochain. Le Gouvernement se repose ainsi sur l'amélioration du contexte macroéconomique et les économies dégagées par les réformes des partenaires sociaux pour assurer le respect de sa trajectoire de redressement des comptes sociaux. Il renonce en revanche aux économies structurelles, puisque l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) croît de 2,5 %, soit une dépense supplémentaire de 400 millions d'euros par rapport à ce qui était initialement prévu.

S'agissant de la sphère locale, se pose tout d'abord la question de l'ampleur du rebond des dépenses d'investissement, porté par le cycle communal électoral. Si le Gouvernement anticipe une hausse des dépenses d'investissement de 4,9 % en 2019 hors Société du Grand Paris, la progression pourrait être plus rapide encore, compte tenu de la chute enregistrée entre 2014 et 2016. Par ailleurs, l'effet de la méthode de la contractualisation sur le besoin de financement de la sphère locale reste incertain, comme l'a récemment rappelé la Cour des comptes. Les premières données d'exécution transmises par le Gouvernement tendent néanmoins à confirmer la pleine détermination des collectivités territoriales à participer à l'effort collectif de redressement des comptes publics. On souhaiterait que l'État en fasse autant et nous allons pouvoir constater que les efforts restent à produire pour une large part...

J'en viens précisément au budget de l'État. Le déficit budgétaire reste ancré à un niveau très préoccupant. En 2018, avec 81,3 milliards d'euros, le déficit s'est aggravé par rapport à 2017, où il était de 67,7 milliards d'euros, même si l'aggravation est un peu moins forte que prévu dans la loi de finances initiale. La reprise de la croissance fin 2017 a ainsi produit ses effets sur les recettes fiscales en 2018. Le solde bénéficie aussi, sur un plan purement comptable, du retard de comptabilisation des droits d'enregistrements qui, à hauteur de 1,5 milliard d'euros, n'avaient pas été pris en compte fin 2017. L'État connaîtra son 45^e déficit budgétaire consécutif. J'entends encore Jean-Pierre Fourcade nous dire ici même qu'il avait été le ministre du dernier budget à l'équilibre en 1974... Ce sera le plus élevé de tous si l'on excepte les deux années qui ont suivi la crise financière de 2008, avec un niveau prévisionnel de 98,7 milliards d'euros.

Il faut reconnaître que l'aggravation par rapport à 2018 est d'abord due à un effet transitoire, avec la bascule entre le CICE et les cotisations dont j'ai déjà parlé, qui compte pour 20 des 25 milliards d'euros de baisse de prélèvements obligatoires. Il faut aussi compter avec le décalage d'un mois du prélèvement à la source : les encaissements commenceront au mois de février pour les revenus du mois précédent, donc l'impôt sur le revenu ne produira des encaissements que sur onze mois l'an prochain.

En sens inverse, la contribution des participations financières de l'État, l'extinction des dépenses liées au contentieux relatif à la taxe de 3 % sur les dividendes et l'évolution spontanée des recettes fiscales portée par la croissance contribueront positivement au solde.

Vous pouvez constater, sur le graphique, que la charge de la dette a un effet presque imperceptible sur l'évolution du déficit mais cette ligne risque d'être beaucoup plus épaisse dans les années à venir, comme nous venons de le voir.

Le Gouvernement communique sur le fait que le déficit budgétaire, « hors mesures de trésorerie », serait inférieur en 2019 à son niveau de 2018. Même si l'on veut neutraliser les effets transitoires de la double charge représentée en 2019 par l'application du CICE et des allègements de charge qui le remplacent ainsi que du décalage d'un mois du prélèvement à la source, il faut aussi tenir compte de l'augmentation du cinquième acompte d'impôt sur les sociétés et de l'absence de compensation intégrale par l'État des allègements de charge imposés aux administrations de sécurité sociale. On aboutit alors à un déficit budgétaire « à périmètre constant » comparable à celui de 2018. Mais c'est bien le déficit total de 98,7 milliards d'euros qui pèsera sur le besoin de financement de l'État.

S'agissant des recettes, le projet de loi de finances n'apporte pas de réel infléchissement. Les recettes fiscales nettes diminueraient en 2019 parce qu'une fraction de TVA – pour un montant de 32 milliards d'euros – est transférée aux administrations de sécurité sociale afin de compenser les mesures d'allègements de charges. Sans cet effet, les recettes fiscales nettes augmenteraient de 18 milliards d'euros environ, principalement sous l'effet de l'évolution spontanée des recettes liée à la croissance. L'impôt sur le revenu devrait voir son produit baisser de 2,6 milliards d'euros, malgré la croissance économique, en raison du décalage d'un mois du prélèvement à la source ; l'impôt sur les sociétés, lui, progresserait, malgré la poursuite de la baisse de son taux normal ; j'évoquerai le cas spécifique de la TICPE dans un instant ; et j'ai déjà indiqué que la baisse substantielle du produit de la TVA résulte d'un transfert vers la sécurité sociale. Mais aux incertitudes sur le niveau du PIB il faut ajouter celles relatives à l'élasticité de chacune de ces recettes à la croissance du PIB.

J'en viens à la fiscalité écologique. Le projet de loi de finances pour 2019 ne contient pas d'article sur la hausse de la TICPE puisque celle-ci résulte du projet de loi de finances pour 2018, qui rendait plus raide la pente de notre trajectoire carbone. Nous avons alors refusé une hausse pluriannuelle déconnectée du coût de l'énergie. Malheureusement, la conjoncture nous donne raison. La TICPE vise d'une part à assurer la convergence des fiscalités du gasoil et de l'essence ; autrefois celle de l'essence baissait et celle du gasoil augmentait, désormais elles augmentent toutes les deux, l'une plus vite que l'autre. L'augmentation est de 3,7 milliards d'euros en 2018 par rapport à 2017 et elle atteindra 6,5 milliards d'euros en cumulé en 2019. Bref, si les gens manifestent déjà cette année, ils vont adorer l'année prochaine ! Le cumul des prélèvements supplémentaires d'ici à 2022 atteindra 46 milliards d'euros en cinq ans. Cela risque de ne pas être bien accepté.

Le Gouvernement dit assumer cette hausse au nom de la transition énergétique. On peut se réjouir d'un tel signal-prix, et certains acteurs ont les moyens de se reporter vers d'autres modes de transport, mais cette fiscalité dite écologique a essentiellement, disons-le, un objectif de rendement. Interrogée ici même à trois ou quatre reprises sur la part des 37,7 milliards d'euros de TICPE qui sera nouvellement affectée à la transition énergétique, Mme Wargon n'a pas su nous citer d'autres mesures que celles qui existent déjà... Ni l'Agence de financement des infrastructures de transport, ni les collectivités territoriales, ni le

compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » ne percevront de recettes de TICPE supplémentaires : le surplus, qui passe de 13,3 à 17 milliards d'euros, ira intégralement au budget général de l'État. Notre commission n'est pas forcément favorable à la fiscalité affectée, mais il n'est pas honnête de dire que la TICPE aidera les Français en matière de conversion énergétique. Surtout, même au sein du budget de l'État, on ne note pas vraiment de dispositif nouveau ni de renforcement de mesures existantes pour soutenir les actions des ménages et des entreprises en faveur de la transition écologique : pour les principales dépenses fiscales, le CITE est divisé par deux, le coût du taux réduit de TVA à 5,5 % sur les travaux d'amélioration thermique reste contenu à 1,1 milliard d'euros environ. Les dépenses relatives au « chèque énergie » n'augmentent quant à elles que très légèrement...

Les dépenses fiscales baissent légèrement en valeur nominale, à 98,2 milliards d'euros, mais augmentent si on les rapporte au montant total des recettes fiscales nettes. La loi de programmation des finances publiques a fixé une trajectoire de baisse qui ne constitue guère une contrainte, et rien ne montre la volonté de ne pas céder à la tentation des niches fiscales.

La trajectoire de baisse des dépenses est toujours aussi peu perceptible. Un point positif cependant : la budgétisation des différentes missions de l'État est plus sincère. En particulier, le taux de mise en réserve au niveau de chaque programme hors dépenses de personnels, qui s'élevait à 8 % lors des exercices précédents, n'est que de 3 %. Toutefois le Gouvernement augmente considérablement les crédits non répartis, qui atteindront 850 millions d'euros en 2020. Le Gouvernement indique enfin que la réserve de précaution ne devrait pas être entièrement utilisée : nous vérifierons tout cela.

La loi de programmation des finances publiques a défini, je le rappelle, deux nouvelles normes de dépenses : la norme de dépenses « pilotables » recouvre les dépenses sur lesquelles l'État dispose d'une véritable marge de manœuvre. Sur le quinquennat il est prévu qu'elle diminue de 1 % par an en volume. Or dès 2019 la cible devrait être dépassée de 600 millions d'euros environ. La norme de dépenses « totales » inclut également les prélèvements sur recettes, la charge de la dette, les investissements d'avenir, les pensions et d'autres dépenses qui dépendent moins directement des décisions prises chaque année par l'État. Cette cible devrait être atteinte en 2019, notamment par l'effet d'un prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne à un niveau moins élevé que prévu ; mais les objectifs relatifs à la norme de dépenses totales sont moins ambitieux que ceux qui concernent les dépenses pilotables.

J'en viens aux grandes masses du budget de l'État. Le premier poste est l'éducation nationale, qui représente 73 milliards d'euros. Il est assez frappant de constater que, malgré l'augmentation du budget de la Défense et le niveau historiquement bas des taux d'intérêt depuis plusieurs années, la charge de la dette est presque égale aux crédits de la mission « Défense », qui représente 44 milliards d'euros.

La plus grosse augmentation concerne la mission « Défense », conformément à la loi de programmation militaire. La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » bénéficie quant à elle de la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) à hauteur de plus de 500 millions d'euros et de la prime d'activité pour plus de 700 millions d'euros, ainsi que de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté. Une dépense n'est toutefois pas intégrée à ce budget, ni à la programmation pluriannuelle : le service national universel, qui coûtera entre 2 et 4 milliards d'euros, et dont nul ne sait quel sera le financement.

Les baisses de dépenses concernent les missions « Travail et emploi » et « Cohésion des territoires » qui ne font pourtant pas partie des missions les plus fortement dotées du budget général. Outre des effets de périmètre, ces baisses correspondent à l'extinction des mesures du plan d'urgence pour l'emploi, en particulier l'aide temporaire à l'embauche dans les PME – en diminution de 1 milliard d'euros – et les contrats aidés – qui représentent une baisse de 850 millions d'euros. La mise en place du versement des aides personnelles au logement contemporain aux revenus devrait également réduire les dépenses d'environ 900 millions d'euros en 2019.

Le Gouvernement annonce une diminution de 4 164 emplois, les principales baisses concernant les ministères de l'action et des comptes publics et de l'éducation nationale. Des emplois sont en revanche créés aux ministères de l'intérieur, de la justice et des armées. Des efforts restent à faire au regard des objectifs annoncés sur le quinquennat. Cette diminution est notable par rapport à la très légère baisse de 1 600 emplois en 2018, mais demeure très insuffisante pour dessiner une véritable trajectoire de réduction des effectifs de l'État : on ne voit pas comment l'objectif de diminution de 50 000 emplois sur cinq ans pourra être atteint. D'ailleurs, la masse salariale augmente de 1,35 milliard d'euros, soit 1,6 %, par la combinaison des mesures catégorielles, de l'impact du glissement vieillesse technicité et de l'effet des créations d'emploi antérieures. Manquent toujours de vraies réformes de structure de l'État. Le rapport du programme « Action publique 2022 » finira sur une étagère, comme je le craignais, puisque le Gouvernement a déjà refusé de le publier.

J'en viens à la question du pouvoir d'achat, puisque c'est la bannière sous laquelle le Gouvernement le présente – même si je doute que la formule ait pris dans l'opinion.

M. Jérôme Bascher. – Si, mais pas dans le bon sens !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il s'agit d'une préoccupation tout à fait légitime, dans la mesure où le pouvoir d'achat des Français stagne depuis dix ans. Le Gouvernement a ainsi mis en avant le gain de pouvoir d'achat que représenterait la baisse de 6 milliards d'euros des prélèvements obligatoires sur les ménages prévue l'an prochain. Or cette présentation est trompeuse : les deux tiers de cette baisse correspondent à l'effet décalé de la compensation du manque à gagner lié à la hausse de la CSG. De plus, la présentation du Gouvernement ne tient pas compte des effets des mesures décidées par les partenaires sociaux, ni de l'effet des baisses de prestations sociales. Le quasi gel des allocations et des retraites, c'est pourtant bel et bien du pouvoir d'achat en moins ! En tenant compte de ces différents biais, l'OFCE et l'Institut des politiques publiques (IPP) s'accordent sur le fait qu'après une « année blanche » en 2018, les ménages ne bénéficieront que d'un gain de pouvoir d'achat très limité l'an prochain, de l'ordre de 1,5 milliard d'euros. En réalité, la politique gouvernementale revient pour l'essentiel à transférer du pouvoir d'achat d'une catégorie de ménages à une autre.

L'Assemblée nationale en a demandé une à l'Institut des politiques publiques sur les gagnants et les perdants du budget. Les anciens assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune – mauvais impôt au demeurant – ou les ménages imposés au prélèvement forfaitaire unique sont gagnants. Les perdants sont les retraités, les ménages modestes, et une partie des classes moyennes supérieures.

Mme Wargon a beau nous dire que le prix de l'alimentation baisse, le principal moteur du pouvoir d'achat reste le retour de la croissance. D'autres pays, y compris dans le

sud de l'Europe, ont fait le choix de conduire les réformes nécessaires pour y parvenir : c'est plus efficace que les transferts entre les différentes catégories de population.

Nous discuterons mercredi prochain de la loi de finances rectificative qui nous est soumise en milieu de PLF, et des articles du PLF pour 2019, qui prennent parfois d'une main ce qui a été donné d'une autre.

M. Roger Karoutchi. – Certains responsables de l'OCDE, que j'ai rencontrés, sont revenus sur leur optimisme : ils parlent désormais de 1,4 % ou 1,5 % de croissance pour la France en 2018, et autour de 1,5 % en 2019. Bref, de mois en mois ou de trimestre en trimestre, les prévisions sont de plus en plus négatives. À ce rythme, on nous annoncera bientôt des gels de crédits, avant même qu'ils soient votés ! Je ne crois pas du tout à la hausse du prix du pétrole malgré la crise actuelle, car les pays de l'OPEP ont décidé d'augmenter massivement leur production. Cessons d'ailleurs d'incriminer le marché du pétrole : le problème de la France, c'est le manque absolu de confiance des investisseurs internationaux à son égard. Tant que l'État ne restaurera pas son crédit, la croissance ne reviendra pas. On nous avait dit il y a un an, en plein *Brexit*, que les investisseurs allaient se battre pour entrer chez nous : ils se battent peut-être, mais pas pour cette raison ! Faut-il continuer à se dire que 1,6 % ou 1,7 % de croissance, ce n'est pas si mal ? Nous pourrions aussi être à zéro, certes, mais tout de même, à ce niveau, on sait pourtant bien qu'on ne crée pas d'emplois ! Nos voisins, eux, ont une certaine continuité dans leur politique économique, ou mènent une franche politique d'attractivité fiscale, ou ont su restaurer la confiance. À défaut de les imiter, nous n'aurons que des miettes.

M. Claude Raynal. – Je veux vous féliciter, monsieur le rapporteur général, pour cette présentation annuelle, toujours très bien faite, et dont la continuité formelle d'une année sur l'autre permet de s'y retrouver aisément.

Je vous trouve très modéré dans l'analyse des hypothèses... En somme, vous n'avez rien à dire sur ce chapitre ! Vous avez certes eu du mal à vous remettre du PLF pour 2017, dont vous jugiez les hypothèses impossibles et inatteignables – je rappelle que l'objectif du Gouvernement était 1,5 %, que vous prédisiez 1,2 %, et que l'on a fait 2,2 % : ce fut une claque ! C'est peut-être pourquoi, depuis deux ans, vous ne vous risquez plus à faire le moindre commentaire.

Un point me chagrine toujours : vous insistez systématiquement sur le redressement des comptes publics, mais jamais sur le moyen de faire entrer des recettes. Or l'an dernier, nous avons perdu définitivement au moins 5 milliards d'euros, du fait des réformes de la fiscalité du patrimoine, peut-être davantage compte tenu des effets à retardement du prélèvement forfaitaire unique. Avant d'en trouver de nouvelles, il est souhaitable de ne pas se priver de recettes, surtout lorsque l'on ne va pas très bien... En outre, et sans vouloir faire du mauvais Éric Bocquet – qui est toujours remarquable –, il serait bon de faire apparaître quelque part, en pointillés le cas échéant, les 70 ou 75 milliards d'euros de fraude fiscale qui nous manquent. Pour le faire, il faudrait renforcer les systèmes de contrôle fiscaux, ce que vous pourriez d'ailleurs proposer. Créer dans ces services des postes de fonctionnaires serait non pas une charge mais l'assurance de recettes futures ! Sait-on seulement quel est le niveau de fraude fiscale en Allemagne et dans les autres pays voisins ? Voilà un sujet qu'il serait intéressant d'expertiser et qui rééquilibrerait le débat.

Sur le budget du pouvoir d'achat, votre démonstration est pertinente.

Mme Christine Lavarde. – Je ne m’explique pas le décalage de trésorerie d’un mois s’agissant du prélèvement à la source. Le mois de janvier 2019 sera pourtant prélevé.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Certes, mais l’impôt du mois de janvier 2019 ne sera reversé à l’État qu’au mois de février. De même, l’État ne percevra qu’au mois de janvier 2020 l’impôt sur le revenu prélevé en décembre 2019. Dès lors, les recettes fiscales de l’année 2019 seront amputées d’un mois en comptabilité budgétaire.

M. Jacques Genest. – La fiscalité écologique me semble plutôt constituer un moyen d’augmenter les recettes du budget général. En outre, les dispositifs destinés à la transition énergétique, peu motivants, n’apparaissent pas des plus efficaces. Le diesel fait l’objet de virulentes critiques ; pourtant, il ne pollue pas davantage que l’essence. Le ministre de la transition écologique a récemment annoncé devant notre commission une subvention de 30 % sur le changement des cuves à mazout – il me semble qu’il s’agit plutôt des chaudières – mais je ne suis pas certain que cette mesure modifie la consommation des Français. Soyons, par ailleurs, réalistes : les véhicules électriques, coûteux, ne sont pas idéalement adaptés aux déplacements dans les zones rurales. Nous avons installé, au prix d’un effort important, une centaine de bornes en Ardèche, mais leur utilisation demeure rare. Du reste, le développement du véhicule électrique nécessite une production d’électricité à un niveau que seul offre actuellement l’industrie nucléaire, qui ne plaît guère à l’opinion publique. Nous avons également installé des éoliennes et cherchons à développer les équipements photovoltaïques, mais nous nous heurtons aux complications générées par l’État et par la commission de régulation de l’énergie (CRE). Alors que le Gouvernement augmente la taxation des carburants, il supprime les aides aux territoires pour les énergies positives, qui constituaient pourtant un instrument efficace de développement des énergies renouvelables. Quel sera enfin le coût des mesures de compensation, qui nécessiteront des contrôles ? Les collectivités territoriales ne doivent pas payer pour les erreurs de l’État !

M. Pascal Savoldelli. – Le projet de loi de finances pour 2019 s’inscrit dans la continuité du précédent. Nous évoquons fréquemment le problème de la dette publique, mais trop rarement celui de la dette privée des ménages et des entreprises à laquelle, pourtant, l’État est confronté. Lorsque les crédits à la consommation explosent ou que les entreprises rencontrent des problèmes de solvabilité, l’État rachète en partie des dettes contractées. Notre commission devrait, il me semble, mieux appréhender les conséquences de la dette privée. Auprès de qui l’État se finance-t-il ? Selon qu’il s’agisse des marchés ou de la banque centrale, les résultats peuvent varier.

Le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) axera sa contribution sur les recettes de l’État, dont la logique, en réalité, ne fonctionne pas. À titre d’illustration, la suppression de l’impôt sur la fortune (ISF) n’a entraîné que 0,1 % d’investissements nouveaux dans les petites et moyennes entreprises au regard de leur valeur patrimoniale. La politique fiscale doit être jugée sur ses effets réels... De même, l’allègement de 50 milliards d’euros de cotisations sociales ne semble nullement provoquer une croissance de la consommation des ménages. Si nous voulons éviter tout excès de populisme, il faut expliquer aux Français le fonctionnement et l’utilisation de la TICPE : 7,2 milliards d’euros servent au financement de mesures destinées à la transition énergétique pour les ménages et les entreprises, 12,3 milliards d’euros bénéficient aux collectivités territoriales – l’enveloppe est stable, alors que leurs charges augmentent – et 17 milliards d’euros sont versés au budget de l’État et, partant, participent au financement du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE) et des allègements de cotisations sociales. Ayons un débat contradictoire public, signe d’une démocratie vivante, au lieu d’attiser la colère populaire.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage l’analyse de Roger Karoutchi : malgré une croissance de 1,5 %, l’attractivité de la France demeure en berne et son positionnement recule dans les classements internationaux. Le fossé se creuse par rapport aux pays qui se sont réformés en profondeur ou qui, comme l’Allemagne, ont conservé une industrie puissante.

Claude Raynal, notre commission s’intéresse au sujet de la fraude fiscale, mais je reste prudent en matière d’estimation. Comme j’ai pu le constater en rencontrant certains services fiscaux dans le cadre de mes travaux sur la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, le phénomène concerne principalement la TVA, dont le rendement annuel s’élève à 180 milliards d’euros. Hélas, la volonté du Gouvernement de lutter contre la fraude à la TVA n’apparaît pas toujours évidente ; il n’est que de voir le sort de certains amendements que nous présentons, même si nous sommes parvenus à avancer sur la responsabilité solidaire des plateformes en ligne par exemple. Notre groupe de suivi sur la lutte contre la fraude et l’évasion fiscales a entendu des représentants de l’Autorité des marchés financiers (AMF) et de la Direction générale des finances publiques (Dgfp), qui n’ont pas nécessairement fait preuve d’un grand enthousiasme pour faire évoluer les choses s’agissant des arbitrages sur dividendes.

Je partage l’analyse de Jacques Genest : l’augmentation de la fiscalité énergétique – 46 milliards d’euros d’ici 2022 – bénéficiera principalement au budget de l’État. La part réservée au compte d’affectation spéciale « Transition énergétique » – achat d’énergies renouvelables et dette d’EDF – apparaît stable. Cela étant, certaines dépenses à finalité écologique sont prises en charge par le budget général de l’État, à l’instar du crédit d’impôt pour la transition énergétique (CITE), dont le coût diminue, compte tenu de son recentrage, pour s’établir à 880 millions d’euros en 2019, ou le « chèque énergie ». En réalité, les dépenses relatives à la transition énergétique tendent à stagner voire à diminuer et la fiscalité dite écologique augmente, surtout pour financer les dépenses du budget général : la présentation du Gouvernement n’est guère honnête, d’autant que le signal prix ne fonctionne que si les Français disposent des moyens de changer de véhicule.

M. Éric Bocquet. – Comment expliquer que les milliardaires français aient vu leurs revenus croître de 30 % l’an passé ? Selon les chiffres publiés par le Gouvernement pour le déficit de l’année 2018, il apparaît que 4,5 milliards d’euros ressortent de l’annulation de la taxe sur les dividendes. Parallèlement, la France est devenue championne de la distribution de dividendes... Votre constat, excellent, manque hélas d’une vision prospective. Si d’aventure le poste de ministre de l’économie et des finances vous était confié, quelles seraient les trois mesures que vous prendriez en priorité ?

M. Jérôme Bascher. – À la lecture de votre rapport, il apparaît que le déficit de l’État ne cesse de croître sur la période 2017-2019, plus encore si le déficit issu des organismes divers d’administration centrale, qui en constituent un démembrement, y est adjoint. De même, alors que les différentes branches de la sécurité sociale tendent vers l’équilibre, les hôpitaux, pilotés par les agences régionales de santé (ARS), affichent des déficits abyssaux. Les collectivités territoriales, souvent critiquées pour leur gestion, apparaissent, quant à elles, à l’équilibre.

La notion de norme de dépenses pilotables m’intrigue quelque peu. Les pensions de retraite ne seraient-elles pas pilotables ? Il s’agit davantage, à mon sens, de dépenses que l’État ne souhaite pas piloter... Quoi qu’il en soit, en 2018, il n’a pas respecté cette norme.

L'annonce d'un déficit pour l'année 2018 amélioré d'1,3 milliard d'euros s'entend-elle par rapport à la loi de finances pour 2019 ou par rapport à la loi de finances initiale ?

M. Jean-François Rapin. – Le développement des véhicules électriques présente des difficultés dont nous avons tous fait l'analyse dans nos territoires. Ces véhicules sont en général acquis pour une durée de trois ans. A l'heure du renouvellement, les aides qui ont permis le premier achat ne peuvent plus être sollicitées. Dès lors, le parc pourrait s'en trouver réduit dans les prochaines années, d'autant que ces véhicules, coûteux, ne sont pas adaptés à tous les usages, notamment en milieu rural. Nous devrions, à mon sens, centrer notre réflexion sur le second véhicule des familles.

M. Claude Nougéin. – D'aucuns affirment que les recettes fiscales diminuent lorsqu'est réduit le taux d'imposition. Je crois l'inverse ! Prenez la diminution progressive du taux de l'impôt sur les sociétés de 33 % à 25 %, annoncée sous la présidence de Jacques Chirac mais tout juste mise à exécution alors que la même mesure a été appliquée en quinze jours aux États-Unis : le premier palier – un taux de 28 % en 2019 – devrait entraîner une croissance de 23 % des recettes de l'impôt. De la même manière, le prélèvement forfaitaire de 34 % sur les dividendes va certainement conduire à une augmentation des recettes de l'impôt sur le revenu au titre des dividendes car les entreprises rapatrieront en France certains dividendes.

M. Jean-Claude Requier. – La présentation du rapporteur général était claire, complète et pédagogique ; je l'en remercie. Je suis, pour ma part, effaré de constater l'ampleur du déficit budgétaire de l'État – 100 milliards d'euros en 2019. Il faudrait en afficher le montant sur la façade de Bercy ! Selon vous, le prélèvement à la source permettrait-il d'améliorer le recouvrement de l'impôt sur le revenu ?

M. Arnaud Bazin. – Disposez-vous d'éléments précis sur les recettes par taxation des sociétés d'autoroutes, qui semblent diminuer en 2019 alors que l'activité économique desdites sociétés apparaît florissante ?

M. Didier Rambaud. – Je suis surpris par la véhémence du débat sur la TICPE depuis une quinzaine de jours. Je rappelle qu'en matière budgétaire, la règle applicable est celle de la non affectation des taxes. N'oublions pas le caractère comportemental de la politique fiscale, à l'instar de celle appliquée au tabac. Notre commission a-t-elle prévu de travailler prochainement sur les dépenses énergétiques ?

M. Gérard Longuet. – Le niveau de la TICPE et son évolution sont absolument terrifiants ! Les sommes atteintes sont considérables ! La volonté politique en la matière apparaît difficilement compréhensible : le débat sur la transition énergétique s'établit sur le registre de l'incantation sans prendre en considération les conditions de vie de nos concitoyens. La révolte politique semble inévitable, compte tenu du nombre élevé d'automobilistes et de la conscience qu'ont les Français du caractère exemplaire de leur pays en matière d'émissions de carbone. En outre, des niches demeurent préservées : le kérosène des avions, par exemple, n'est pas soumis à la TICPE – peut-être pour préserver la compétitivité de la France dans la perspective de la privatisation d'ADP ? Qu'en est-il, dans ce cadre, de la SNCF, alors que de nombreux trains régionaux roulent au gasoil ?

La solution électrique ne peut être universelle et fait, par ailleurs, la fortune des fabricants chinois de batteries. Les incantations du Gouvernement ne changeront rien à l'absence d'industrie européenne dans ce secteur. Du reste, si des industriels s'établissaient

dans nos territoires, ils risqueraient fort de ne pas survivre à la compétitivité chinoise, comme ce fut le cas dans l'industrie photovoltaïque. La meilleure solution consisterait, à mon sens, à rajeunir le parc thermique car les véhicules consomment de moins en moins de carburant. Hélas, la brutalité du Gouvernement pour parvenir à ses fins méconnaît la réalité et nos concitoyens qui roulent le plus ne profitent pas des aides allouées au rajeunissement du parc automobile. En Allemagne, que jouxte ma région, la société est bien moins punitive envers les automobilistes... Notre commission devrait effectivement se pencher sur la politique de transition énergétique, afin de la rendre plus respectueuse des réalités économiques et sociologiques. Nos concitoyens ne peuvent tous se déplacer en trottinette sur les trottoirs des métropoles !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Plusieurs collègues ont évoqué la problématique de la fiscalité énergétique. Effectivement, Didier Rambaud, la règle habituelle est celle de la non affectation des taxes, mais je vous rappelle que l'argument a été utilisé par le Gouvernement, souvenez-vous de l'audition de Mme Wargon... En outre, les dépenses liées à la transition énergétique diminuent globalement : la TVA à 5,5 % sur les travaux d'habitation demeure dans une enveloppe stable, le CITE recule à 880 millions d'euros en 2019, la prime à la conversion progresse mais c'est un dispositif autofinancé par le malus et seul augmente le montant dévolu au chèque énergie. Certes, le signal prix peut être entendu, mais seulement par les Français qui en ont les moyens ! Les véhicules les plus propres sont si coûteux... En l'absence d'alternative crédible proposée à nos concitoyens, la révolte gronde, et je ne vois guère comment l'augmentation de la TICPE prévue d'ici 2022 pourrait s'avérer supportable. Les alternatives au gasoil non routier sont, par exemple, souvent inexistantes : il n'y a ni tractopelle ni goudronneuse électrique. Nos entreprises vont donc perdre en compétitivité et la construction de routes deviendra plus coûteuse pour les collectivités territoriales. Il serait effectivement intéressant de réaliser une étude sur la politique de transition énergétique.

Je partage l'analyse de Jean-François Rapin et de Gérard Longuet sur les véhicules électriques, d'autant qu'après avoir incité pendant des années les Français à rouler au diesel, le revirement paraît brutal ! Le sujet est différent pour les avions car la convention de Chicago interdit depuis 1944 la taxation du kérosène sur les vols internationaux. Quant aux vols intérieurs, une telle taxation serait dommageable, notamment pour les destinations difficilement accessibles en train. Il m'est arrivé de payer plus cher un billet en vol intérieur que pour Tokyo ! La SNCF échappera, comme les agriculteurs, à la suppression de la niche sur le gasoil.

Dans votre hypothèse, Éric Bocquet, je commencerais par revenir sur la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, parfois déresponsabilisante, pour inciter les administrations à réaliser des économies ; je supprimerais les doublons s'agissant des missions de l'État par rapport à ce qui a été transféré, notamment dans les domaines du social, du tourisme et des routes ; je privilégierai enfin l'emploi dans les services publics de terrain au détriment des effectifs des administrations centrales.

Effectivement, Claude Nougein, selon la courbe de Laffer, le rendement de l'impôt diminue au-delà d'un certain taux. Figurez-vous que j'ai rencontré Arthur Laffer il y a quelques années : il considérait que la France représentait le laboratoire d'application parfait de sa théorie. De fait, lorsque la déclaration au forfait applicable pour la rémunération des employés à domicile a été supprimée, les recettes ont diminué, certains ayant adapté leurs comportements.

S'agissant de la taxe sur les sociétés d'autoroutes, Arnaud Bazin, il me semble que c'est son affectation qui est modifiée en 2019 davantage que son rendement. Les dépenses non pilotables ont été contenues normalement, tandis qu'en matière de dépenses pilotables, la norme a été dépassée de 600 millions d'euros.

M. Yvon Collin. – S'agissant de la dotation intercommunale, la commission a-t-elle reçu les simulations promises ? Qu'en est-il, par ailleurs, du chantier de la contractualisation avec les grandes collectivités territoriales aux fins de limiter leurs dépenses ? Elles ont déjà réalisé des efforts importants dans ce domaine. Enfin, quel est l'état du débat sur le déficit structurel ?

M. Philippe Adnot. – Je n'ai rien lu dans votre rapport sur le déficit du commerce extérieur de la France. Cela signifie-t-il qu'il n'a guère de conséquences sur le déficit de l'État ?

M. Bernard Delcros. – Certes, il peut sembler louable de vouloir changer les comportements automobiles des Français, mais sans solution alternative crédible, l'augmentation de la TICPE ne conduit qu'à creuser les inégalités sociales et territoriales.

Dans quelle mesure la croissance des recettes de l'impôt sur les sociétés en 2019, après un recul en 2018, peut-elle être liée au passage du CICE aux allègements de cotisations sociales ?

M. Jean-François Husson. – Après la détérioration de 2018 et alors que les prélèvements obligatoires atteignent des sommets, le solde budgétaire prévisionnel de 2019 m'inquiète. La question des taxes affectées n'est pas si manichéenne, comme l'a montré un récent rapport, mais, en tout état de cause, le Gouvernement a lui-même fait le lien entre la TICPE et les dépenses énergétiques. Hélas, même si les élus portent un message raisonnable sur le sujet, ils sont débordés par les réseaux sociaux. Je soutiens, comme beaucoup de Français, la transition énergétique, mais la rupture imposée me semble trop brutale et violente, pour nos concitoyens comme pour nos industries. Les conséquences sur le climat ne doivent pas être confondues avec la pollution. Le diesel, par exemple, est, pour le climat, meilleur que l'essence et, pour les plus récents modèles de véhicules, moins nocif pour la santé. Par ailleurs, le transport maritime, pour la régulation duquel aucune action n'est engagée, pollue bien davantage que les automobiles, notamment dans des zones fragiles comme l'Arctique. Le risque d'un cataclysme politique existe à l'occasion des prochaines élections européennes. L'Europe devrait se saisir du sujet et le Sénat, dans sa grande sagesse, entamer un dialogue sur la fiscalité énergétique avec le Gouvernement.

M. Emmanuel Capus. – Cela a été dit, mais il faut le rappeler, la hausse de la TICPE ne date pas du gouvernement actuel, mais découle d'abord des engagements pris par la France dans le cadre de la COP 21. C'est dans ce contexte général qu'il faut clairement expliquer aux gens que cette augmentation n'est pas une mesure de transition énergétique ; elle vise d'abord à modifier les modes de transport et de consommation.

Si nous sommes tous favorables à la transition écologique et énergétique, il est vrai que les mesures liées à cette transition posent la question de leur acceptabilité, d'autant que les personnes concernées ne peuvent pas toujours se tourner en pratique vers une solution alternative – c'est par exemple le cas dans le secteur des travaux publics ou pour le chauffage en milieu rural. Quand il n'existe pas d'alternative, taxer davantage ne peut pas, par définition, modifier les comportements.

Les décideurs publics doivent absolument prendre en compte cette question de l'acceptabilité. Sinon, une bonne mesure risque d'être rejetée massivement. La gronde qui monte peut être violente et nous amener au-delà de ce qui est souhaitable en termes de politique publique. C'est pourquoi nous devons mesurer nos critiques.

Qui plus est, je rappelle que les efforts qui sont demandés aux Français et qui ont des conséquences importantes dans leur vie quotidienne ne représentent que 0,9 % des émissions de carbone dans le monde, soit un niveau marginal pour la planète ! Cela renforce le caractère difficilement acceptable d'une telle mesure.

M. Philippe Dominati. – Comme cela est indiqué dans le document de présentation du rapporteur général, les intérêts de la dette sont le troisième poste de dépenses dans le budget de l'État, le déficit atteint un niveau record et les prélèvements obligatoires comme les dépenses publiques sont toujours aussi élevés. On entend parfois dire que ce gouvernement est libéral, voire ultralibéral ; en fait, il n'y a aucune rupture par rapport au quinquennat précédent ! Nous sommes toujours dans une tendance sociale-démocrate.

La France reste le pays, en particulier en Europe, où les citoyens sont les plus imposés, l'État le plus dépensier, les contraintes et normes les plus fortes. Le Premier ministre parle de réforme de l'État, mais on ne voit rien dans le projet de loi de finances à ce titre, ni dans votre intervention, monsieur le rapporteur général. J'ai l'impression que l'interventionnisme étatique est un acquis dans notre société, ce qui n'est pas satisfaisant. Quelles sont les solutions réellement différentes, qu'une majorité de droite pourrait mettre en place ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le rapport écrit contient évidemment des développements plus conséquents sur plusieurs sujets qui ont été évoqués.

J'y regrette notamment l'abandon de la réforme de l'État : aucune des pistes du Comité « Action publique 2022 » n'a été véritablement explorée à ce stade ! De telles réformes ne peuvent fonctionner que s'il existe une réelle appropriation politique du processus, ce qui fut le cas dans tous les pays qui avaient un niveau de dépenses très élevé et qui ont réussi à moderniser l'État – je pense à l'Allemagne, au Canada ou à la Suède. En France, ces sujets restent malheureusement à un niveau technocratique.

La première question que nous devons nous poser est celle du périmètre des missions de l'État – il ne doit pas s'occuper de tout ! Certaines missions sont très bien assurées par d'autres acteurs, par exemple les collectivités territoriales. Il existe une forme de contradiction : l'État est omnipotent, alors que les Français ont le sentiment que le service public est de moins en moins présent et efficace ! Je rappelle que la France bat deux records cette année : le niveau des dépenses publiques – premier pays au sein de l'OCDE – et celui des prélèvements obligatoires – premier pays au sein de l'Union européenne. Or je ne suis pas certain que les Français aient l'impression que le service public est mieux rendu qu'il y a dix ans ! Les administrations centrales ont grossi, tandis que la présence de l'État sur le terrain se réduit.

Par ailleurs, 228 collectivités locales ont signé une convention avec l'État et, parmi celles qui étaient concernées par ce dispositif, une centaine ne l'a pas fait. Selon les indications qui nous ont été fournies, l'objectif de maîtrise de la dépense de fonctionnement devrait être atteint en 2018, voire dépassé.

Philippe Adnot, il est vrai que le commerce extérieur est un facteur important de croissance et que nous connaissons un différentiel important avec l'Allemagne sur ce sujet. Le *Brexit* ne devrait pas améliorer les choses, puisque le Royaume-Uni constitue aujourd'hui notre premier excédent commercial.

En ce qui concerne la fiscalité énergétique, le sujet est en effet dangereux. Il est vrai que la France a pris des engagements, mais ils ne peuvent pas être complètement décorrélés des cours du pétrole, dont l'évolution est évidemment impossible à prévoir sur le moyen terme. Or le Gouvernement nous a demandé de voter des évolutions sur cinq ans !

En outre, comme cela a été dit, il n'existe pas toujours d'alternative au pétrole ; dans cette situation, augmenter la TICPE ne constitue qu'une taxation supplémentaire pour les secteurs économiques ou les personnes concernés. Je pense moi aussi aux travaux publics ou à la question du chauffage en zone rurale.

Bernard Delcros, l'impôt sur les sociétés devrait connaître un surcroît de recettes d'environ deux milliards d'euros du fait de la transformation du CICE en baisse de charges et de 1,5 milliard d'euros du fait du cinquième acompte.

La commission donne acte au rapporteur général de sa communication.

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et articles 82 et 83) – Examen du rapport spécial

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », qui porte les politiques publiques de solidarité et de cohésion sociale de l'État en faveur des personnes les plus fragiles, est dotée de 21,1 milliards d'euros de crédits de paiement en 2019. Ces crédits progressent de 7,5 % par rapport à 2018, soit une augmentation de près de 1,5 milliard d'euros.

Cette augmentation est principalement due au dynamisme des dépenses d'intervention, qui représentent 93 % des crédits de la mission, mais s'explique également par les revalorisations, dites exceptionnelles, de la prime d'activité et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) : pour la prime d'activité, cela correspond à une augmentation de 20 euros par mois du montant forfaitaire à partir d'octobre 2018, puis à la création d'un bonus individuel de 20 euros à compter d'octobre 2019 ; pour l'AAH, il s'agit d'une hausse de 41 euros par mois à partir du 1^{er} décembre 2018, puis de 40 euros en 2019 pour porter son montant à taux plein à 900 euros.

Par ailleurs, dans une moindre mesure, la hausse des crédits de la mission est également liée à des mesures positives de transferts et de périmètre.

L'augmentation des crédits de la mission, qui comprend la revalorisation de la prime d'activité et de l'AAH que nous saluons, masque néanmoins, comme lors du précédent projet de loi de finances, des réformes paramétriques qui viennent minorer, voire neutraliser dans certains cas, les revalorisations annoncées.

En effet, parallèlement aux revalorisations annoncées, sont prévues ou ont déjà été mises en œuvre les mesures suivantes.

S'agissant de la prime d'activité, l'abattement portant sur les revenus d'activité pris en compte a été réduit de 62 % à 61 %, conformément à un décret d'octobre dernier. Ainsi, d'après nos simulations, sur les 20 euros de revalorisation forfaitaire annoncés, une personne au SMIC sans enfant gagnerait seulement 8 euros ! Autre réforme paramétrique : l'exclusion des bénéficiaires de rentes AT-MP et de pensions d'invalidité de la prime d'activité, dont Arnaud Bazin vous reparlera plus tard. Enfin, deuxième mesure, la suppression de la revalorisation annuelle du 1^{er} avril pour 2019 et 2020 de la prime et de son bonus, indexés jusque-là sur l'inflation.

En ce qui concerne l'AAH, plusieurs réformes de paramètres sont prévues ou ont déjà été mises en œuvre. Le rapprochement des règles de prise en compte des revenus d'un couple, dont un des membres perçoit l'AAH, sur celles d'un couple au RSA a déjà débuté avec la publication d'un décret, fin octobre, qui abaisse le plafond de ressources à 1,89. Ce plafond sera abaissé à 1,81 en 2019. L'article 83 rattaché à la mission contient une autre mesure qui atténue la revalorisation annoncée dont Arnaud Bazin vous explicitera les détails : il s'agit de la suppression d'un des deux compléments de l'AAH, le complément de ressources, qui atteint aujourd'hui un montant de 179 euros par mois. Dernière mesure paramétrique, la revalorisation annuelle de l'AAH, comme celle de la prime d'activité, qui ne sera plus indexée sur l'inflation : elle sera nulle en 2019 et limitée à 0,3 % en 2020.

Ainsi, il y a certes un effort budgétaire d'ensemble, que nous reconnaissons, mais il doit être nuancé par l'impact de toutes ces mesures paramétriques, qui ne semblent d'ailleurs pas vraiment maîtrisées par le Gouvernement.

Outre le fond, c'est aussi la méthode qui est critiquable : le Gouvernement a su communiquer abondamment sur ces coups de pouce, en oubliant d'évoquer les nombreux coups de ciseaux qui seront autant de mauvaises surprises pour les bénéficiaires...

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – Au-delà de la question des revalorisations et des mesures paramétriques, la mise en œuvre du budget de la mission est entourée, en 2019, d'un certain nombre d'incertitudes.

En ce qui concerne le financement des mineurs non accompagnés, l'aide exceptionnelle aux départements pour la prise en charge partielle des dépenses d'aide sociale à l'enfance est reconduite, mais l'incertitude demeure sur son montant. En effet, il semblerait que le niveau des dépenses prises en charge par l'État diminuera de 30 % à 15 %, mais le Gouvernement n'est malheureusement pas en mesure de nous le confirmer... Cela est d'autant plus regrettable qu'une enveloppe est bien budgétée pour 2019. Sur ce sujet, qui relève à notre sens de la politique nationale d'immigration, nous estimons que l'État doit prendre ses responsabilités, en assumant les dépenses d'évaluation et de mise à l'abri et en augmentant l'aide versée aux départements pour les dépenses d'aide sociale à l'enfance.

Un autre sujet nous semble entouré d'incertitudes : le plan pauvreté. Nous ne pouvons que saluer les objectifs de cette stratégie et le travail mené par le délégué interministériel, que nous avons reçu en audition. Néanmoins, la majorité des crédits inscrits sur la mission repose sur une contractualisation avec les départements. La mise en œuvre de ce plan semble ainsi, en l'état actuel des choses, compromise et conditionnée au résultat des négociations en cours.

Dernier sujet sur lequel le Gouvernement n'est pas capable de nous apporter de précisions pour le moment : la suppression de la prise en compte, en tant que revenus

professionnels, des rentes AT-MP et des pensions d'invalidité dans le calcul du droit à la prime d'activité. Cette mesure avait été adoptée en loi de finances initiale pour 2018, contre l'avis de notre commission des finances, pour une application au 1^{er} janvier 2018. Elle n'a finalement été appliquée que temporairement et avec retard, au 1^{er} juin 2018. Le Gouvernement a ensuite « fait machine arrière », en suspendant l'application de la mesure au vu de ses conséquences, dommageables, sur les bénéficiaires – conséquences que nous avons pointées lors de l'examen de la dernière loi de finances. Des pertes ont ainsi été constatées chez les bénéficiaires, majoritairement des familles monoparentales, s'échelonnant entre 60 et 200 euros par mois. On ne peut que regretter la mise en œuvre chaotique de cette mesure, qui n'a fait l'objet d'aucune publicité auprès des bénéficiaires, que ce soit sur la suppression de ce droit ou, ensuite, sur le versement du rappel. Comme nous l'a rapporté la représentante de l'Association des paralysés de France (APF) France Handicap en audition, les bénéficiaires s'en sont aperçus en consultant leur compte bancaire le 5 du mois...

Sur ce sujet, il semblerait qu'un amendement gouvernemental qui viserait à instaurer un régime transitoire soit en préparation. Nous serons attentifs au débat sur cette mission qui se tiendra demain matin en séance publique à l'Assemblée nationale, mais nous souhaitons rappeler ici notre opposition de principe à cette mesure.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – S'agissant du programme 137 relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes, ses crédits sont stables à l'euro près, ce qui masque des situations contrastées. Ainsi, les crédits liés à la lutte contre la prostitution diminuent ; bien que cette diminution soit moins importante que celle de l'année dernière, nous tenions à rappeler que le maintien de financements aux associations est essentiel, puisque d'elles dépend la mise en œuvre de la loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et des parcours d'accompagnement de sortie de la prostitution.

Enfin, s'agissant du programme 124, qui porte l'ensemble des crédits de soutien des politiques des ministères sociaux et la contribution de l'État au fonctionnement des agences régionales de santé (ARS), ses crédits diminuent de près de 2,5 %. Les ministères sociaux, faisant partie des ministères non prioritaires, sont ainsi touchés significativement depuis plusieurs années par des mesures d'économie budgétaire. La réduction du schéma d'emplois et la rationalisation des « fonctions support » se poursuivent. Toutefois, ce processus de rationalisation semble avoir atteint ses limites et des réflexions s'engagent dorénavant sur les modifications de périmètre des directions et opérateurs de ces ministères.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – Au vu de l'ensemble de ces observations, je vous propose, malgré les insuffisances que nous venons de pointer, d'adopter les crédits de la mission, que nous proposons cependant de modifier par l'adoption d'un amendement de suppression de l'article 83 rattaché. S'agissant des mesures paramétriques que nous déplorons, elles constituent pour la plupart des mesures de nature réglementaire, qui ne relèvent donc pas du législateur.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Pour ma part, je ne suis pas favorable à l'adoption des crédits de la mission, mais je soutiendrai l'amendement visant à maintenir l'existence du complément de ressources.

Nous en venons maintenant à l'examen des deux articles rattachés à la mission. L'article 82 vise à créer une seconde bonification intégrée au calcul de la prime d'activité, dont nous avons parlé précédemment. Elle sera versée à chaque travailleur membre d'un foyer dont les revenus professionnels sont supérieurs à 0,5 SMIC. Son montant maximal sera atteint

à 1 SMIC, puis décroîtra ensuite. Le montant maximal de la bonification s'élèvera à 20 euros au 1^{er} août 2019, puis sera revalorisé chaque année par tranche de 20 euros jusqu'à atteindre 60 euros au 1^{er} août 2021. Cette mesure ayant pour finalité l'incitation au maintien ou à la reprise d'activité des travailleurs modestes, nous vous proposons d'adopter cet article sans modification.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – Pour illustrer le caractère ambivalent des mesures prises par le Gouvernement, nous avons inséré dans notre rapport un tableau qui récapitule les montants en question. S'agissant de la prime d'activité, les mesures « positives » pour les bénéficiaires ont un coût, pour l'État, de 795 millions d'euros tandis que les mesures « négatives » prises permettent de générer une économie estimée à 474 millions d'euros.

S'agissant maintenant de l'article 83, il vise, d'une part, à supprimer le complément de ressources pour les bénéficiaires de l'AAH et de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) et, d'autre part, à instaurer un régime transitoire pour les bénéficiaires ayant des droits ouverts à ce complément avant le 1^{er} novembre 2019, qui continueront de le percevoir pendant dix ans.

Le complément de ressources constitue, avec la majoration pour la vie autonome, les deux compléments, non cumulables, de l'AAH. Sont éligibles à ces aides les personnes handicapées qui ont un taux d'incapacité égal ou supérieur à 80 %. Le complément de ressources, d'un montant de 179 euros par mois, bénéficie à 67 000 personnes et la majoration pour la vie autonome, qui s'élève à 104 euros mensuels, à près de 150 000 personnes.

Le Gouvernement justifie la suppression du complément de ressources par le manque de lisibilité et de simplicité du dispositif dû à la coexistence de ces deux dispositifs aux modalités d'attribution proches.

Nous considérons que cet argument est infondé pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, ce complément de ressources constitue une avancée permise par la loi du 11 février 2005, qui avait mis en place une garantie de ressources pour les personnes les plus sévèrement handicapées.

Ensuite, bien que ces deux compléments à l'AAH aient des similarités, ils disposent aussi de caractéristiques propres : le complément de ressources a pour objectif de compenser l'absence durable de revenus d'activité des personnes qui sont dans l'incapacité de travailler et, pour en bénéficier, les allocataires doivent présenter une capacité de travail inférieure à 5 %. La majoration pour la vie autonome permet, quant à elle, de favoriser l'accès à un logement autonome. Pour en bénéficier, les allocataires doivent ainsi percevoir une aide personnelle au logement.

Enfin, le nombre de bénéficiaires, 67 000 personnes, ne peut être considéré comme constitutif d'un surcroît de travail pour les maisons départementales des personnes handicapées, les MDPH, qui gèrent plus de 4 millions de demandes par an et traitent automatiquement et simultanément les demandes de complément de ressources et d'AAH.

Ainsi, la suppression du complément de ressources priverait, « au mieux », ses bénéficiaires de 75 euros par mois, s'ils sont éligibles à la majoration pour la vie autonome, et

« au pire » de 179 euros mensuels, s'ils sont, par exemple, logés à titre gratuit, ne pouvant donc pas bénéficier de la majoration pour la vie autonome.

Pour toutes ces raisons, nous vous proposons un amendement de suppression de l'article 83 rattaché à la mission.

M. Vincent Éblé, président. – Je salue la présence du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Permettez-moi tout d'abord de saluer la qualité du rapport d'Arnaud Bazin et Éric Bocquet, dont je rejoins tout à fait les conclusions.

Voilà plusieurs années que la prime d'activité s'est installée dans le paysage des prestations sociales et que les chiffres suffisent à justifier son maintien. L'interrogation que j'avais soulevée il y a deux ans reste pourtant entière : la prime d'activité relève-t-elle d'un minimum social *stricto sensu*, visant à lutter contre la pauvreté, ou est-ce un instrument d'incitation financière de retour à l'emploi ? J'avais conclu l'an dernier que la prime d'activité remplissait davantage sa mission de soutien au pouvoir d'achat, dans les cas où le foyer bénéficiaire n'a pas d'enfant à charge, et ce au détriment de l'incitation financière de retour à l'emploi. Inversement, les foyers qui bénéficient déjà d'allègements fiscaux et de majorations liées aux enfants dont ils ont la charge se trouvent davantage incités à la recherche d'un emploi plus rémunérateur par la prime d'activité.

Selon la composition du foyer, le même dispositif, parce qu'il a été insuffisamment pensé en complémentarité avec les instruments de la politique familiale, peut donc avoir des effets radicalement différents, sans que le Gouvernement ne juge pour autant utile d'en redéfinir les principes.

En ce qui concerne l'AAH, nous avons été très nombreux l'an dernier à alerter sur le danger des mesures paramétriques annoncées par le Gouvernement. Même si l'administration nous assure qu'elles ne concerneront que les nouveaux entrants dans le dispositif et qu'*a fortiori* les droits acquis se maintiendront, nous restons tout de même vigilants quant aux impacts de la baisse du coefficient multiplicateur du plafond pour les couples, ainsi qu'au sujet de l'abrogation du complément de ressources. J'approuve donc l'amendement de suppression de l'article 83 présenté par les rapporteurs spéciaux.

Da façon plus générale, ce rapprochement progressif des conditions d'attribution de l'AAH de celles du droit commun pose de nombreuses questions quant à sa nature. Bien que les associations considèrent l'AAH comme une mesure de compensation d'un éloignement du marché du travail en raison d'un handicap, les pouvoirs publics préfèrent la maintenir dans le champ de la solidarité nationale.

Ainsi, l'importante augmentation des crédits de l'AAH n'est pas cohérente avec le principe d'une société plus inclusive, qui veut que, même dans le milieu ordinaire de travail, les personnes handicapées aient leur place. C'est là un chantier décisif auquel nous devons continuer de travailler.

Par ailleurs, je ne peux que regretter, comme vous, les incertitudes concernant le financement des dispositifs relatifs aux mineurs non accompagnés.

Enfin, la commission des affaires sociales a fait le choix de faire une analyse approfondie des annonces gouvernementales relatives au plan de lutte contre la pauvreté. Accoutumés en la matière aux mesures isolées et ponctuelles, mal diffusées et sans impact profond, nous nous montrerons attentifs à ce que cet outil ait des effets réels. L'annonce d'un revenu universel d'activité, d'un service public de l'insertion et d'un accès plus simple et plus rapide pour les bénéficiaires méritera particulièrement que nous nous y penchions.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Ce rapport met clairement en évidence le décalage qui existe entre les annonces et la réalité ! Alors que le Gouvernement met en avant des augmentations de la prime d'activité et de l'AAH, il prend en fait d'autres décisions qui sont contestables en termes de redistribution. J'hésite entre deux expressions : poudre aux yeux ou trompe-l'œil ! Il en est de même pour le plan pauvreté, ainsi que pour le programme relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes, dont les crédits baissent nettement, alors que le Gouvernement entend faire de ce sujet une grande cause nationale. Que de contradictions !

Par conséquent, le groupe socialiste soutiendra la proposition des rapporteurs spéciaux de supprimer l'article 83 rattaché à la mission et sera défavorable à l'adoption des crédits.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission, ainsi que de l'article 82 rattaché à la mission.

L'amendement de suppression de l'article 83 est adopté à l'unanimité. La commission décide donc de proposer au Sénat de supprimer cet article.

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Administration générale et territoriale de l'État » - Examen du rapport spécial

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – La mission « Administration générale et territoriale de l'État » comporte trois programmes assez indépendants les uns des autres. Les crédits s'élèvent à 2,8 milliards d'euros, répartis entre le programme 307 qui finance les missions du réseau préfectoral avec 1,7 milliard d'euros, le programme 216 qui est une sorte de fourre-tout pour 975 millions d'euros et un programme auquel nous sommes évidemment attachés, le programme 232, qui finance la vie politique et mobilise 207 millions d'euros.

Les dotations progressent, mais le budget est globalement sans grande évolution. L'augmentation est due aux scrutins programmés en 2019, en particulier les élections européennes, qui coûteront 111 millions d'euros. Hors élections, les crédits sont stabilisés en niveau.

Ce résultat, qui confirme que cette mission n'est pas prioritaire au sens de l'ancienne loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, peut apparaître un peu paradoxal au vu de la réduction des emplois subie par une mission qui est, avant tout, une mission de personnel. Les schémas d'emplois prolongent une forte diminution engagée depuis la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE). Le ministère de l'intérieur recourt de plus en plus à des contractuels, qui sont plus flexibles et surtout moins coûteux, mais les mesures catégorielles contrebalancent une partie des économies réalisées sur le volume d'emplois, il en va de même du glissement vieillesse-technicité, le GVT.

Dernière observation liminaire, l'information budgétaire est particulièrement défectueuse. Je relève que le projet annuel de performances ne permet plus d'identifier la destination finale des crédits, alors que la mission est largement une mission « réservoir », qui alimente des politiques publiques relevant d'autres missions.

Par ailleurs, la structure budgétaire doit être modernisée. Elle ne rend pas assez compte de deux grandes missions confiées aux services : l'accueil des étrangers et la délivrance des titres sécurisés. Il me paraît souhaitable de mieux identifier les moyens dévolus à l'accueil des étrangers, qui sont aujourd'hui noyés dans une action qui les confond avec les moyens mis en œuvre pour délivrer des permis de conduire ou des cartes grises. À tout le moins, les moyens correspondants devraient être retracés dans une action spéciale et faire l'objet d'un document de politique transversale.

Je préconise également que la délivrance des titres sécurisés soit retracée dans un compte d'affectation spéciale qui permettrait de mieux percevoir les enjeux financiers. Aujourd'hui, du fait des modalités de financement – beaucoup de taxes affectées, un peu de crédits budgétaires et le recours à un opérateur –, ce sujet manque de clarté.

J'en viens à quelques observations plus fondamentales. La programmation budgétaire du programme 307 d'administration territoriale confirme le lent retrait de l'administration préfectorale des territoires. Cette administration a perdu plus de 11 % de ses personnels depuis dix ans, évolution qui fait écho à la chute spectaculaire des emplois déployés par l'État dans ses services déconcentrés, du moins dans les services sur lesquels les préfets exercent un certain pilotage. Le budget pour 2019 prolonge cette tendance. Elle n'est sans doute pas sans lien avec le sentiment qui se répand d'un abandon de certains territoires par l'État, non plus qu'avec le constat, vérifié année après année, des difficultés persistantes à atteindre les objectifs fixés par un programme de performances, pourtant peu exigeant et peu éclairant. Le contrôle de légalité, malgré son rétrécissement, fournit une illustration, parmi d'autres, des sous-performances manifestes. Cela ne peut être que préoccupant, alors même qu'il s'agit d'une mission constitutionnelle des préfets et d'une mission utile à certaines collectivités territoriales.

Mais, au-delà de la maquette de performances, ce sont bien les missions du réseau préfectoral qui sont en cause. Pour traiter le problème, le précédent gouvernement avait lancé un plan Préfectures nouvelle génération, le PPNG, à la dénomination quelque peu emphatique au vu des ambitions. Il s'agissait d'ajouter aux suppressions d'emplois de la période précédente 1 300 suppressions d'emplois de plus en trois ans, de 2016 à 2018, et de mettre en œuvre quelques priorités autour de l'idée générale d'une présence stratégique de l'État dans les territoires par redéploiement d'emplois : le contrôle de légalité et le conseil aux collectivités territoriales, la coordination des politiques gouvernementales et la lutte contre la fraude documentaire.

Le PPNG entendait s'appuyer sur les gains de productivité réalisés grâce au numérique dans l'activité de délivrance des titres. J'y reviendrai. Les choses ne se sont pas passées exactement comme prévu. Les problèmes rencontrés dans le cadre de la dématérialisation de la délivrance des titres sécurisés ont obligé à conserver plus d'emplois que prévu dans cette mission. Surtout, le PPNG avait fait l'impasse sur les tensions exercées sur la société française par les graves problèmes de sécurité qu'elle subit et par les flux migratoires.

Le bilan de tout cela aujourd'hui, c'est que, si les suppressions d'emplois ont été effectuées, le renforcement des missions prioritaires a dû être révisé à la baisse, si bien qu'il faudra attendre pour que se concrétise le projet, quelque peu rhétorique jusque-là, d'un État stratège. Entretemps, ce qui se poursuit, c'est l'étiollement du réseau préfectoral à l'échelon infrarégional, dans les départements et arrondissements : 58 sous-préfectures avaient au plus dix équivalents temps plein en 2017, elles seront 76 en 2018.

Il existe donc une certaine perplexité quant à la plus-value apportée en pratique par l'administration générale de l'État dans les territoires. Si, dans les périodes de crise, chacun sent bien que l'État conserve son rôle régalien, pour les affaires plus courantes, la perception est moins favorable.

Il faut donc en revenir à ce que pourraient être les termes d'un débat de fond, qui doit envisager la capacité de l'État à assurer les missions qu'il entend mettre en œuvre au niveau des territoires et, partant, porter sur son organisation territoriale.

À cet égard, il semble que nous soyons au pied d'un mur, dont les contours doivent être clarifiés. Les préfets de région ont reçu l'instruction d'élaborer des schémas territoriaux de réorganisation des services. Les résultats de cette revue ne sont pas connus. Ceux sur lesquels avait débouché la réorganisation de l'échelon régional, objet d'un renforcement très discutable, avaient été peu probants.

Le projet de budget pour 2019 comporte une innovation peu apparente, mais qui appelle une certaine attention. Il s'agit du transfert des emplois d'administration centrale du programme 307 vers le programme 216 de gestion générale des moyens. Ce transfert est présenté comme la préfiguration d'une évolution, qui verrait la fusion du programme avec le programme 333 rattaché aux services du Premier ministre. Rappelons également la recommandation du Comité action publique 2022 de construire un corps d'administrateurs territoriaux de l'État.

Tout cela fleure bon le renforcement de la déconcentration administrative. Je n'y suis pas opposé et j'entends que la mutualisation, mais aussi la mobilité géographique et fonctionnelle, pourraient en sortir améliorées.

Cependant, ces délices de gestionnaires ont leurs limites. Il y a lieu d'attendre des réformes moins optiques. La clarification de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales doit être reprise afin d'éliminer les doublons. Une meilleure articulation des forces d'administration des territoires intégrant la diversité des capacités déployées au niveau des collectivités territoriales s'impose aussi. Il faut revenir à un État animateur de l'aménagement du territoire.

Quelques mots sur la délivrance des titres sécurisés, qui est au cœur des remaniements mis en œuvre. La numérisation s'est traduite par la fermeture de la plupart des mairies comme points d'accès au système et elle a connu, cette année, un accident industriel avec les cartes grises acheminées avec un délai moyen supérieur à 35 jours pour celles, peu nombreuses en proportion, qui passent encore par le système géré par l'État. Les problèmes rencontrés sont allés si loin que le Défenseur des droits s'est ému de la situation. L'État prélève beaucoup d'argent à travers cette activité. Il importe d'améliorer la situation au plus vite et d'être en mesure d'offrir aux Français qui ne disposent pas d'un accès facile au numérique des solutions alternatives plus classiques.

Le Défenseur des droits a également beaucoup critiqué les conditions d'accueil des étrangers. Je trouve, dans le renforcement significatif des emplois destinés à traiter les dossiers, un point de relative satisfaction. Il était grand temps d'adapter les effectifs aux flux de demandes, en particulier au regard des problèmes de traitement des dossiers de mineurs non accompagnés. Un premier pas est franchi.

J'en viens au programme 232, qui finance l'organisation des élections et notre infrastructure de financement de la vie politique.

Je relève que le budget pour 2019 enregistre les effets de la non-dématérialisation de la propagande électorale pour les élections européennes. Elle a un coût élevé. On peut dire que c'est le coût de la démocratie. On peut également penser que le Gouvernement n'a pas prévu les expérimentations auxquelles le scrutin européen aurait pu se prêter.

L'enveloppe des subventions aux partis politiques reste inchangée, comme d'habitude. En revanche, sa répartition appelle deux remarques. Sa sensibilité aux résultats des élections nationales est extrême et sans nuance. Le parti socialiste perd 75 % de sa subvention et En Marche est subitement enrichi de 22 millions d'euros. D'autres modalités de répartition pourraient être envisagées. La subvention ne sera pas versée en totalité : 2,5 millions d'euros sont retranchés au titre de la parité. Je suggère que le Gouvernement réfléchisse à les consacrer à la politique en faveur des droits des femmes.

Enfin, je suis en train de conclure un rapport sur les crédits destinés au financement de la vie politique et je m'interroge sur les moyens réservés à la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. L'apurement des élections de 2017 a pris un certain temps, au point que les subventions versées aux partis ont été reportées. Par ailleurs, certains événements montrent que si l'on ne souhaite pas judiciairiser certaines élections, la commission doit être en mesure d'assurer son rôle administratif en amont. Je l'avais dit au président de cette commission, lorsque je l'avais auditionné.

Quelques observations pour conclure sur les frais généraux du ministère de l'intérieur. Des arbitrages peu satisfaisants doivent être signalés ; je pense au renforcement des personnels d'administration centrale dans un contexte de réduction des effectifs locaux, à la baisse des moyens d'un fonds interministériel de prévention de la délinquance, par ailleurs sollicité par de nouveaux objectifs, et au maintien des ressources du conseil national des activités privées de sécurité.

Enfin, il convient d'appeler à une meilleure maîtrise opérationnelle de certains processus, qu'il s'agisse de la gestion immobilière, de la conduite des projets informatiques, de la maîtrise de la fonction juridique – les dépenses de contentieux restent trop élevées – ou encore des besoins liés à certains transferts d'activité. Je pense en particulier à la commission du contentieux du stationnement payant, qui risque de réserver bien des surprises au vu des flux de litiges.

Malgré les zones d'ombre et les remarques que je viens de formuler, je vous propose d'adopter les crédits de la mission.

M. Roger Karoutchi. – On pourrait considérer que la diminution du personnel dans les sous-préfectures correspond au transfert de compétences vers les collectivités territoriales. Pourtant, l'État maintient des postes sur des sujets qui sont censés être

transférés ! Je pense par exemple au tourisme. Dans le même temps, il existe un sentiment de sous-administration étatique en zone rurale et la présence de l'État devrait y être plus forte.

Parallèlement, est-ce que tous les départements, par exemple en Île-de-France, ont besoin d'autant de sous-préfectures ? Ne serait-il pas intéressant de différencier la présence de l'État selon la nature du territoire, zone rurale ou métropole ? Sincèrement, les sous-préfectures servent peu dans les métropoles. Évidemment, l'État n'est pas très enclin à une évolution de ce type, parce qu'il devrait redéployer des emplois de hauts fonctionnaires, en particulier d'énarques...

M. Philippe Dominati. – Roger Karoutchi m'enlève les mots de la bouche... Je vois, dans les documents qui nous ont été distribués, que 127 préfets et 111 sous-préfets n'exercent pas leurs fonctions dans le réseau, ce qui peut tout de même poser certaines questions...

Je voudrais surtout intervenir sur la question du financement de la vie politique en France. Il reste le monopole des grands partis, est très peu redistribué au niveau territorial – c'est au bon vouloir des partis... – et ne tient pas compte des initiatives individuelles ou locales. Comment faire évoluer ce système ? Comment améliorer le taux de reversement des financements vers le niveau local ?

L'an passé, j'avais déposé un amendement pour permettre de reverser au budget général de l'État la part de financement décidée par un parlementaire, lorsque celui-ci ne se retrouve pas dans l'un des onze partis officiels. Le ministre de l'intérieur semblait intéresser par cette proposition. Qu'en est-il ?

M. Jean-Claude Requier. – J'attire l'attention du rapporteur spécial sur les grandes difficultés rencontrées par les Français pour obtenir une carte grise. C'est tellement compliqué que certaines officines se font payer pour cela.

En ce qui concerne les cartes d'identité, l'État a décidé de prolonger leur validité au-delà de la date initialement prévue et qui est inscrite dessus. Cela pose des problèmes pour les gens qui voyagent en Europe, car les autorités de ces pays ne sont évidemment pas au courant de cette mesure.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis moi-même choqué par la prolifération des sociétés privées qui facturent des prestations pour réaliser des démarches administratives, en utilisant des sigles officiels, voire le drapeau tricolore. Ce phénomène révèle la défaillance du service public. Le calcul de la taxe de séjour est si compliqué que certaines collectivités font appel à de telles entreprises, ce qui est tout de même aberrant. Parfois, c'est l'administration elle-même qui utilise des numéros surtaxés !

M. Éric Jeansannetas. – Les préfets de région ont reçu une lettre de cadrage pour qu'ils proposent des modifications d'organisation dans le but affiché de retrouver de la proximité. Cela pose un certain nombre de questions, par exemple sur le contrôle de légalité ou sur les liens avec les élus. Je rejoins l'intervention de Roger Karoutchi, pleine de sagesse, en faveur d'une différenciation de l'organisation de l'État selon les territoires.

Je m'interroge sur la mise en place du plan « préfectures nouvelle génération », parce que, au moins dans les départements ruraux, le nombre des agents n'est plus à la

hauteur des ambitions. Comment mettre ce plan en œuvre dans ce contexte – 200 nouveaux postes vont être supprimés en 2019 ?

Même si je suis favorable à la dématérialisation, le *bug* des cartes grises a eu des incidences terribles. Dans la Creuse où la population est vieillissante, on parle d' « illettrisme numérique ». Cette mission de service public prévoit-elle un accompagnement des personnes les plus fragiles ? La fracture numérique est une réalité à laquelle nous devons faire face, notamment dans les zones rurales et périurbaines.

M. Jérôme Bascher. – J'ai attentivement écouté le président de la République lors du Congrès de Versailles, en juillet dernier. J'ai été surpris de l'entendre dire qu'il ne voulait plus baisser les effectifs de l'État sur le terrain, rompant ainsi avec une vieille habitude. Monsieur le rapporteur spécial, pouvez-vous confirmer la mise en adéquation de cette promesse avec ce budget ?

Le ministère de l'Intérieur a-t-il un schéma directeur de sa carte territoriale ? Ou, pour reprendre la question de M. Karoutchi, aura-t-on une nouvelle carte des sous-préfectures ?

M. Emmanuel Capus. – Je n'ai pas interprété le discours de Versailles de la même manière que Jérôme Bascher. Sur les 120 000 suppressions de postes annoncées par le président Macron, on en prévoit 50 000 sur le champ de l'État. Le programme de François Fillon était encore plus drastique. Ces dernières années, on a créé un certain nombre de doublons, puisqu'il y a eu transfert des compétences aux collectivités territoriales. Dans quels secteurs pourrait-on supprimer des postes ? On a eu plutôt eu tendance à les conserver, ces dernières années, ce qui se justifiait notamment dans les zones rurales. Cependant, si l'on veut préserver les services publics dans les zones rurales, où peut-on faire des économies ?

Mme Christine Lavarde. – Les lettrés du numérique ont vu avec satisfaction qu'un certain nombre de démarches administratives pouvaient désormais s'effectuer en ligne. Les illettrés du numérique, expression que je n'aime pas plus que cela, ne se trouvent pas tous en zone rurale, mais aussi dans certaines zones urbaines denses. La rationalisation de l'État et la baisse de la dépense publique justifient la fermeture de certains points de proximité, de sorte que les préfectures et les agences seront à terme remplacées par les maisons de services au public (MSAP). A-t-on développé des formations adéquates pour que les fonctionnaires jusque-là spécialisés sur des missions précises, comme l'accueil ou l'orientation dans un service, puissent devenir des agents polyvalents, capables d'aider les gens à effectuer leurs démarches en ligne ?

Quand une démarche administrative est réalisable de manière numérique, vérifie-t-on qu'une alternative est possible ? Pour une demande de naturalisation, la prise de rendez-vous doit obligatoirement s'effectuer en ligne, et les rendez-vous sont distillés au compte-goutte, à un horaire aléatoire. Je ne suis pas certaine que les demandeurs aient la possibilité de rester connectés toute la matinée et plusieurs jours durant pour avoir la chance d'obtenir un rendez-vous.

M. Thierry Carcenac. – Le rapport Cap 2022 indique clairement que certains des services pourraient devenir payants pour nos concitoyens, comme l'obtention d'une carte grise pour laquelle La Poste demande 30 euros. Les personnes taxées d'illettrisme numérique ou d'illectronisme pourraient se retrouver en difficulté.

L'État privilégie la mise en œuvre des MSAP en apportant une subvention par l'intermédiaire des sous-préfets. Cependant, y a-t-il eu une coordination des MSAP ? L'article 3 du projet de loi de finances précise qu'il pourrait y avoir des conventions avec les MSAP pour qu'elles informent le public, notamment sur le prélèvement à la source. C'est du moins l'objet d'un amendement qui a été voté tout à l'heure à l'Assemblée nationale.

M. Jacques Genest, rapporteur. – Toutes les remarques vont dans le sens de mon rapport. Les sous-préfectures ont un rôle à jouer en milieu rural, mais à condition qu'elles en aient les moyens. Parfois, elles peuvent fonctionner avec sept ou huit personnes. Cela dépend beaucoup de la personnalité du sous-préfet.

Les doublons de compétences ont été le grand raté de la décentralisation. On a créé des services relevant des départements et des régions sans jamais oser supprimer les services de l'État. À cela s'ajoutent les agences que l'on a créées en nombre, qui coûtent très cher et servent peu. Qu'il s'agisse des agences de bassin ou de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), la politique pourrait être gérée directement par les services de l'État, plutôt que par des fonctionnaires détachés.

Le transfert des services au privé est inquiétant. Il n'y a qu'à voir les reportages télévisés sur la privatisation du système des PV de stationnement : le nombre de contestations est effrayant. Le contrat des nouveaux agents fixe un objectif chiffré. Ce n'est pas admissible.

Philippe Dominati, peut-être 20 % des préfets n'exercent-ils pas leurs fonctions dans la préfectorale. Pour ce qui est du financement des partis politiques, la méthode est trop brutale et devrait être lissée, car elle a des répercussions sur des hommes et des femmes et ne tient pas compte de la représentation locale des partis.

Quant à la délivrance des cartes d'identité et des passeports, ma petite commune a eu la chance d'obtenir la compétence, et cela fonctionne très bien. Les gens sont contents de venir, car il y a moins d'attente qu'ailleurs. En revanche pour les cartes grises, c'est une catastrophe. Tout le monde se plaint des retards. On nous dit que c'est parce qu'il y a beaucoup trop d'opérateurs mais aussi des problèmes d'instrumentation.

Les cartes d'identité françaises sont désormais valables quinze ans. Cependant, certains pays comme l'Angleterre ne les reconnaissent pas comme documents de voyage. Il faut pouvoir fournir une attestation de voyage ou bien utiliser un passeport.

L'idée des maisons de service au public peut être intéressante. Il y a trente ans, dans ma commune, j'avais créé un poste d'écrivain public avec une petite subvention. Cela a bien fonctionné grâce à la personnalité de celui qui occupait le poste. Cependant, en ce qui concerne les MSAP, encore faut-il que ceux qui habitent dans les campagnes aient le moyen de s'y rendre. Le système ne sera probant qu'à condition d'avoir des gens qualifiés.

Il n'y a pas que les illettrés de l'internet. Il y a aussi ceux qui n'ont pas l'internet. En Ardèche, nous venons de faire une conférence de presse pour protester contre l'absence des opérations de très haut débit. Les cinq parlementaires se sont mobilisés, toutes tendances confondues. Des communes entières n'ont pas l'internet et ne sont pas raccordées au réseau de téléphonie mobile. Le territoire n'est pas suffisamment couvert. Les MSAP ont leur rôle à jouer, notamment pour ceux qui n'ont pas l'internet.

Il faut aussi développer des solutions alternatives ; la voie du papier n'est pas honteuse.

Je suis contre l'idée de faire payer des interventions de l'administration. La Caisse des dépôts et consignations doit bientôt prendre une part importante dans le capital de La Poste. Je resterai vigilant, car si le réseau postal tient encore, c'est parce que l'Association des maires de France avait signé une convention avantageuse avec La Poste.

M. Jean-Claude Requier. – Exactement.

M. Jacques Genest, rapporteur. – Nous sommes tous conscients qu'il y a un malaise dans l'organisation de l'administration de l'État, même dans les territoires plus urbains.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Article 71 bis (nouveau)

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Cet article introduit en première lecture par l'Assemblée nationale demande un rapport. Il pourrait sans doute être utile qu'il précise les modifications des conditions juridiques des emplois mobilisés par le ministère de l'Intérieur, à la suite de la mise en œuvre du Plan Préfectures nouvelle génération. Il serait souhaitable que le rapport aborde les conditions dans lesquelles la compensation aux communes accueillant des stations de recueil de données a été mise en œuvre. Enfin les résultats acquis du fait de la réorientation de certains emplois méritent d'être exposés. Je vous propose de l'indiquer au ministre lors de l'examen de l'article.

M. Vincent Éblé, président. – Au-delà du fond, les demandes de rapport sont toujours accueillies avec circonspection dans notre commission.

M. Éric Jeansannetas. – C'est le travail du rapporteur spécial que de faire ce rapport.

L'article 71 bis (nouveau) n'est pas adopté.

La réunion est close à 12 h 20.

- Présidence de Mme Fabienne Keller, vice-présidente, puis de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Action extérieure de l'État » - Examen du rapport spécial

Mme Fabienne Keller, vice-présidente. – Outre celle de nos rapporteurs spéciaux, je salue la présence de plusieurs rapporteurs pour avis, de la commission de la culture, de l'éducation et de la formation et de la commission des affaires étrangères et de la défense.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – La mission « Action extérieure de l'État », dont les crédits s'élèvent à près de 2,9 milliards d'euros, a déjà réalisé des efforts budgétaires conséquents. Si d'autres missions en avaient fait autant, la situation du budget de l'État serait bien meilleure... En autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, la baisse prévue pour 2019 est d'environ 4,3 % par rapport à 2018, à périmètre courant. Il n'en va pas de même à périmètre constant, où la baisse est d'environ 2 %.

Les efforts ont été nombreux depuis dix ans : la mission a perdu 12 % de ses effectifs, passant de 13 502 à 11 520 équivalents temps plein travaillé (ETPT) de 2007 à 2017. Toutefois, dans cet intervalle, la masse salariale a progressé de 23 %...

M. Jérôme Bascher. – Et voilà !

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Et cela continue, en raison du glissement vieillesse-technicité, de certaines revalorisations et de la hausse des indemnités de résidence à l'étranger (IRE), en raison de l'inflation mondiale.

Après l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) cette année, nous avons prévu avec Rémi Féraud de nous pencher l'an prochain sur les dépenses de personnel du ministère, dans le cadre de nos travaux de contrôle. Les effectifs d'un certain nombre d'ambassades pourraient faire l'objet d'une rationalisation, en particulier dans les plus grands postes.

Le Gouvernement a demandé une baisse de 10 % de la masse salariale des ministères et opérateurs de l'État à l'étranger d'ici 2022. On peut s'interroger sur la crédibilité de cet objectif. Les ambassadeurs doivent remettre leurs propositions de réduction d'effectifs d'ici mi-novembre au ministère.

La politique immobilière est un élément important du budget de la mission, les travaux de sécurisation devant être financés, à terme, par la vente des biens immobiliers. En devenant affectataire de l'ensemble des biens de l'État à l'étranger, le ministère récupère un patrimoine de 215 bâtiments dont la valeur est estimée à 80 millions d'euros environ, et qui est essentiellement composé de logements de fonction. Il sera financé par des avances du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », pour un montant de 100 millions d'euros versé sur deux ans, qui devront être remboursées par le produit de futures cessions.

La baisse du budget est liée à la réduction de notre participation aux contributions internationales, ainsi que de notre contribution aux opérations de maintien de la paix, puisque notre part dans le PIB mondial baisse. Il y aura moins d'opérations de maintien de la paix en 2019 qu'en 2018.

Pour le programme 105, la présidence du G7 est organisée l'an prochain à Biarritz, pour un coût évalué à 36,4 millions d'euros, dont 24,4 millions d'euros en 2019. À titre de comparaison, le G8 organisé à Deauville en 2011 a coûté 31,3 millions d'euros, soit un coût actualisé de 33,2 millions d'euros en tenant compte de l'inflation.

Je vous présenterai quelques amendements pour réduire certaines dépenses liées à ces sommets et des dépenses protocolaires qui augmentent de 10 millions d'euros environ, par rapport à 2018. Un amendement concerne Atout France et un autre la soulte gérée par l'AEFE pour les bourses.

Pour ma part, je proposerai d'adopter les crédits de la mission.

M. Rémi Féraud, rapporteur pour avis. – Les programmes 151 et 185 portent respectivement sur l'administration consulaire et les Français de l'étranger, d'une part, ainsi que sur la diplomatie culturelle et d'influence et l'enseignement français à l'étranger, d'autre part. Après plusieurs années de baisse, la stabilité réelle de ces crédits, proposée par le Gouvernement, doit être soulignée.

L'Institut Français se verra attribuer deux millions d'euros supplémentaires, à la suite des annonces du Président de la République sur le « plan langue française » de mars dernier. Les subventions des autres opérateurs seront reconduites à moyen constants, tout comme leurs emplois. Atout France voit sa subvention maintenue, ce qui est justifié, au regard de l'objectif de 100 millions de touristes étrangers d'ici 2020, souhaité par le Gouvernement. Même si la loi NOTRe de 2015 a prévu de donner aux régions la compétence tourisme, je ne partage pas la proposition de Vincent Delahaye de baisser la subvention à cet organisme, car c'est, au-delà de l'aspect budgétaire, une remise en cause de notre politique touristique, qui relève d'un débat de fond.

La diminution des crédits de l'AEFE de 14,7 millions d'euros est liée aux nouvelles modalités des dépenses de sécurisation ; la réalité est une stabilité des crédits conforme à la promesse du président de la République, avec tout de même une augmentation des frais de scolarité de 23,5 % depuis 2012 et la suppression de 166 postes de détachés en 2019. Ces difficultés budgétaires se heurtent à l'objectif de doublement du nombre d'élèves scolarisés dans le réseau d'ici 2030.

Le budget des bourses scolaires est évalué dans le PLF 2019 à 105 millions d'euros, contre 110 millions en 2018 : cette diminution est contraire aux engagements du Président de la République, mais nos auditions ont montré que la consommation de ces crédits en 2018 devrait atteindre, au maximum, 102 millions d'euros. Le barème actuel n'ayant pas été revu à la baisse, les 105 millions d'euros inscrits au budget seront suffisants pour satisfaire la demande de bourses.

Je ne partage pas l'amendement de Vincent Delahaye qui vise à reprendre la soule, d'autant que celle-ci est destinée à faire face à des risques de change, favorables ces dernières années, qui peuvent devenir défavorables dans les prochaines années. Je suggère de ne pas aller au-delà de la réduction de crédits proposée par le Gouvernement.

Enfin, pour les réseaux culturels composés des alliances françaises locales et des Instituts Français, on peut noter le maintien des subventions et du personnel expatrié. Le Gouvernement a travaillé à la résorption du conflit entre la Fondation Alliance française et l'Alliance de Paris, en impliquant l'Institut Français, afin de mutualiser les moyens immobiliers à Paris, sans remettre en cause l'indépendance des réseaux sur le terrain, ce qui va dans le bon sens.

Il est trop tôt pour dresser un bilan du mécanisme de remplacement de la réserve parlementaire. Nos collègues représentant les Français de l'étranger étaient très attentifs à cette question. Le Gouvernement a mis en place un dispositif nommé « STAFE » (fonds de soutien du tissu associatif des Français à l'étranger) doté d'un budget de 2 millions d'euros en 2018, reconduit en 2019. Il semble que la distribution des crédits en 2018 se déroule tout à fait convenablement, notamment pour financer des projets éducatifs. Nous pourrions en juger

l'an prochain, en espérant que l'ensemble des crédits pour 2019 pourront être consommés, parce que la campagne d'examen des demandes de subventions commencera plus tôt.

L'administration consulaire mène plusieurs chantiers de modernisation, sources d'économies et d'efficacité. Nous nous sommes beaucoup interrogés, avec Vincent Delahaye, pour savoir pourquoi la délivrance des documents d'identité était plus rapide pour les Français de l'étranger que sur le territoire national. Cela tient à une dématérialisation menée tout à fait convenablement.

Le budget pour l'organisation des élections européennes, de 3,5 millions d'euros, correspond à celui de 2014, ce qui ne doit pas poser de difficultés, pas davantage que la mise en place future du vote électronique. Les crédits supplémentaires, destinés à la sécurisation du vote, de 250 000 euros, sont maîtrisés.

Pour ma part, je préconise un vote d'abstention sur l'ensemble des crédits de la mission. La rapporteure à l'Assemblée nationale a déclaré et écrit que le « pronostic vital » était « engagé », pour le ministère des affaires étrangères. La forte réduction des emplois du ministère, inscrite dans la loi de programmation des finances publiques, est appelée à se poursuivre. Ce rythme n'est pas totalement calé avec la volonté d'avoir de grandes ambitions diplomatiques et une vocation universelle. Nous attendons encore des propositions de l'ensemble des ambassadeurs pour réduire les emplois dans leurs postes.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis de la commission de la culture. – Sur le budget, je partage les constats et les craintes des rapporteurs spéciaux. Je suis frappé du décalage entre les ambitions, notamment celles du « plan langue française » et plurilinguisme annoncé par le Président de la République à l'Institut Français le 30 mars dernier, et les moyens mis pour réaliser ces ambitions : un budget étale, des diminutions de personnel.

Sur le rapprochement Institut français – Fondation Alliance française, j'ai mené, avec mes collègues André Vallini et Robert del Picchia, un cycle d'auditions. Le rapprochement entre l'Institut français et la Fondation Alliance française cache en réalité une « dévitalisation » de la Fondation : elle sera probablement réduite à 6 ETP d'ici la fin 2019 ; les délégués régionaux disparaissent ; il est également question de la disparition des directeurs expatriés ; les « synergies » annoncées en étant sur le même site seront limitées compte tenu des très faibles effectifs et des compétences résiduelles de la Fondation.

Des problèmes demeurent entre les deux partenaires. Quand on les auditionne séparément, on se rend compte d'un manque criant de dialogue, voire de confiance. Une convention devrait être signée mais aucune négociation n'a démarré entre eux. Il est dommage que l'Institut Français n'ait pas récupéré les compétences de la Fondation.

La question des locaux est loin d'être réglée, en raison du fort impact financier, tant pour l'Institut Français, qui devra payer une année supplémentaire de bail dans ses locaux actuels, que pour la Fondation, qui devra financer des travaux coûteux.

Il faut un nouvel état d'esprit des ambassades et de l'Institut Français pour travailler avec le réseau des alliances françaises sans froisser les susceptibilités locales, ce qui est loin d'être le cas sur le terrain, et en faisant bien remonter les besoins du réseau des alliances.

M. Bernard Cazeau, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères. – L'augmentation apparente des crédits de la masse salariale, de 10 millions d'euros, que vous avez soulignée, monsieur le rapporteur spécial, correspond à un effet de périmètre, en raison d'un transfert de 387 emplois des autres ministères. La diminution des crédits hors masse salariale est forte : 74 millions d'euros. La diminution de 9,73 % des contributions à la sécurité internationale est notable, de même que le transfert de 100 millions d'euros sur deux ans de dépenses d'investissement pour la sécurisation des implantations à l'étranger, correspondant effectivement à une avance.

Les moyens du réseau diplomatique sont soumis à de très fortes pressions, avec une baisse de 24 % en masse salariale. Sur le G7, je vous laisse la possibilité de votre amendement. Je crois néanmoins que les crédits correspondent à des prévisions normales.

Sur Atout France, votre amendement va faire du bruit. Il n'est pas judicieux de diminuer les crédits de ce secteur très rentable pour notre pays.

M. Ladislav Poniatski, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères. – Lorsque je vais présenter ma part du programme 105 à la commission des affaires étrangères, je vais quand même proposer que nous votions ce budget, tout en exprimant deux regrets très forts. Le premier, sur la masse salariale, surtout que le ministère des affaires étrangères a beaucoup donné depuis plusieurs années. Une fois de plus, au moment où l'Angleterre et l'Allemagne ont augmenté le nombre de fonctionnaires des affaires étrangères, on continue à diminuer notre présence. Ce n'est pas un bon signe.

Ma deuxième inquiétude porte sur le problème immobilier. Nous avons là aussi beaucoup auditionné. Comment va-t-on faire ? On cite un patrimoine qui n'existe plus. On a vendu tous les bijoux de la famille. On récupère des logements de fonctionnaires de l'éducation nationale sans aucun intérêt et surévalués, bref on n'a plus d'argent pour faire les travaux nécessaires.

Les fonctionnaires des ambassades sont inquiets. Quelle est la place de la France dans le monde ? Quelle place voulons-nous ? Nous sommes passés au deuxième rang l'an dernier, les États-Unis étant les plus présents sur l'ensemble de la planète. Les Chinois nous ont à présent dépassés. Nous sommes talonnés par l'Allemagne et la Grande-Bretagne, qui a recréé des postes d'ambassadeurs. C'est le maintien de notre siège permanent au conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) qui est en jeu. Je ne manquerai pas de le rappeler tout en rappelant que nous allons voter ce budget. La petite concertation avec votre rapporteur spécial a montré que nous sommes sur la même longueur d'ondes et je crois que nous avons raison.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il n'y a pas de contradiction entre l'objectif de maîtrise des dépenses publiques et l'objectif de maintien du réseau. Le ministère des affaires étrangères est l'un de ceux où l'administration centrale est la plus importante, plus de 4 000 personnes. Ne peut-on faire là un effort, tout en maintenant un réseau qui mérite en effet d'être maintenu ?

Ne peut-on multiplier les expériences de mutualisation des services consulaires avec les pays européens proches, l'Allemagne ou l'Italie par exemple ? Cette piste a été légèrement utilisée. Elle me paraît bonne pour les petits postes.

Le maintien du réseau est au cœur de nos préoccupations, mais l'administration centrale peut faire un effort de rationalisation.

M. Robert del Picchia, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères. – À la commission des affaires étrangères, Jean-Pierre Grand, sur le programme 151, nous a expliqué que nous n'étions qu'à moitié satisfaits, notamment en raison de l'évolution du budget des bourses. Il manque aussi un certain nombre d'ETP. Les avis étaient partagés au sein de la commission sur ce programme.

Quant au programme 185, nous sommes plutôt d'avis favorable, à confirmer, une partie de notre commission n'ayant pas pris part au vote.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Sur la masse salariale, l'objectif de baisse est de 10 % d'ici 2022. On ne sait pas comment l'atteindre. En 2019, une hausse de 5,3 % des dépenses de personnel est prévue à périmètre courant, en passant de 925 millions d'euros à 974 millions d'euros. La mutualisation des fonctions support n'explique que 11 millions d'euros de cette hausse. Le reste s'explique essentiellement par une surexécution en 2018.

Nous étudierons la masse salariale et le personnel, en effet, notamment celui de l'administration centrale. Quant au réseau, il s'agit de le maintenir, mais de regarder aussi les rationalisations. Nous en avons discuté avec le directeur des ressources humaines, qui a été ambassadeur et a évoqué des mutualisations possibles, entre réseaux ministériels, des postes de développement économique avec d'autres postes.

Je ne suis pas convaincu qu'il faille rester au même niveau partout. On peut mutualiser en interne, mais aussi avec des pays étrangers. Le nombre d'expériences, une petite dizaine, est limité dans ce domaine. Nos compatriotes à l'étranger sont souvent plus exigeants qu'on ne pourrait l'être en France. Le niveau de service est parfois supérieur à celui de la métropole.

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial. – Nous connaissons moins que vous le dossier de la Fondation Alliance française et de l'Alliance française de Paris. La proposition qui a été faite correspond aux préconisations du rapport de Pierre Vimont, notamment pour préserver l'autonomie des réseaux, et nous paraît raisonnable.

Il faudrait peut-être mettre davantage de moyens budgétaires, mais ce serait un autre choix.

Sur les programmes 185 et 151, je suis d'accord avec Robert del Picchia, le budget est tout à fait honorable et stable, et c'est la première année depuis longtemps que c'est le cas.

La mutualisation des services consulaires pose une vraie difficulté liée à la souveraineté nationale. Il n'y a pas encore de visa européen. Une source d'économies paraît possible, pour le réseau consulaire. Il y a dans de grandes villes d'Europe, qui ne sont pas des capitales, des postes qui n'ont de consulats que le nom, à Cracovie, Édimbourg, et quelques villes allemandes, qui font en réalité un travail d'influence culturelle, tout à fait important. Il reste encore une part de rationalisation à faire.

M. Roger Karoutchi. – Quand j'étais ambassadeur, il y sept-huit ans, toutes les réunions, toutes les discussions, prouvaient qu'on était à l'os. Il n'y a pas d'argent ! Dans

l'hémicycle, et ailleurs, nous prôtons l'augmentation des crédits de la défense, le renforcement de notre position internationale, qui compte dans la compétitivité et l'on veut encore diminuer, réduire ! L'attractivité touristique de la France, de Paris, de l'Île-de-France, c'est essentiel. Je ne voterai pas tout ce qui pourrait l'affaiblir. Le signal n'est pas bon. Cela suffit ! On est membre du Conseil de sécurité, et l'on se comporte comme une nation de deuxième ordre.

J'ai fait une tournée de nos lycées et de nos centres à l'étranger, ils ne pleurent pas misère, mais enfin ! Quand on voit le budget des Américains, des Chinois, et que, pour nous, l'on se bat pour arracher un poste... La francophonie est en mauvais état, on n'est pas à la hauteur. J'y reviendrai comme rapporteur spécial, mais pourquoi réduire encore les crédits d'Arte, de France médias monde ? Et il n'y a pas un centime du Quai d'Orsay ! On veut une voix qui porte sans mettre un sou et l'on s'étonne que les autres nous passent devant ! On pourra ensuite pleurer la gloire perdue de la France.

M. Jérôme Bascher. – Je remercie Rémi Féraud qui a répondu par avance à une première question sur les réorganisations ou rationalisations possibles de la partie consulaire. Je suis un peu surpris que l'on choisisse d'augmenter ces crédits plutôt que ceux consacrés à l'influence française et je rejoins là-dessus une partie des propos de Roger Karoutchi. Il faut en effet soutenir TV5 Monde et différents médias.

Cependant, sur Atout France, je voterai l'amendement de Vincent Delahaye, car je ne crois pas qu'Atout France fasse venir aujourd'hui plus ou moins de touristes en France. Allons-nous dans tel ou tel pays en fonction de telle ou telle agence nationale de promotion du tourisme dans ce pays ? Il me semble que l'histoire de la France, notre culture, nos produits, font plus pour le tourisme que tel ou tel poste d'Atout France.

Sur le G7, je suis d'autant plus tenté de voter l'amendement de Vincent Delahaye, que l'Élysée, dont je rapporterai bientôt les crédits, m'a fait savoir qu'il prendrait tout à sa charge. Était-ce déjà le cas pour le G8 ? J'étais assez étonné de constater que les dépenses pour aller à Biarritz étaient censées être les mêmes que pour un sommet au Canada ou aux États-Unis...

- Présidence M. Vincent Éblé, président. -

M. Yvon Collin. – Je m'associe aux propos de Roger Karoutchi. Partout où il se déplace, le président de la République dit vouloir doubler le nombre d'étudiants du lycée français dans l'année qui suit sa visite. Je partage cette ambition. En Inde, l'ambassade de France m'a confirmé que l'objectif serait atteint. Mais cela aura-t-il une répercussion financière pour la France ?

M. Philippe Dallier. – Il nous suffit de voyager un peu dans le cadre de nos missions pour constater l'importance de l'Alliance française, des instituts et de nos postes consulaires. En Argentine, où j'étais il y a peu pour l'Union interparlementaire, il y a eu jusqu'à 154 alliances. Il en reste une cinquantaine, y compris à Ushuaïa, qui fonctionnent essentiellement sur la base du volontariat, grâce à des gens très motivés. Ces alliances vivent grâce aux cours de français. L'institut français de Buenos Aires, lui, n'en dispense pas pour ne pas leur faire de concurrence – animé par 6 ETP, il peut se le permettre. S'il faut toutefois faire des économies au niveau national, a-t-on besoin de les chercher dans ces domaines, au risque de décourager ceux qui défendent la langue française à l'étranger ? Je ne vois pas quelles économies autres que des bouts de chandelles généreraient un rapprochement des

alliances et des instituts français, et je crains même qu'un tel rapprochement ait un coût net en termes d'influence culturelle, c'est-à-dire, au bout du compte, d'influence économique. Ce secteur a suffisamment donné dans le passé : arrêtons là, ou bien assumons de vouloir réduire la représentation de la France à l'étranger.

M. Thierry Carcenac. – Si j'ai bien compris, les biens de l'État à l'étranger seront affectés en totalité au ministère en 2019. Simultanément, on prélève près de 100 millions d'euros sur le CAS « immobilier de l'État » pour financer les besoins, en escomptant des cessions. Mais a-t-on une idée de ce que représente l'immobilier de l'État, notamment à l'étranger ? Des bijoux de famille ont été cédés et des services – du Trésor par exemple – ont été mutualisés : diminuer le nombre de fonctionnaires peut-il avoir un impact sur les mètres carrés utilisés ?

M. Bernard Lalande. – La France n'est pas qu'un hexagone de 1000 kilomètres du nord au sud et de l'est à l'ouest, mais une puissance politique et économique mondiale de premier ordre. Parce que nous avons trop longtemps cru qu'il suffisait de faire état de sa qualité de Français pour croire que le monde était à nos pieds, nous perdons chaque jour un peu de notre superbe. Avec un déficit de 67 milliards d'euros de notre commerce extérieur, nous ne pouvons que nous inquiéter de la course aux économies sur ce levier essentiel qu'est l'action extérieure de l'État. La diplomatie culturelle et d'influence du programme 185 et, dans une autre mesure, les éléments du programme 151, apparaissent insuffisants. Quand on veut un État stratège, on doit se doter d'une vision spatiale plutôt que de découper en morceaux des politiques complémentaires. Les agents qui œuvrent dans tous les pays où la France est présente ne sont-ils pas aussi des ambassadeurs de notre diplomatie économique ? Nous nous abstenons, car ce budget est insuffisant, et ne voterons pas les amendements du rapporteur spécial.

Mme Fabienne Keller. – J'étais en mars à N'Djamena, où le mauvais état du lycée français m'a frappée. Nous avons en outre appris sur place que les logements utilisés par les enseignants avaient été vendus. Or c'était, dans un pays à risque comme le Tchad, un élément de sécurité autant que de commodité. Au passage, la valeur de ces biens était ridicule... Procède-t-on différemment selon les types de pays ? Par exemple, avons-nous une politique spécifique dans les pays naturellement francophones où la communauté française et le rayonnement de la culture française est plus stratégique ?

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Une réponse d'ensemble d'abord sur le poids de la France dans le monde. Je partage votre sentiment. Le ministère peine à nous donner une vision stratégique. Le poids historique de notre présence dans le monde est fort, mais la structure est restée longtemps inchangée, alors que l'on peut s'interroger sur la logique du poids relatif de certaines implantations – nous avons par exemple toujours 160 personnes dans le superbe palais Farnèse. Si nous avons une vision stratégique, je serais disposé à suivre les propositions de rationalisation à tel ou tel endroit. Mais ce n'est pas notre réseau diplomatique qui a empêché la dégringolade de notre puissance économique dans le monde. Si notre budget est en légère diminution, c'est parce que nous pesons relativement moins lourd. Nous pouvons en la matière conserver de l'ambition, à condition de déployer une vraie vision stratégique et de réorienter nos moyens selon les continents et les enjeux stratégiques. Les contributions internationales et les opérations de maintien de la paix diminuent de façon importante dans le budget pour 2019.

La valeur de nos biens à l'étranger est environ de 4 milliards d'euros. Mais dans ces 4 milliards, il y a un peu de tout : de nombreuses propriétés, tels des cimetières au Liban,

ne sont pas valorisables. Les ventes de biens diminuent fortement d'année en année, et ne rapportent plus que 30 millions d'euros par an. Il ne sert à rien de tout vendre, certaines propriétés doivent être conservées.

Les amendements que j'ai déposés proposent des diminutions très faibles de dépenses, de l'ordre de 3 ou 5 millions d'euros. Voyez le cas d'Atout France : je ne suis pas contre le tourisme, qui est bien sûr une force pour la France, mais dès lors que cette agence emploie 350 personnes, il faut à tout le moins une évaluation de son action. Aurait-on moins de touristes si Atout France employait moins d'agents, ou même si elle n'existait pas ? J'en doute. Des organismes de sondage pourraient très bien demander à nos touristes si l'agence a joué dans leur décision de nous rendre visite, ce serait bien le minimum. L'amendement n° 4 n'est cependant qu'un amendement d'appel.

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial. – Fabienne Keller, je ne connais pas la situation particulière du lycée de N'Djamena ; je pense que les bâtiments dont vous parlez n'appartiennent pas au ministère des affaires étrangères mais à l'AEFE ou à l'établissement relevant de l'AEFE au Tchad. Un budget spécifique est consacré à la sécurisation des bâtiments dans les pays à risques, même s'ils appartiennent à l'AEFE. Il se peut cependant que ses difficultés financières aient retardé les travaux nécessaires. Reste que nous manquons d'une vision stratégique sur le développement de l'enseignement du français à l'étranger.

Yvon Collin, la subvention de Campus France ne double pas, elle reste stable. Le nombre d'étudiants étrangers en France augmente légèrement pour approcher des 343 000. Considérer les choses pays par pays n'est pas forcément pertinent : le nombre d'étudiants indiens en France, qu'il est effectivement question de doubler, n'est actuellement que de 5 000 : 10 000 étudiants indiens, cela reste peu dans le total des étudiants étrangers. Le coût induit de cet objectif est également faible sur la mission dont nous discutons ; il est plus lourd sur le budget de l'enseignement supérieur, puisqu'une année d'études supérieure coûte en moyenne 11 500 euros.

Je rejoins Vincent Delahaye sur Atout France : il faudrait une évaluation de l'action menée. Mais on ne peut tirer de conséquences avant qu'elle ait eu lieu ! Il y avait un consensus pour renforcer l'attractivité de notre pays après les attentats de 2015, et le nombre de touristes a effectivement augmenté depuis, mais personne ne sait pour l'heure corrélérer cette hausse à l'action d'Atout France.

M. Claude Raynal. – Les touristes chinois qui viennent dans notre pays ne connaissent peut-être pas Atout France, mais les tours opérateurs qui les y conduisent, oui ! J'ai moi-même observé le travail d'Atout France pour les informer : on ne peut donc pas dire que son action est nulle.

M. Ladislas Poniatowski. – Il existe huit ambassades mutualisées avec l'Allemagne qui fonctionnent bien, car nos intérêts convergent. Nous avons donc fait des économies en termes de bâtiments et de personnel. Une autre, mutualisée avec l'Espagne, fonctionne aussi. Faut-il aller plus loin ? Oui, mais pas à n'importe quelles conditions. Pour la première fois, la France n'est pas maître d'ouvrage de la nouvelle ambassade mutualisée avec l'Allemagne en cours de construction à Khartoum ; or les Allemands n'ont pas les mêmes standards que nous, en sorte que l'ambassade coûtera 50 % de plus que les autres ambassades mutualisées...

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – L'amendement n° 1 propose une diminution de 3,2 millions d'euros du budget affecté à l'organisation du G7, pour l'établir au niveau du budget du G8 de 2011 augmenté de l'inflation, soit 33,2 millions d'euros.

L'amendement n° 1 est adopté.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Les dépenses protocolaires augmentent pour atteindre 17,6 millions d'euros. Or ce poste comprend les 3,1 millions d'euros de dépenses relatives à l'organisation de la réunion ministérielle « Affaires étrangères » dans le cadre de la présidence française du G7. L'amendement n° 2 supprime ces crédits, qui devraient figurer dans le budget affecté à l'organisation de l'événement.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – L'amendement n° 3 concerne la soulte estimée à 15 millions d'euros environ, dédiés aux bourses scolaires de l'AEFE. Or la somme prévue correspond a priori aux besoins. Aussi pouvons-nous ne laisser que 5 millions d'euros pour couvrir d'éventuels risques de change, et retirer le reste.

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial. – Alors que le président de la République respecte à peu près l'engagement de stabiliser le budget des bourses, il ne serait pas opportun que le Sénat le diminue.

M. Jérôme Bascher. – N'a-t-on pas plutôt intérêt à en discuter dans le cadre de la loi de finances rectificative ?

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Cela semble plus adapté en effet.

L'amendement n° 3 est retiré.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Voilà des années qu'Atout France existe et que son action ne fait pas l'objet d'une nouvelle évaluation. Il serait temps, surtout que l'on a transféré la compétence tourisme aux régions, et que les ressources propres d'Atout France ne cessent de diminuer. C'est l'objet de l'amendement n° 4, d'appel certes, qui diminue de 5 millions d'euros le budget de l'agence.

M. Claude Raynal. – Le tourisme n'est pas une compétence de la région, c'est une compétence partagée par tout le monde, presque trop même puisque les communes, départements, les régions et l'État y contribuent ! L'idée de la loi NOTRe était de laisser de la souplesse... Mieux vaudrait aussi en discuter dans le cadre de la loi de finances rectificative.

L'amendement n° 4 n'est pas adopté.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Je reste favorable à l'adoption des crédits de cette mission.

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial. – Je m'abstiens toujours.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de la France », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

**Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Aide publique au développement » (et article 72) et CCF « Prêts à des États étrangers » -
Compte rendu de leur déplacement dans le cadre de leur contrôle budgétaire
sur le système multilatéral de l'aide publique au développement - Examen du
rapport spécial**

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons à présent le rapport conjoint des rapporteurs spéciaux Yvon Collin et Jean-Claude Requier sur la mission « Aide publique au développement » et le compte de concours financier « Prêts à des États étrangers ». Ils en profiteront pour nous livrer le compte rendu de leur déplacement à Washington et à New-York dans le cadre du contrôle budgétaire sur le système multilatéral de l'aide publique au développement. Je salue la présence parmi nous de nos collègues rapporteurs pour avis de la commission des affaires étrangères et de la défense Jean-Pierre Vial et Marie-Françoise Pérol-Dumont.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – Nous allons vous présenter successivement les crédits de la mission pour 2019, puis un compte rendu de notre déplacement à New-York et Washington en juin dernier.

L'exercice 2019 constitue une année charnière pour notre politique d'aide publique au développement (APD) : les décisions prises cette année détermineront si notre pays respectera l'objectif posé par le président de la République d'une aide représentant 0,55 % de notre revenu national brut (RNB) en 2022. En effet, étant donné le décalage entre l'engagement des crédits et leur décaissement, qui dépend de la mise en œuvre concrète des projets, le niveau de l'APD de la France en 2022 dépend en grande partie du niveau des engagements de 2019. C'est donc à l'aune de cet objectif que nous avons analysé la présente mission, en nous demandant si les moyens engagés nous placent sur la bonne trajectoire, en attendant la loi de programmation qui devrait être discutée en 2019 et qui détaillera les moyens consacrés à cette politique dans les années à venir.

M. Jean-Claude Requier. – Un mot d'abord sur l'évolution de l'effort financier en faveur du développement. Les circuits de financement de l'aide publique au développement connaissent cette année des évolutions significatives : d'une part, la part de taxe sur les transactions financières (TTF) affectée au développement est rebudgétisée, d'autre part, une ressource importante qu'accordait l'État à l'AFD sous forme de prêt est remplacée par des crédits budgétaires supplémentaires, à la suite de sa requalification comptable par Eurostat et l'Insee. Je ne rentre pas dans les détails techniques que vous retrouverez dans le rapport, mais je souligne que la comparaison des crédits 2018 et 2019, à périmètre courant, n'a pas de sens.

J'ajoute que la rebudgétisation de la TTF a été fortement critiquée par certaines organisations non gouvernementales (ONG) et peut-être avez-vous été sollicités pour signer des pétitions. Nous ne partageons pas cette vision qui se focalise sur l'outil financier – la TTF – plutôt que sur le niveau global des ressources.

En définitive, nous vous présentons l'évolution à périmètre constant des crédits, qui montre un effort substantiel, en autorisations d'engagements du moins. Au total, les autorisations d'engagement (AE) augmentent de 1,4 milliard d'euros par rapport à 2018.

L'effort est moindre en crédits de paiement (CP), qui augmentent de 127 millions d'euros sur l'ensemble de la mission. Il est normal de constater un écart significatif entre les AE et les CP, étant donné le temps de mise en œuvre des projets, et le plus important est de pouvoir engager de nouveaux projets dès 2019. Mais concrètement, une grande partie de l'effort financier est en fait reporté aux années ultérieures.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – La France est toujours distancée par ses voisins. Cet effort financier est d'autant plus utile que nous ne respectons toujours pas nos engagements internationaux. Notre aide a fortement progressé – de 15 % en 2017 – et atteint 0,43 % de notre RNB, mais nous restons distancés par l'Allemagne et le Royaume-Uni, dont l'aide représente respectivement le double et 60 % de plus que la nôtre. Cet écart s'explique notamment par le niveau des dons bilatéraux, trois fois supérieurs chez nos voisins.

Il nous semble cependant que nous sommes sur la bonne voie pour atteindre l'objectif, bien que le budget 2019 n'apporte pas toutes les réponses attendues. Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) a défini en février dernier une trajectoire en pourcentage du RNB, mais sans la traduire budgétairement. Notre APD devrait augmenter en 2022 de 5 milliards d'euros par rapport à 2017, sans que cela signifie qu'il faille réaliser un effort financier de cet ordre, compte tenu de l'effet de levier des prêts.

Malgré nos demandes, nous n'avons pas obtenu plus de précisions sur le montant des crédits budgétaires qui seront nécessaires. Cette trajectoire sera définie – ou du moins il faudra y veiller – dans la future loi de programmation de l'aide publique au développement, qui devrait être examinée au Parlement au premier semestre 2019. Nous avons pu obtenir tout de même des éléments sur la montée en charge des engagements de l'AFD – nous y reviendrons dans un instant.

Malgré certains points à préciser, nous constatons suffisamment d'éléments positifs, qui nous permettent d'accorder une confiance vigilante au Gouvernement, et de considérer que nous sommes sur la bonne voie pour atteindre l'objectif. En effet, ce budget traduit une hausse inédite des moyens financiers. En outre, nous observons un engagement personnel du président de la République sur ce sujet, qu'il aborde régulièrement lors de ses déplacements et qui s'est illustré dans la création d'un « Conseil du développement » qu'il préside directement. Dix ans après le départ de Jacques Chirac, nous avons à nouveau un président passionné par le développement et conscient de son importance.

M. Jean-Claude Requier. – J'en viens aux moyens dont disposera l'AFD en 2019, qui vont considérablement augmenter.

S'agissant des dons, elle disposera de près d'un milliard d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement. En crédits de paiement, en revanche, l'augmentation n'est que de 68 millions d'euros. On observe à nouveau ce décalage entre AE et CP qui confirme que le gros de l'effort financier est à venir. Ce milliard d'AE supplémentaires sera décaissé sur 13 années.

Concernant les prêts, l'AFD bénéficiera de 500 millions d'euros supplémentaires de crédits de bonification, qui devraient lui permettre d'accorder 1,5 milliard d'engagements supplémentaires.

Par ailleurs, l'augmentation de l'activité de l'agence remet à l'ordre du jour un sujet régulièrement abordé devant cette commission : le niveau des fonds propres de l'agence.

Comme vous le savez, l'AFD est une société de financement soumise au respect des ratios prudentiels qui peuvent l'empêcher de prêter à certains États où son exposition a déjà atteint la limite. C'est le cas par exemple au Maroc, en Colombie ou au Brésil.

Plusieurs mesures sont envisagées. D'une part, l'État accorderait une garantie explicite à l'AFD sur certaines contreparties souveraines afin qu'elle ne soit plus bloquée, cela dès 2019. Un amendement en ce sens pourrait être présenté dans les jours qui viennent. D'autre part, à compter de 2020, il faudra envisager un renforcement de ses fonds propres.

Enfin, une des conditions essentielles de l'atteinte de l'objectif réside dans la capacité de l'AFD à absorber cette hausse de son activité. D'après les informations que nous avons recueillies, pour respecter l'objectif de 0,55 % en 2022, il faudra, à cette date, que les engagements de l'agence s'élèvent à 17,6 milliards d'euros, soit une multiplication par deux en six ans. Demander à un opérateur de multiplier par deux son activité en aussi peu de temps n'est pas anodin...

Une dernière remarque, qui fera le lien avec l'article rattaché et le rapport de contrôle que nous vous présenterons dans un instant.

Le budget 2019 met l'accent sur la hausse de notre aide bilatérale, à travers les ressources de l'AFD. En effet, le Cicid a décidé que l'aide bilatérale bénéficiera des deux tiers de l'augmentation des crédits d'ici à 2022. Cette priorité est logique, dans la mesure où l'aide bilatérale est plus longue à mettre en œuvre. Nous soulignons cependant la nécessité de ne pas négliger notre aide multilatérale, dans un monde où le multilatéralisme est fortement contesté.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous vous invitons à proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission et du compte de concours financiers.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – L'article 72 autorise à souscrire à l'augmentation de capital de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et de la Société financière internationale. Ces deux institutions multilatérales appartiennent au groupe Banque mondiale. La première intervient auprès des pays à revenu intermédiaire et dans des pays plus pauvres, à condition qu'ils soient solvables ; la seconde intervient pour sa part dans les pays en développement, mais exclusivement auprès du secteur privé.

Cette souscription correspond à un coût total de 464 millions d'euros en AE, retracés sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », et de 93 millions d'euros en CP par an entre 2019 et 2023.

Nous vous proposons d'adopter cet article, dans la mesure où l'augmentation de capital s'accompagne d'évolutions au sein de la Banque mondiale conformes aux souhaits de la France, y compris en ce qui concerne sa gestion, et qu'il permettra de maintenir la place de notre pays au sein de l'actionnariat de cette institution.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères. – On ne peut que se féliciter des engagements du Président de la République sur les trois points suivants : augmenter les moyens de l'APD ; réorienter la politique d'aide vers

l'Afrique ; rendre plus efficaces les actions. De même, on peut se féliciter de l'idée de mettre en place un conseil de développement. Reste à savoir si la trajectoire sera respectée.

La Cour des comptes s'est intéressée à l'AFD sur les années 2010 à 2015 : la future loi de programmation, qui devrait être examinée en 2019 et sur laquelle la commission des affaires étrangères a longuement débattu, devra être l'occasion d'approfondir les points de vigilance que soulèvent les magistrats dans leur rapport.

Par ailleurs, les conclusions du rapport remis par le député Hervé Berville au Président de la République vont dans le sens de certaines remarques formulées par la Cour des comptes. Par exemple, celui-ci rappelle qu'une organisation non gouvernementale (ONG) classe la France au 35^e rang sur 42 en matière de transparence de l'aide.

Nous espérons que nous obtiendrons de la part de l'AFD des précisions. Par ailleurs, on peut s'interroger sur la volonté d'augmenter l'aide au développement alors même que le budget consacré à la francophonie baisse, même si ces crédits ne sont pas retracés par la présente mission.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères. – Je souscris aux remarques de Jean-Pierre Vial. J'ajoute qu'il faut redonner toute sa place au politique et que l'AFD doit rester un outil au service de la politique gouvernementale. Les agences ne doivent pas se substituer à cette ligne, sous la surveillance du Parlement. Le Président de la République a d'ailleurs appelé, à Versailles, les parlementaires à exercer leur contrôle, qui doit être accru. La culture d'évaluation n'est pas assez prégnante si l'on établit des comparaisons avec d'autres pays.

Enfin, si certains groupes, dont le mien, se sont abstenus sur ces crédits, c'est en raison des incertitudes qui pèsent sur la TTF.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je proteste contre l'écrêtement de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, la fameuse taxe Chirac, plafonnée à 210 millions d'euros, le surplus allant au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BA CEA). Si le reliquat ne bénéficie pas au développement, cela veut dire que les passagers paient trop cher leurs billets d'avion ! Les billets d'avion supportent déjà un nombre considérable de taxes. Ce n'est pas la taxe en elle-même qui me choque et encore moins l'affectation de son produit ; ce qui me choque, c'est son écrêtement. Soit on la diminue, soit on donne plus à l'aide au développement !

Par ailleurs, la Chine fait-elle toujours partie des bénéficiaires de prêts français ? Je ne suis pas certain qu'elle en ait vraiment besoin.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – L'AFD gagne de l'argent sur ses prêts à la Chine.

M. Jérôme Bascher. – Les agences comme l'AFD ont eu leur raison d'être à un moment donné ; or elles deviennent des agences autonomes. Lorsque Brice Hortefeux est devenu ministre de l'immigration, de l'identité nationale et du codéveloppement, il avait insisté pour rattacher à son ministère l'aide au développement afin de faire porter les efforts sur les pays d'émigration vers la France – une immigration subie. C'est à cela qu'il faut revenir. Cessons de prêter à l'Argentine, au Brésil : la Banque mondiale ou la BIRD le font très bien. Recentrons nos aides là où elles sont utiles.

M. Roger Karoutchi. – En effet, si on engage une autre politique migratoire, si on lance un plan Marshall pour l’Afrique, alors il faut donner des signes sur ce que serait ce plan, idéalement européen.

J’ai interpellé à plusieurs reprises le ministère sur le positionnement de l’AFD, sans avoir obtenu de réponse. En particulier, avec le député La République En Marche (LREM) Adrien Morenas, suppléant de Brune Poirson, nous avons demandé pourquoi l’agence soutenait l’université d’été solidaire et rebelle des mouvements sociaux et citoyens, qui s’est tenue à Grenoble, avec le mouvement boycott, désinvestissement et sanctions (BDS). Je ne suis pas convaincu que cela fasse partie de sa mission d’aide au développement. Nous n’avons pas eu de réponse. Davantage de crédits, d’accord, mais pour le développement.

M. Philippe Adnot. – Les aides sont-elles dispensées en toute innocence ou, comme les autres pays, en attend-on un retour ?

M. Philippe Dallier. – Je m’associe aux propos de Roger Karoutchi : le BDS promeut illégalement le boycott d’Israël en France.

Gérard Larcher recevait ce matin le nouveau président du Sénat de la Côte-d’Ivoire – ils ont notamment parlé de l’aide au développement. Celui-ci regrettait un manque de coordination avec les actions menées par les collectivités locales au titre de l’aide décentralisée et par l’Union européenne et soulignait qu’on pourrait gagner en efficacité en ciblant mieux nos interventions.

M. Pascal Savoldelli. – Je m’exprime en particulier avec mon expérience de président d’une fondation et, jusque récemment, de président d’une société d’aménagement.

J’entends les griefs et les questions. Je partage celles qui sont relatives aux évaluations. Toutefois, il faut relativiser. L’AFD permet de construire à l’étranger de vrais partenariats entre le public et le privé. Certaines critiques sont probablement fondées, mais former des ingénieurs et des techniciens dans le domaine de l’eau dans un pays qui ne dispose pas de ressources en eaux douces, par exemple les Comores, c’est utile. De même, intervenir au Mali n’est pas sans conséquence pour un département qui compte une très forte communauté malienne. Au-delà de l’exercice comptable, il faut aussi avoir à l’esprit la cohésion dans nos territoires et l’image de la France à l’étranger.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Les rapporteurs spéciaux de cette mission ne siègent plus au conseil d’administration de l’AFD de manière à mieux exercer leur mission de contrôle.

J’indique au rapporteur général que l’AFD intervient dans certains pays aux conditions du marché, à savoir sans un euro de l’État. Par exemple, en Amérique du Sud, elle gagne 25 millions d’euros par an qu’elle peut réinvestir ailleurs.

Jérôme Bascher et Roger Karoutchi, recentrer notre aide sur les pays d’émigration n’est pas forcément nécessaire puisque les investissements dans les pays émergents ne modifient en rien notre capacité à intervenir dans les pays les plus pauvres.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – J’ajoute que l’AFD est placée sous le contrôle du Gouvernement. C’est un très bel outil de diplomatie d’influence dans les pays dans lesquels elle intervient, mais trop méconnu, comme le montrent les critiques entendues autour de cette table.

Chaque année, on nous demande ce qu'on va faire en Chine ou en Amérique du Sud, sachant que, par esprit gaullien, il faudrait n'intervenir qu'en Afrique. Je rappelle que c'est toujours le cas puisque la quasi-totalité des 17 pays prioritaires, qui bénéficient de dons en raison de leur incapacité à rembourser les emprunts, se situent sur ce continent. Dans les autres pays, nous vendons de l'ingénierie et faisons indirectement la promotion de nos entreprises. Certes, les aides sont déliées, conformément aux règles de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais nous ne sommes pas naïfs. Ainsi, c'est une entreprise française qui a réalisé le métro-câble de Medellin, en Colombie, l'AFD étant à l'origine du projet. Dans ce pays, l'Agence se finance entièrement par le bénéfice qu'elle retire des prêts qu'elle y consent.

Comme l'a dit Jean-Pierre Vial, il faut rester vigilant. C'est ainsi que nous essayons de contrôler chaque année une ou deux agences de l'AFD. Nous constatons bien souvent qu'elles mènent des actions efficaces et innovantes, donnant une bonne image de notre pays.

En ce qui concerne l'université d'été solidaire et rebelle des mouvements sociaux et citoyens de Grenoble, je n'ai pas d'information.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – La coordination des acteurs est un vrai sujet, même si elle existe au niveau européen. Mais elle peut être améliorée. Chaque État ayant tendance à tirer la couverture, nous sommes parfois en concurrence.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – En ce qui concerne la taxe sur les transactions financières, sa part consacrée au développement est rebudgétisée. Mais au final, le compte y est, puisque l'effort cette année est plus important que l'année dernière.

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 », de l'article 72 rattaché à la mission et du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – Nous complétons la présentation des crédits budgétaires pour 2019 par un compte rendu de notre déplacement de juin dernier à New York et à Washington, dans le cadre de notre contrôle sur le système multilatéral de l'aide publique au développement. La destination de ce déplacement peut surprendre, s'agissant d'aide publique au développement, mais elle nous semblait pertinente pour appréhender l'aide multilatérale française et pour comprendre les grandes évolutions de la politique d'aide publique au développement.

En effet, nous voyons souvent l'aide publique au développement au travers de sa composante bilatérale, notamment celle des concours financiers accordés par l'AFD à des pays en développement. N'oublions pas cependant que l'aide transitant par des organisations multilatérales représente plus de 40 % de notre APD totale. En excluant l'aide transitant par l'Union européenne, 80 % de cette aide multilatérale transite par des organisations sises à New York ou à Washington.

Par ailleurs, ces organisations mènent des réflexions sur l'avenir de la politique d'aide publique au développement (APD) qui dépassent le cadre de l'aide multilatérale et qui peuvent inspirer notre politique bilatérale.

Enfin, nous avons profité de notre présence dans la capitale des États-Unis pour nous intéresser également aux évolutions de l'aide américaine, un an et demi après l'arrivée au pouvoir de Donald Trump.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Je commencerai par dresser un tableau succinct de l'aide multilatérale, sans trop entrer dans le détail des chiffres, qui figurent dans le rapport d'information ayant vocation à être publié. L'aide multilatérale représente, globalement, plus d'un quart de l'APD totale et bénéficie à plus de deux cents agences multilatérales. Plus précisément, cette aide passe, pour l'essentiel, par l'Organisation des Nations unies et ses différents fonds et comités, par l'Union européenne, au travers de son budget propre et du Fonds européen de développement, et enfin par le groupe Banque mondiale et les différentes banques régionales de développement.

La part de l'aide multilatérale dans l'aide de chaque pays est très variable. Elle ne dépasse pas 20 % aux États-Unis, en Allemagne et au Japon. Au Royaume-Uni et en France, cette part est comprise entre un tiers et 40 %. Ces chiffres illustrent un rapport différent aux institutions multilatérales. L'un des grands avantages des institutions multilatérales est que leur aide est particulièrement concentrée sur les pays les moins avancés (PMA), où il est plus difficile d'intervenir. Ainsi, en 2013, ces pays bénéficiaient de 45 % de l'aide multilatérale ; en comparaison, cette part n'est que de 29 % pour l'aide totale de la France – si l'on examinait uniquement notre aide bilatérale, cette part serait bien entendu encore plus faible.

Enfin, l'aide multilatérale française s'élevait en 2017 à 4,8 milliards de dollars ; elle est constituée pour plus de la moitié par l'aide communautaire. Le groupe Banque mondiale et les banques régionales de développement représentent 20 % de cette aide et les contributions au système onusien environ 15 %.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – L'aide multilatérale est traditionnellement à la fois moins connue et plus critiquée que l'aide bilatérale, y compris par les parlementaires. En effet, elle offre, sur le terrain, moins de visibilité à la France et, si nous participons à la prise de décision, nous ne la maîtrisons pas totalement, si bien que les financements accordés peuvent ne pas correspondre à nos priorités. Toutefois, nous sommes revenus convaincus de l'importance de cet outil, qu'il ne faudra pas négliger dans le mouvement actuel d'augmentation de notre aide.

Le hasard du calendrier nous a menés aux États-Unis au moment où avait lieu le G7 au Canada, que certains ont qualifié de « G6 + 1 » tant l'unilatéralisme américain s'y est illustré. Cette crise du multilatéralisme a été omniprésente dans nos entretiens. Les institutions multilatérales mises en place après la Seconde Guerre mondiale sont de plus en plus contestées, tant par des États qui l'ont toujours fait – la Russie, la Chine – que, désormais, par les États-Unis, qui les ont pourtant largement mises en place.

Les Américains se placent en retrait : ils ont ainsi déjà supprimé plusieurs contributions importantes, par exemple au Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Parfois, ils s'opposent même directement à nos valeurs où à nos intérêts. Il est ainsi devenu extrêmement difficile de parler d'environnement ou de commerce international avec eux. Dans ce contexte, on observe également que la Chine essaie d'occuper le vide laissé par les Américains, en particulier sur les financements relatifs au climat. Il en résulte une attente particulière à l'égard de la France : nous pouvons devenir les champions du multilatéralisme.

Cela dit, il est difficile de répondre à cette attente sans moyens financiers. Notre siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies, notre expertise en matière de maintien de la paix, la francophonie et le succès de la COP 21 sont autant d'atouts pour la France, mais le niveau de nos contributions volontaires est parfois ridiculement bas.

Nous sommes ainsi le trente-sixième contributeur au PNUD, pour ce qui concerne les contributions volontaires. De façon générale, nous sommes souvent classés entre la dixième et la vingtième place, quand nos voisins Britanniques se situent autour de la cinquième place. De même, à la Banque mondiale, nous sommes largement distancés par le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Japon ou encore les pays nordiques en matière de contributions volontaires.

Une stratégie efficace consiste à investir massivement sur quelques fonds. C'est par exemple le cas sur le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, dont la France est le deuxième contributeur après les États-Unis. Néanmoins, si nous voulons être les champions du multilatéralisme, il nous faut accroître ces moyens, et sachez que la hausse annoncée de notre APD est très attendue à New York et à Washington.

J'ajoute qu'il ne faut pas sous-estimer notre capacité à défendre nos intérêts dans le système multilatéral et en particulier à promouvoir nos priorités sectorielles. Par exemple, avant la COP 21, la France a obtenu que 30 % des financements de la Banque mondiale soient consacrés à des sujets climatiques, ce qui a facilité la négociation du volet financier des accords de Paris.

De même, les institutions multilatérales peuvent venir renforcer notre aide bilatérale : par exemple, le Fonds vert pour le climat a annoncé, voilà quelques jours, qu'il contribuerait à hauteur de 280 millions de dollars à un programme de l'AFD.

En définitive, nous considérons que l'état actuel du monde nous donne encore plus de responsabilités dans la défense du système multilatéral dans son ensemble, et donc également dans la défense des institutions de développement. Cette responsabilité implique un effort financier, qui pourra être mis en œuvre dans les années qui viennent. Le projet de loi de finances pour 2019 met l'accent sur la hausse de l'aide bilatérale, mais il ne faudra pas oublier cette deuxième jambe de notre politique de solidarité.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Quelques mots également sur la mise en œuvre du programme d'Addis-Abeba, souvent abordé au cours de nos entretiens. Ce programme constitue un nouveau cadre conceptuel pour le financement du développement. Il invite notamment à prendre en compte l'ensemble des flux financiers, et non pas seulement l'aide publique au développement. L'enjeu financier est en effet trop important - plusieurs milliers de milliards de dollars - pour que l'APD suffise.

Il faut donc mobiliser les investissements privés et étudier la façon dont l'aide publique peut les faciliter. De même, il est nécessaire d'aider les pays en développement à mobiliser leurs ressources internes et notamment à utiliser le levier fiscal. Cette philosophie se retrouve par exemple dans le recours aux mécanismes innovants – obligations vertes, obligations vaccinations, ou encore taxes dédiées au développement. De même, la combinaison entre aide publique et investissements privés, et l'association de prêts et de dons vont dans ce sens. La Banque mondiale a par exemple mis en place des obligations « ODD », pour objectifs de développement durable, qui ont permis de lever 165 millions d'euros auprès d'investisseurs privés.

Enfin, nous vous présentons quelques éléments sur l'aide américaine. Les États-Unis sont le premier pays donneur en valeur absolue, mais ils sont seulement au vingt-deuxième rang en pourcentage du revenu national brut. Cette aide passe notamment par l'agence US-AID, qui travaille sous la supervision du président, du département d'État et du Conseil de sécurité nationale.

Un point nous a particulièrement intéressés : le Congrès exerce un rôle central dans le contrôle et la définition de la politique américaine d'aide publique au développement. Ainsi, le président Donald Trump annonçait pour le budget 2018 une diminution de 30 % des crédits du département d'État et les ressources de l'agence US-AID auraient diminué de 13 milliards de dollars. Ces projets de coupes budgétaires ont été sensiblement modifiés par le Congrès, grâce au consensus bipartisan qui existe depuis trente ans sur ce sujet : l'aide publique au développement est vue comme un élément clef du *soft power* américain.

Malgré tout, nos interlocuteurs ont pointé le fait que les États-Unis voulaient parvenir à une relation « plus équilibrée » avec les organisations internationales ; en d'autres termes, ils ne veulent plus être les principaux bailleurs des différents fonds internationaux, et souhaitent que d'autres pays jouent un rôle accru, c'est-à-dire paient davantage. Cela nous ramène à notre premier point sur la crise du multilatéralisme.

Néanmoins, pour conclure cette intervention sur une note positive, nous soulignons le fait que les États-Unis ont accepté l'augmentation de capital de la Banque mondiale : cela constitue le principal geste du président Trump envers le système multilatéral.

La commission donne acte à MM. Yvon Collin et Jean-Claude Requier, rapporteurs spéciaux, de leur communication et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Projet de loi de finances pour 2019 - Missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Crédits non répartis », « Action et transformation publiques » et CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » - Examen du rapport spécial

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Nous examinons trois missions et le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Nous avons inclus dans notre rapport des éléments relatifs à la gestion italienne du patrimoine immobilier de l'État.

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est la principale mission du pôle économique et financier de l'État. L'administration fiscale – la direction générale des finances publiques (DGFIP) –, et l'administration des douanes – la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) – représentent les trois quarts cet ensemble.

La suppression du mécanisme des « loyers budgétaires », dont je reparlerai, fait mécaniquement baisser, par un changement de périmètre, le montant des crédits de la mission par rapport à l'année dernière. Après correction, il apparaît que ceux-ci diminuent seulement de 0,7 %, pour s'établir à 10,7 milliards d'euros. La quasi-totalité de l'effort est en réalité portée par les dépenses de personnel, qui reculent de 59 millions d'euros – il est vrai qu'elles

représentent plus de 80 % des crédits de la mission. Pour le reste, et malgré quelques gains d'efficacité çà et là, les dépenses de fonctionnement courant semblent désespérément rigides.

Au sein de cet ensemble, la DGFIP représente les trois quarts des crédits et les quatre cinquièmes des effectifs. Le budget qui nous est présenté a quelque chose de paradoxal : il ressemble à s'y méprendre aux précédents, et pourtant, il porte en lui les prémices d'une restructuration d'ampleur inédite depuis au moins dix ans, c'est-à-dire depuis la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique en 2008.

En quoi ce budget ressemble-t-il aux précédents ? D'abord, parce qu'il est avant tout construit sur une trajectoire de suppressions de postes, dont tout le reste est censé découler, si tout va bien. Ainsi, 2 130 postes seront supprimés en 2019, soit un rythme comparable à celui des dernières années, exception faite des années 2017 et 2018, au cours desquelles 500 postes avaient été « préservés » dans le cadre de la préparation du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Cette année encore, Bercy est le principal contributeur aux réductions d'effectifs dans la fonction publique d'État, juste devant le ministère de l'éducation nationale et très loin devant tous les autres.

Parce qu'il ressemble aux précédents, ce budget présente aussi les mêmes défauts. J'en citerai trois.

Premier défaut, la navigation à vue dans la réorganisation territoriale. Il ne s'agit pas de mettre en doute sa nécessité – la DGFIP doit adapter sa présence aux réalités économiques, démographiques et technologiques –, ni de sous-estimer l'effort accompli – 890 services comptaient moins de cinq agents en 2012 et ils ne sont plus que 506 aujourd'hui, et sur les 42 services qui ne comptaient qu'un seul agent en 2012, il n'en reste plus que 6. Au total, 782 fusions de trésoreries et services des impôts ont eu lieu entre 2012 et 2018.

Toutefois, ce chantier est mené de façon opportuniste, au gré des départs en retraite et des mutations individuelles, sans stratégie d'ensemble et sans concertation. En pratique, chaque directeur régional est prié chaque année de « rendre » un certain nombre de postes pour atteindre le schéma d'emplois. Il ne serait pourtant pas compliqué d'introduire un peu de visibilité pluriannuelle, au moins pour les structures importantes telles que les trésoreries hospitalières.

Deuxième problème, la pression croissante au sein des services. En dix ans, les effectifs de la DGFIP ont diminué de 16 %, mais le nombre d'entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés (IS) a augmenté de 50 %, les personnes accueillies dans les services de proximité de 40 %, et les opérations de publicité foncière de 13 %, avec des délais de publication considérables, parfois au-delà de 120 jours.

On peut certes y voir une capacité – bien réelle – à faire mieux avec moins, notamment grâce à la dématérialisation, mais vient un moment où, à missions inchangées, les agents ne sont plus en mesure de faire leur travail correctement. En outre, cela ne tient pas compte de l'arrivée du prélèvement à la source, de la suppression de la taxe d'habitation, du passage au prélèvement forfaitaire unique (PFU) et à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) ou encore de la révision des valeurs locatives. Le Gouvernement semble pour l'instant faire preuve d'une inquiétante légèreté, ou à tout le moins, d'un sérieux manque de transparence,

face à ces échéances – des élections professionnelles auront lieu en décembre, ce qui explique sans doute beaucoup de choses.

Dernier motif d'inquiétude : la baisse continue des résultats du contrôle fiscal, qui n'est sans doute que la traduction de ce que je viens de le dire. On a notifié 13 milliards d'euros de droits et de pénalités en 2017, contre 14 milliards d'euros en 2016 et 16 milliards d'euros en 2015, et encore ce chiffre est-il gonflé par quelques grandes affaires et la dernière année du service de traitement des déclarations fiscales rectificatives (STDR). En outre, on ne recouvre que 65 % de ces sommes, avec de fortes disparités selon les impôts. La création de nouveaux outils ne doit pas nous exonérer d'une réflexion profonde sur les difficultés du contrôle fiscal, sur ses effectifs et sur ses moyens, alors que le Gouvernement a fait de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales sa priorité.

Voilà pourquoi le budget 2019 de la DGFIP ressemble aux précédents. Mais on ne saurait s'en tenir à cet horizon annuel : de fait, il s'agit d'un budget de transition, prélude à un bouleversement inédit des missions et de l'organisation de notre administration fiscale, qui devrait avoir lieu au cours des prochaines années.

Le rapport du Comité Action publique 2022 a donné le cap : généralisation des procédures dématérialisées, intensification du recours au *datamining*, qui a pour l'instant moins d'existence sur le terrain que dans la communication du Gouvernement, et surtout création à l'horizon de 2022 d'une agence unique du recouvrement regroupant les missions de la DGFIP, de la douane, de l'Union de recouvrement pour la sécurité sociale et les allocations familiales (URSSAF) et de nombreux autres organismes.

Bien évidemment, si ces réformes sont menées à bien, leur impact sur l'organisation de la DGFIP sera sans commune mesure avec les réformes des dernières années. Le ministre de l'action et des comptes publics l'a d'ailleurs assumé dans son discours du 11 juillet dernier devant les cadres du ministère auquel j'avais assisté : de nombreux postes seront supprimés, et de nombreuses implantations seront fermées, dans une logique de séparation entre l'accueil physique (*front office*) et la gestion des dossiers (*back office*).

Ces perspectives ne trouvent certes aucune traduction budgétaire dans ce projet de loi de finances, mais elles sont bien réelles. Je souhaite dire ici que, dans ces conditions, le pilotage à vue par le rabot ne sera plus possible. Il faudra de la visibilité, c'est-à-dire une stratégie pluriannuelle transparente et concertée avec les territoires. Il faudra de la logique : comment justifier que 61 % des EPCI dépendent aujourd'hui encore de plusieurs trésoreries ? Enfin, il faudra mutualiser : la DGFIP n'est aujourd'hui présente que dans 250 maisons de services au public (MSAP) sur 1 200, c'est trop peu.

Enfin, je veux dire un mot des systèmes d'information, clef-de-vôte des réformes structurelles qui s'annoncent. Les treize grands projets rattachés à la mission représentent un quart du coût total des grands projets de l'État, soit 608 millions d'euros. Leur retard est assez faible – 18 % par rapport à la prévision initiale –, ce qui s'explique en grande partie par le lancement récent de plusieurs d'entre eux, mais leur dérapage budgétaire est très préoccupant, avec un surcoût global de 95 %, contre seulement 31 % pour l'ensemble des grands projets de l'État. Faut-il rappeler le précédent fâcheux de l'Opérateur national de paye (ONP) et ses 346 millions d'euros dépensés en pure perte, pour mettre en garde contre les erreurs de conception et la faiblesse du pilotage ? Les projets SIRHIUS (ressources humaines) et PAYSAGE (paye), qui totalisent à eux seuls dix-huit années de développement et 106 millions d'euros de surcoût, en sont directement issus.

Il semble pourtant que les différentes administrations de Bercy n'aient pas pris la mesure de la tâche qui s'annonce. Le budget informatique de la DGFIP a été divisé par dix en dix ans – les responsables de CAP 22 affirmaient devant nous que les banques investissent beaucoup plus dans l'informatique que l'État –, et 80 % des dépenses d'investissement de la DGFIP vont à la maintenance d'applications obsolètes, dont certaines, pourtant au cœur de l'administration fiscale, datent des années 1980. Il y a une dizaine de ruptures applicatives dans la chaîne du contrôle fiscal.

Pour un projet aussi ambitieux que celui de l'agence du recouvrement, rien ne pourra se faire sans rendre les systèmes interopérables et évolutifs. Peut-être faudra-t-il même tout recommencer à zéro ou presque, tant les 200 traitements de données et les 50 téléservices de la DGFIP et de la DGDDI sont hétérogènes, sédimentés et « défendus » par les services qui les ont conçus et qui les utilisent. Nous ne sommes qu'au début de ce chantier. Le PLF prévoit déjà quelques transferts de recouvrement des douanes vers la DGFIP.

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial. – Comme depuis trois ans, la direction générale des douanes et droits indirects fait exception au sein de la mission : ses crédits et ses effectifs augmentent. Ils s'établissent à 1,6 milliard d'euros pour 2019, en hausse de 2,6 %.

La douane se prépare en effet au *Brexit* : quelle que soit l'issue des négociations – accord ou non –, beaucoup de choses changeront le 31 mars prochain. Dans ce contexte, 350 postes supplémentaires seront créés en 2019 au titre du *Brexit*, ce qui se traduit par 250 créations nettes compte tenu des 100 suppressions au titre de la modernisation de la douane, chantier structurel et de long terme. Ces nouveaux postes viennent s'ajouter aux créations de postes précédentes : 285 équivalents temps plein (ETP) en 2016, 250 ETP en 2017 et 200 ETP en 2018. C'est un changement de taille pour une administration qui voyait, depuis le traité de Maastricht, ses effectifs diminuer.

Toutes les missions de la douane seront affectées par le *Brexit*, du contrôle des voyageurs et des marchandises aux missions fiscales, notamment lors de la détaxe. Les effectifs seront affectés en priorité aux grandes frontières que nous avons avec le Royaume-Uni, à Calais, à Dunkerque et dans les autres ports de la Manche, à la Gare du Nord et dans les aéroports parisiens, mais d'autres parties du territoire sont aussi concernées. Les formalités douanières devront ainsi être rétablies dans les aéroports du Sud-Ouest de la France, qui accueillent chaque année par vol direct des millions de Britanniques.

La deuxième grande priorité assignée à la douane pour l'année 2019 est le soutien aux buralistes et la lutte contre la contrebande de tabac, deux actions d'autant plus nécessaires que le Gouvernement a décidé de porter progressivement le prix du paquet de cigarettes à 10 euros. Le nouveau protocole 2018-2021 signé en février avec les buralistes se traduit par l'inscription de 111 millions d'euros de crédits d'intervention sur le programme 302, en forte hausse par rapport à l'année dernière. Le protocole crée notamment un fonds de transformation pour aider les buralistes à développer de nouveaux services de proximité. Ce fonds est doté de 26 millions d'euros en 2019, avec un effet moindre sur le solde, car cela est financé par une contribution des fournisseurs, les fabricants de tabac.

Je souhaite signaler le rôle des buralistes dans nos territoires, où ils sont parfois les derniers commerçants. À cet égard, l'article 63 du projet de loi de finances, qui permettra à l'administration fiscale de confier à des partenaires l'encaissement des espèces avec un objectif « zéro numéraire » en 2022, pourrait être l'occasion pour les buralistes de diversifier leurs activités, par exemple dans le cadre d'un partenariat avec La Poste.

Le pendant nécessaire à cette politique est une action résolue contre la contrebande. La douane travaille à la mise en place d'un système de traçabilité indépendant des fabricants, ce qui représente une grande avancée.

Cela m'amène, plus généralement, à l'action de la DGDDI en matière de lutte contre les trafics. Les résultats sont bons, quoique très variables d'une année sur l'autre. Toutefois, avec le prisme de la commission des finances, on ne peut que regretter que les indicateurs de performance reposent tous sur des seuils permettant de définir les « dossiers à enjeu » : 2 800 euros pour les cigarettes de contrebande, 1 000 euros pour les stupéfiants, 150 articles pour les contrefaçons, 3 500 euros en matière fiscale etc. Bien sûr, cela incite les douaniers à se concentrer sur les fraudes les plus graves. Toutefois, cette méthode ne paraît pas adaptée à l'un des grands défis actuels de la douane : l'essor du *e-commerce*, caractérisé par une multitude de petits envois représentant chacun un faible risque ou enjeu, mais dont l'ensemble est très important. À cet égard, une coopération plus étroite avec les plateformes s'impose.

La dernière caractéristique du budget 2019 de la douane est le quasi-achèvement du programme de renouvellement de ses moyens opérationnels. Sa flotte aérienne est maintenant au complet : trois des sept nouveaux avions Beechcraft sont déjà opérationnels, et les autres le seront bientôt. En ce qui concerne le renouvellement des hélicoptères, la douane a finalement fait le choix de louer trois d'entre eux, dont deux aux Antilles. À court terme, cela libère la douane des coûts de maintenance. Le choix de la location explique en partie la forte baisse de 29 % des dépenses d'investissement.

Telles sont les perspectives de l'année à venir. Cela dit, la douane est, comme la DGFIP, engagée dans une transformation de long terme de son organisation et de ses missions. Les progrès de la dématérialisation et de l'exploitation des données, la mise en œuvre du nouveau code des douanes de l'Union et du « droit à l'erreur », et surtout la mise en place de l'agence du recouvrement auront des conséquences majeures qui appellent plusieurs remarques.

Tout d'abord, si les transformations seront importantes, elles ne devraient pas pour autant avoir l'ampleur de celles de la DGFIP, ne serait-ce que parce que la douane est une administration plus petite, avec environ 17 000 agents, répartis principalement dans les 168 bureaux de douane et les 210 brigades terrestres et qu'elle a une forte dimension opérationnelle. Quelque 44 fusions ont eu lieu depuis 2015, selon un plan stratégique qui devrait s'achever en 2020, avec deux ans de retard. On compte encore 35 bureaux ou brigades avec moins de cinq agents.

Ensuite, les remarques de Thierry Carcenac au sujet de la DGFIP s'appliquent pleinement à la douane : il faudra demain davantage de prévisibilité et de concertation au niveau des territoires. Par ailleurs, la « déconcentration de proximité » voulue par Gérald Darmanin pourrait vite se heurter à la limite du stock de services « déconcentrables ». Le service des ressources humaines de la douane est déjà installé à Bordeaux, celui des finances à Lyon, les écoles des douanes à Tourcoing et à La Rochelle.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – J'en viens aux crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Dans la mesure où vous trouverez l'essentiel des informations dans notre rapport, je concentrerai mon propos sur un préalable et deux points essentiels.

Le préalable porte sur la suppression des loyers budgétaires à partir de 2019. La question de l'avenir des loyers budgétaires était en suspens depuis deux ans. Plusieurs critiques étaient adressées à cet outil historique de la politique immobilière de l'État, concernant notamment les lourdeurs de leur gestion. Leur objectif était d'inciter les ministères à rationaliser leurs emprises immobilières.

Nous défendions l'idée d'une remise à plat des loyers budgétaires afin de les conforter, dans la mesure où ils permettent aux ministères d'intégrer le coût de la fonction immobilière.

Un choix différent a été fait cet été par le Gouvernement. J'appelle toutefois votre attention sur deux éléments : d'une part, les documents budgétaires intègrent la suppression des loyers budgétaires comme une mesure de périmètre, ce qui réduit artificiellement les crédits portés par les missions ; d'autre part, aucun dispositif alternatif n'est proposé pour inciter les ministères à la rationalisation de leurs emprises immobilières – le taux d'occupation effectif est, avec 14 mètres carrés ou 15 mètres carrés par agent, supérieur à la norme fixée à 12 mètres carrés. Nous serons donc attentifs à la façon dont la Direction de l'immobilier de l'État procédera.

Le compte d'affectation spéciale regroupe 7,5 % des crédits immobiliers ; le reste est réparti dans quarante-quatre programmes, avec près de 9 800 agents. Cela recèle un grand flou.

En 2016, la Direction de l'immobilier de l'État a été créée pour remplacer France Domaine, et elle a été rattachée à la DGFIP.

Cependant, les moyens humains et budgétaires sont éclatés, et l'architecture de la politique immobilière de l'État nous semble baroque. Cet éclatement des moyens est même renforcé avec la création du programme 348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multioccupants », qui représente près de 900 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Parallèlement, la rationalisation des emprises immobilières peine à se répercuter dans la maquette de performance. Le ratio présentant le nombre de mètres carrés par poste de travail demeure au-dessus des objectifs ; au Royaume-Uni, ce ratio atteint 8 mètres carrés par agent. La lisibilité et l'efficacité de la politique immobilière de l'État ne sont donc pas au rendez-vous.

Plus encore, sa soutenabilité n'est pas assurée, avec un déficit de 73 millions d'euros. Il importe donc de faire évoluer les produits du compte vers des recettes pérennes, car on faisait fonctionner le CAS avec les cessions immobilières, qui s'essoufflent, surtout avec la décote Duflot. La nouvelle directrice de la Direction de l'immobilier de l'État souhaite faire évoluer les pratiques vers la signature de baux emphytéotiques.

Nous avons étudié comment d'autres pays procèdent en la matière, notamment l'Italie. Dans ce pays, une société à capitaux publics, l'Invimit, reçoit ainsi des biens immobiliers dont l'État n'a plus l'utilité, afin de procéder à leur valorisation en les mettant en location. Ce modèle nous paraît intéressant, dans la mesure où il procure à l'État des revenus récurrents et assure la soutenabilité de la politique immobilière de l'État.

Un changement semble s'opérer en France, puisque la possibilité de procéder à la location à grande échelle des biens inutiles est envisagée. La semaine dernière, à l'occasion de la présentation des axes de la réforme de l'État, le Premier ministre a annoncé la création future de foncières publiques. Or il en existait déjà une, la SOVAFIM. Elle était critiquable mais elle avait le mérite d'exister.

La SOVAFIM avait ainsi une filiale chargée de gérer l'immobilier pénitentiaire, et qui a permis de rénover d'anciennes prisons de centre-ville. La Garde des sceaux souhaite créer 7 000 places de prison avec 1,7 milliard d'euros ; sans système financier de ce type, on ne pourra pas les financer.

M. Claude Nougain, rapporteur spécial. – J'aborde désormais la mission « Action et transformation publiques ». Les enjeux budgétaires sont d'une moins grande envergure, mais cette mission revêt une importance politique cruciale puisqu'elle constitue un vecteur budgétaire du processus Action publique 2022.

Il s'agit d'une mission nouvelle, créée par la loi de finances pour 2018, et non pérenne, puisqu'elle a vocation à s'éteindre en 2022. Alors que les montants inscrits l'an dernier étaient anecdotiques, l'exercice 2019 consacre sa montée en charge, avec 310 millions d'euros en crédits de paiement et 1,2 milliard d'euros en autorisations d'engagement. La mission comprend deux facettes : la première porte sur la politique immobilière de l'État, avec le programme de rénovation des cités administratives ; la seconde porte sur le politique de transformation de l'action publique, avec deux fonds.

L'essentiel des crédits prévus cette année porte sur le premier volet. Il est en effet proposé d'inscrire la quasi-intégralité des crédits prévus, avec 900 millions d'euros d'autorisations d'engagement dès 2019. L'objectif est de sélectionner les projets retenus au cours du premier semestre afin de permettre leur réalisation d'ici à 2022.

Ce programme répond à un besoin réel – nous connaissons bien l'état des cités administratives de nos territoires. Toutefois, nous appelons votre attention sur deux éléments : d'une part, tous les projets ne pourront pas être financés, et l'anticipation du calendrier ne doit pas conduire à précipiter la sélection des dossiers au détriment de leur qualité ; d'autre part, un lien direct est opéré avec la réforme des services déconcentrés de l'État, dans une perspective de rationalisation et de mutualisation.

Ce lien désormais explicite entre politique immobilière et réforme de l'action publique est confirmé avec les deux autres programmes de la mission. Ils retracent chacun les crédits budgétaires à destination de deux fonds, le Fonds pour la transformation de l'action publique et le Fonds pour l'accompagnement des agents de la fonction publique.

Le Fonds pour la transformation de l'action publique vise à accompagner les réformes, en soutenant les coûts initiaux devant permettre de réaliser des économies structurelles à moyen terme. Il fonctionne sous forme d'appels à projets, dont le premier au cours du premier semestre a retenu dix-sept projets dans des domaines variés.

Le Fonds pour l'accompagnement interministériel ressources humaines est une création de ce projet de loi de finances. Il s'agit même d'une surprise, car il ne figurait pas dans la maquette budgétaire soumise à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques en juillet dernier. Aucune information ne nous a été communiquée ; des éléments ont cependant été apportés par le Premier ministre lundi 29 octobre dernier. Il s'agit en réalité

du fonds devant accompagner la réduction de 50 000 postes de fonctionnaires d'État d'ici à 2022.

C'est d'ailleurs l'écueil principal de ces deux programmes : plus qu'un réel vecteur de la transformation publique, il s'agit en pratique d'une incarnation d'Action publique 2022 devant légitimer les économies attendues de ce processus.

En attendant que ces économies se matérialisent, il est proposé un montant de 160 millions d'euros en crédits de paiement au titre du Fonds pour la transformation de l'action publique et de 50 millions d'euros en crédits de paiement au titre du Fonds pour l'accompagnement interministériel ressources humaines.

Je conclus par quelques remarques sur la mission « Crédits non répartis ». Il s'agit de la mission la moins dotée du budget général pour 2019, avec 204 millions d'euros en crédits de paiement et 504 millions d'euros en autorisations d'engagement. L'essentiel des crédits devant être répartis au moment du vote de la loi de finances, en vertu du principe de spécialité budgétaire, il est normal que le niveau de crédits soit minime pour cette mission particulière. Ses deux programmes sont destinés à couvrir des dépenses qui sont ensuite réparties en cours de gestion dans les différentes missions.

Je relève un léger écart de 79 millions d'euros entre les crédits demandés pour 2019 et la programmation triennale, correspondant à la budgétisation du programme 551, « Provision relative aux rémunérations publiques ». Ce programme retrace des dépenses de personnel dont l'absence de répartition est généralement justifiée, dans l'attente de la tenue des négociations salariales dans la fonction publique. Pourtant, cette année, le rendez-vous salarial a déjà eu lieu, deux mois et demi avant le dépôt du projet de loi de finances.

Je m'étonne donc du maintien de 70 millions d'euros inscrits sur ce programme, qui financeront l'an prochain la revalorisation de trois rémunérations : la monétisation des jours épargnés sur un compte épargne-temps, les frais de nuitée et l'indemnité kilométrique.

Par ailleurs, le Gouvernement a inscrit une mesure de transfert de 9 millions d'euros vers le programme 551, à partir de la mission « Écologie, développement et mobilités durables ». Ce montant correspond au versement du forfait mobilité durable pour la fonction publique d'État. Là-encore, je m'interroge sur l'opportunité de ce transfert, qui aurait pu se réaliser en cours de gestion, comme le permet la LOLF.

La dotation du programme 552, « Dépenses accidentelles et imprévisibles », est strictement égale à celle de 2018, avec 124 millions d'euros. Ce montant, inscrit à titre conventionnel, reste cependant plus élevé que par le passé, afin d'absorber partiellement la baisse du taux de mise en réserve des crédits par mission de 8 % à 3 %, qui s'applique à partir de 2018. Il faudra donc attendre l'examen du prochain projet de loi de règlement pour vérifier que le montant des crédits n'est pas surévalué.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les constantes sont là. La douane, qui a déjà des difficultés à recouvrer la TVA, fait face à des volumes qui ont considérablement augmenté avec un personnel stable. Nous l'avions constaté lors d'un déplacement à Roissy en 2013 avec Philippe Dallier. Nous y sommes retourné cette année, et les volumes avaient encore augmenté. Cela pose la question de l'informatisation. Je suis très étonné de cette division par dix des crédits d'informatique à la DGFIP.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Je vous le confirme.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pourtant, beaucoup de tâches sont encore faites manuellement, je pense par exemple à la publicité foncière ou à la redevance d'archéologie préventive.

Nous sommes à la veille de bouleversements considérables. Bercy semble avoir un plan secret ; s'agit-il de la suppression du réseau, le recouvrement étant fait par les entreprises ou des opérateurs ? On ne pourrait plus se rendre dans une trésorerie sans rendez-vous. L'impôt n'est pas simplifié mais on a une diminution du service public. Je le regrette. On laisse les citoyens seuls face à leurs questions...

Quant à l'immobilier de l'État, il n'existe malheureusement pas de politique en la matière, l'exemple caricatural étant le cas de l'Imprimerie nationale. C'est très coûteux. Le ministère affiche des objectifs de réduction, au détriment du service. Je préférerais que cela passe par une meilleure productivité et que le service public continue d'exister.

M. Philippe Dallier. – La date annoncée de 2022 pour l'agence du recouvrement est-elle contrainte ou peut-elle être décalée ? Je vois mal comment on pourrait être prêt dans moins de 3 ans.

Par ailleurs, Claude Nougein parlait des débitants de tabac et de l'augmentation du prix du paquet de cigarettes. Les douanes ont-elles l'intention de lutter davantage contre la fraude, y compris en plein Paris ?

M. Éric Jeansannetas. – Ma question concerne la réorganisation du réseau de la DGFIP, notamment en zone rurale. On se bat pour installer la fibre optique en zone rurale, afin de permettre l'installation d'entreprises et d'administrations sur le territoire.

Or ce n'est pas le chemin qui semble emprunté ; au contraire, on privilégie la concentration dans les agglomérations plus peuplées – on transfère de Limoges à Bordeaux, de Guéret à Limoges, des petites villes à Guéret. Les maires que nous représentons ont un fort sentiment d'abandon, alors que l'État a les outils pour aménager le territoire. Mais s'il y a un plan secret de fermeture du réseau, tout cela ne sert à rien...

M. Claude Nougein, rapporteur spécial. – Philippe Dallier, il y a peu de contrôles des douanes à Paris, c'est plutôt la police qui se charge de ces contrôles. Des mesures sont tout de même prises. Un accord a été signé avec Andorre. En effet, la consommation de tabac rapportée à la population de cette principauté est de trois ou quatre paquets par jour par habitant, bébés compris...

Il s'agit maintenant de faire évoluer le métier de débitant de tabac. Des aides publiques ont été mises en place. La Française des Jeux aide aussi : les meubles, loués jusqu'à présent, seront gratuits. Le « *cash back* » permettra aux débitants de tabac de servir aussi de banques, dans les bourgs où il n'y a plus de distributeurs et où ils sont parfois les derniers commerçants.

Les débitants de tabac viennent souvent me voir ; ils sont très actifs, bien organisés et ouverts, mais inquiets et on les comprend.

En Creuse, comme en Corrèze, on nous explique qu'il faut une seule trésorerie par communauté de communes. On va dans cette direction.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Y a-t-il un plan caché ? Je ne le sais pas. Cela pourrait représenter 30 000 emplois en moins, sur 100 000... Le ministre, devant les directeurs, le 11 juillet, a signalé qu'il y aurait des conséquences sur l'organisation territoriale. Il a été demandé aux préfets de région et de département de faire des propositions de déconcentration de services, afin de voir de quelle façon on peut maintenir dans le monde rural certains services. Nous avons reçu un courrier pour nous en informer.

Parallèlement, la capacité d'accueil a augmenté en 10 ans de près de 40 %... On veut faire du *front office* ! L'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'article 3 du projet de loi de finances qui établit des conventions avec la MSAP pour accompagner les citoyens dans le cadre du prélèvement à la source.

Les trésoreries rurales posent aussi le problème des mutations. On sera désormais affecté à l'échelle d'un département. Il sera intéressant de faire venir le ministre pour répondre à nos questions sur la réorganisation comme il l'avait proposé. Après les élections de décembre, on pourra peut-être aller un peu plus loin. Le personnel est un peu dérouté.

J'en viens au contrôle fiscal. Il a tendance à diminuer, alors qu'on veut faire du *datamining*. Il y a là un vrai sujet. L'objectif est de 20 % de la programmation fin 2019 et de 50 % à terme. On veut en même temps orienter l'activité des services vers le conseil aux entreprises. Je ne suis pas sûr qu'il y ait une vraie volonté de lutte contre l'évasion fiscale... À suivre !

Article 39 – État B

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial. – L'amendement n°1 a été adopté par notre commission lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016 et par le Sénat l'an dernier. Il réduit les crédits du programme 156 de 2,2 milliards d'euros. Cette économie résulte d'un alignement du temps de travail dans la fonction publique sur le temps de travail des autres Français, soit 37 heures et demie...

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Le groupe socialiste vote contre cet amendement et les deux suivants.

L'amendement n° 1 est adopté.

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial. – L'amendement n° 2 a été adopté par le Sénat lors de l'examen des projets de loi de finances pour 2015, 2016 et 2018. Il porte le délai de carence dans la fonction publique d'État de un à trois jours. L'économie supplémentaire qui en résultera s'élèvera à 216 millions d'euros.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Je m'abstiens pour le vote sur les crédits des missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits, ainsi modifiés, de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines.

Article additionnel après l'article 77

M. Claude Nougain, rapporteur spécial. – Il s'agit, par l'amendement n° 3, de généraliser la règle de trois jours de carence pour tous. Il tire les conséquences de l'amendement n° 2.

L'amendement n° 3 portant article additionnel après l'article 3 est adopté.

Enfin, les crédits de la mission « Crédits non répartis », les crédits de la mission « Action et transformation publiques » et les crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » sont adoptés sans modification.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Je voudrais faire une dernière observation après ce vote. Le Sénat n'est plus représenté au conseil de l'immobilier de l'État, depuis le renouvellement du Sénat. J'ai adressé une lettre au Président Gérard Larcher à ce sujet.

La réunion est close à 17 h 30.

Jeudi 8 novembre 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président –

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » - Examen du rapport spécial

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » n'offre guère de motifs de satisfaction.

Elle regroupe trois programmes aux enjeux financiers très inégaux : le programme 167 est consacré au financement de la journée défense et citoyenneté, la JDC, et à celui des actions de mémoire pour 33,8 millions d'euros ; le programme 158 finance à hauteur de 106 millions d'euros différentes indemnités accordées aux victimes d'actes de barbarie et de persécution commis pendant l'Occupation ; enfin, le programme 169 regroupe la majeure partie des crédits – 2,1 milliards d'euros – destinés à financer les témoignages de reconnaissance de la Nation envers ses anciens combattants.

Cette mission compte deux grands opérateurs de l'État : l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre, ONAC-VG, et l'Institution nationale des Invalides, INI.

Elle se caractérise par une forte baisse des crédits avec plus de 150 millions d'euros d'économies.

En ce qui concerne le programme 167, je relève que le bilan de la JDC peut faire l'objet d'appréciations contrastées. D'un côté, les jeunes expriment une certaine satisfaction, et, au-delà, on peut évidemment considérer qu'elle a le mérite d'assurer un lien entre les armées et la population française. De l'autre, son coût n'étant pas négligeable, de l'ordre de

150 millions d'euros, on peut se demander quelle est sa valeur ajoutée. Au demeurant, la perspective d'un service universel obligatoire a été confirmée, après quelques hésitations, ce qui équivaut à une sorte de réponse. Par ailleurs, il est regrettable que la JDC, qui est une obligation, soit encore insuffisamment respectée et que l'identification des jeunes décrocheurs à ce moment-là, opportunité rare, reste trop souvent sans prolongement.

En ce qui concerne la politique de la mémoire, la réduction des crédits est excessive. Certes, nous sommes sur le point d'achever la plus grande partie des commémorations de la Grande Guerre, ce qui justifie des économies, mais nous sommes bien au-delà de cela, d'autant que la mission reprend l'organisation du défilé du 14 juillet auparavant à la charge du ministère de la culture.

Deux motifs de satisfaction. Jusqu'à présent, le souvenir du centenaire s'est globalement bien déroulé grâce à un choix d'éviter le spectaculaire pour des manifestations dignes et participatives. Ensuite, le monument aux soldats morts en OPEX devrait enfin voir le jour après des péripéties invraisemblables... Il ne restera cependant plus grand-chose pour les autres manifestations et pour le nécessaire programme de rénovation des sépultures. Il faudra donc compter sur le dévouement des bénévoles, anciens combattants et autres.

Or le moins que l'on puisse en dire est que le budget pour 2019 ne témoigne pas aux anciens combattants la reconnaissance qui leur est due.

Il y a certes deux mesures dont nous pouvons nous féliciter : l'amélioration de la situation réservée aux harkis et l'attribution de la carte du combattant aux militaires demeurés en Algérie après le 2 juillet 1962. Cette dernière mesure a été constamment portée par le Sénat et est, enfin, mise en œuvre. Pourquoi avoir attendu si longtemps ? Il est vrai qu'elle implique un certain coût. À terme, elle pourrait profiter à près de 50 000 personnes pour une charge totale de plus de 60 millions d'euros, dont 30 millions d'euros au titre des avantages fiscaux et sociaux.

Pour le reste, qui concerne la quasi-totalité des anciens combattants, nous avons eu un débat, l'an dernier, sur la revalorisation des pensions militaires d'invalidité, des prestations qui leur sont liées et de la retraite du combattant. Le budget pour 2019 n'applique aucune revalorisation, en se contentant de faire jouer une indexation, le « rapport constant », qui implique une progression de la valeur du point d'indice de la pension militaire d'invalidité de 0,7 %. C'est très inférieur à l'inflation envisagée ! C'est plus que pour les pensions de retraite, mais les allocations portées par la mission sont d'une tout autre nature et je ne suis pas certain que nous soyons nombreux ici à approuver la politique des retraites mise en œuvre par le Gouvernement...

Je ne peux pas approuver ce choix, d'autant que les économies spontanées atteignent, du fait des évolutions démographiques, une masse considérable. Sans doute conscient des critiques auxquelles il s'exposerait, le ministère a proposé de retenir la perspective d'instituer une commission tripartite afin de suivre ces questions de revalorisation. En l'état, je ne peux pas souscrire à une initiative, dont nous ne connaissons pas les détails et dont il semble que la mise en œuvre soit, au demeurant, repoussée.

Cette proposition est l'une des rares que la revue des dispositifs de reconnaissance de la Nation pour ses anciens combattants a conduit à envisager. La plupart des dossiers que nous avons à connaître lors des débats budgétaires ont reçu un avis défavorable. Je ne peux qu'en prendre acte et je regrette, par exemple, que le sujet des « harkis blancs » paraisse ne

pas devoir prospérer. Il en va de même de l'effort qui pourrait être consacré à soutenir les aidants des grands invalides ou participants aux opérations intérieures contre les actes de terrorisme commis sur le territoire français et leurs victimes.

Ce ne sont pas de bons signaux ! Dans ces conditions, il est indispensable que l'ONAC-VG, qui est appelé à combler les trous du filet de protection, soit à même d'accomplir cette mission, en plus des tâches de gestion qu'il assume au bénéfice de ses nombreux ressortissants. Or, s'il faut espérer que la revalorisation des tarifs des médecins chargés de l'examen des dossiers de révision des pensions d'invalidité permette de diminuer les délais actuels, qui sont insupportables, on peut s'alarmer des effets de la réduction des moyens de l'ONAC-VG.

Un exemple parmi d'autres : de l'aveu même du ministère, les ressources déployées pour traiter les demandes correspondant aux dispositions adoptées pour améliorer le statut des opérations extérieures (OPEX), ne permettent pas à l'Office de faire face. Les demandes sont traitées avec beaucoup de retard. Dans ces conditions, nous pouvons nourrir quelques inquiétudes sur le sort de l'extension de la carte du combattant...

Un mot de l'Institution nationale des Invalides, qui est lancée dans un projet, dont il faut se féliciter, qui la verra participer mieux encore à l'offre globale de soins. Cependant, les conditions de financement de ce projet de 50 millions d'euros suscitent une certaine perplexité. Le ministère de la santé n'y concourt pas et la trésorerie de l'établissement devra être largement mobilisée. Or ses recettes propres sont en berne.

Je termine par le programme 158. J'ai récemment présenté un rapport sur la commission d'indemnisation des victimes de spoliations, la CIVS ; j'alertais sur les effets désastreux susceptibles de découler de la suppression de cette commission, un temps envisagée. J'en appelais, par ailleurs, à prendre une trentaine de mesures afin de constituer une « CIVS augmentée ». Je relève avec satisfaction que le Premier ministre a écarté la perspective de cette suppression, qui était inconsidérée et qu'il fallait conjurer. Par lettre, il m'a fait part de son souhait d'assurer à la CIVS les moyens d'assurer ses missions qui ont été renforcées dans un décret du 10 octobre dernier. Nous ne pouvons que nous en féliciter. Le budget pour 2019, qui multiplie par deux les crédits nécessaires à l'indemnisation des spoliations, témoigne que, contrairement à un discours lénifiant, la dette de réparation demeure très forte. Hélas, sur les éléments nécessaires au renforcement des missions de la CIVS, la programmation budgétaire va à rebours de ce qu'il conviendrait de mettre en place. Je forme des vœux pour que très vite cette évolution soit corrigée, mais en l'état, le programme 158 ne réunit pas les conditions de la relance que nous avons souhaitée et que le Premier ministre a très opportunément décidé de mettre en œuvre.

Mme Christine Lavarde. – L'an passé, nous avons adopté un amendement prorogeant le délai laissé à l'ONAC-VG pour fusionner les maisons de retraite qu'il gère avec d'autres acteurs du secteur. Quel est l'état d'avancement de ce dossier ? Comment se déroulent ces fusions ?

M. Philippe Dallier. – Le rapport de Marc Laménie est relativement critique sur la JDC, ce qui m'apparaît assez justifié. Comment est-il possible de faire passer autant de messages, sur des sujets aussi différents – la laïcité, les dons d'organes, la sécurité sociale, la sécurité routière... –, en une seule journée ?

Il semble que le ministère entende améliorer l'efficacité du dispositif grâce à l'utilisation des outils numériques, mais notre rapporteur spécial craint des surcoûts importants. Pourquoi pensez-vous que l'utilisation de moyens numériques entraînera de tels surcoûts ?

Par ailleurs, on ne peut que s'étonner que le ministère engage une réforme de la JDC, alors même que se profile la mise en place du service national universel, le SNU... Certes, les coûts relatifs de ces deux dispositifs n'ont rien à voir : 150 millions d'euros pour la JDC, peut-être quelques milliards pour le SNU ! Enfin, je remarque que le coût de ce nouveau service national n'est aucunement inscrit dans la programmation financière pluriannuelle. Je ne sais pas où les moyens pourront être trouvés pour son financement...

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – Il est vrai que l'ONAC-VG a abandonné la gestion de certaines maisons de retraite, qui ont été reprises par d'autres acteurs. Cela correspond en partie à la redéfinition des missions de l'Office, qui doit mieux aider le monde combattant et développer son rôle social. Je vérifierai cette question avec la directrice générale de l'établissement. En tout état de cause, je suis très attaché au maintien d'une présence de l'ONAC-VG dans chaque département, car il a un rôle important d'information et de distribution d'aides.

Sur la JDC, je vous renvoie notamment au récent rapport que la Cour des comptes a réalisé à la demande de notre commission. J'ai assisté à l'une de ces journées et il est vrai que son programme est particulièrement chargé, surtout si l'on y intègre pleinement le volet éducation nationale. Le coût de la JDC est partagé entre les missions « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et « Défense ». Comme l'indique Philippe Dallier, nous devons être attentifs à la manière dont la JDC s'articule avec le futur service national universel, mais nous ne disposons pas d'informations à ce stade. Enfin, je souhaite rappeler que la JDC présente aussi un intérêt important, celui de susciter des vocations pour les métiers de la défense.

M. Vincent Éblé. – Quel avis proposez-vous en ce qui concerne l'adoption des crédits de la mission ?

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – Sans conviction, je propose un avis favorable...

Enfin, je propose d'adopter sans modification l'article 73 rattaché à la mission, qui revalorise l'allocation de reconnaissance et l'allocation viagère des conjoints survivants d'anciens membres des formations supplétives.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». Elle décide en outre de proposer d'adopter sans modification l'article 73 rattaché à la mission.

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Défense » - Examen du rapport spécial

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – Le budget 2019 constitue la première année de mise en œuvre de la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2019 à 2025, adoptée il y a quelques mois. Force est de constater que le montant des crédits

de paiement, hors pensions, inscrits dans ce budget, 37,9 milliards d'euros, en hausse de 1,7 milliard d'euros par rapport à 2018, est conforme à la trajectoire fixée dans la LPM, dont je ne détaillerai pas ici les limites. Souvenons-nous simplement que l'effort prévu entre 2019 et 2023, qui est réel, est inégalement réparti, la marche la plus importante ne devant être gravie qu'en 2023, soit au début du prochain quinquennat et de la prochaine mandature !

Néanmoins, ne boudons pas notre plaisir, l'effort prévu pour 2019 est bel et bien au rendez-vous et l'augmentation des crédits est importante. Dès lors, ce budget est-il réellement « à hauteur d'homme », selon l'expression utilisée par la ministre ?

S'agissant des effectifs, les engagements sont tenus, avec la création de 450 emplois. La répartition de ces postes est également conforme aux dispositions de la LPM, la majorité d'entre eux étant consacrée au renseignement et à la cyberdéfense.

Face à l'enjeu de fidélisation du personnel et d'attractivité des métiers de la défense, plusieurs réponses sont apportées dans ce budget.

Des mesures de revalorisation salariale seront prises avec notamment la création d'une prime de lien au service, destinée à renforcer l'attractivité de certains métiers tels que celui de praticien du service de santé des armées, ou encore la reprise du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations.

Si la question salariale est évidemment clé – 53 % des militaires estiment que leur engagement n'est pas suffisamment rémunéré –, elle ne constitue cependant pas l'unique réponse aux enjeux que je viens d'évoquer.

À cet égard, je ne peux que me féliciter de la montée en puissance du plan famille, lancé en octobre 2017 et qui sera doté de 57 millions d'euros en 2019 contre 22,5 millions d'euros en 2018. Ce plan, qui comporte 46 actions dans les domaines de l'hébergement, de la mobilité ou encore dans le champ du social, a suscité une véritable attente auprès des militaires. Il convient par conséquent que ses crédits soient effectivement sanctuarisés et que toutes les mesures puissent être menées à leur terme.

J'ajoute qu'alors que le plan famille fait de la question de l'amélioration des conditions de vie de nos militaires une priorité, il me semblerait paradoxal de poursuivre le projet de cession du Val-de-Grâce, dernière emprise parisienne à accueillir des militaires, qui contraindrait le ministère à héberger ses soldats hors de Paris, ce qui pose un enjeu majeur en termes de sécurité et de transport.

Les mesures que je viens de vous présenter, qui sont évidemment bienvenues, sont-elles suffisantes ? Probablement pas, si j'en crois l'incapacité du ministère à consommer l'intégralité de ses crédits de personnel. La sous-exécution des crédits du titre 2 devrait atteindre 155 millions d'euros en 2018. Cette situation préoccupante s'explique à la fois par un taux de non-renouvellement des contrats élevé et par une difficulté du ministère à recruter dans certains métiers.

Dans le rapport sur le parc immobilier des armées que j'ai établi en 2017, je faisais le constat d'une dégradation progressive de l'état des infrastructures de la défense et, en particulier, de celles du quotidien dédiées à l'hébergement, à la restauration ou à l'entraînement, la priorité étant accordée à l'accompagnement des grands programmes d'armement.

En 2019, les crédits consacrés à la maintenance progresseront de 7 % en autorisations d'engagement (AE) et de 12 % en crédits de paiement (CP) et les dépenses en faveur des logements et des établissements sociaux et médico-sociaux atteindront plus de 76 millions d'euros en AE et près de 74 millions d'euros en CP.

Sur la durée de la programmation, 13,5 milliards d'euros devraient être consacrés aux infrastructures. C'est un effort significatif. Pour autant, le ministère des armées estime à 1,5 milliard d'euros les besoins non satisfaits. Ce sujet constitue donc un point de vigilance auquel nous devons être attentifs dans les années à venir.

S'agissant de l'entretien programmé des matériels, là encore, une hausse des crédits est prévue en 2019. En particulier, les AE progresseront de plus de 4,6 milliards d'euros par rapport à 2018 afin de permettre, notamment dans le cadre de la réforme mise en œuvre cette année du maintien en condition opérationnelle aéronautique, la passation de contrats pluriannuels globaux. Cet effort mettra cependant du temps avant de porter ses fruits.

Enfin, ce budget permet-il de préparer l'avenir ? Il m'est difficile de me prononcer sur la conformité du calendrier de commandes et de livraisons par rapport aux objectifs de la LPM, dans la mesure où elle ne fixait que des objectifs finaux, sans les décliner par année... Pour autant, au cours des auditions que j'ai menées, il m'a été indiqué que les commandes et livraisons prévues en 2019 devraient répondre aux besoins de nos forces.

Au total, le budget qui nous est présenté m'apparaît plutôt positif et conforme aux engagements pris. Néanmoins, cette entrée en LPM est hypothéquée par la fin de gestion 2018, qui, pour reprendre l'expression de l'un de mes interlocuteurs, en constitue l'antichambre.

Or le projet de loi de finances rectificative pour 2018 déposé hier à l'Assemblée nationale est pour le moins inquiétant. Sur un montant total de surcoûts des opérations extérieures et intérieures s'élevant à près de 1,4 milliard d'euros, les restes à financer atteignent 580 millions d'euros et, à l'exception d'un montant de 40 millions d'euros de remboursements en provenance de l'ONU, il est prévu que l'intégralité de ce surcoût soit financée sous enveloppe par le ministère des armées. Ce serait la première fois depuis plusieurs années que le ministère devrait prendre en charge seul, sans solidarité interministérielle, ce surcoût, alors même que l'actuelle LPM fixe un principe très clair de répartition entre les différentes missions du budget de l'État.

Le projet de loi de finances rectificative prévoit ainsi une ouverture de plus de 400 millions d'euros sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces » entièrement gagée par des annulations sur les autres programmes de la mission. En particulier, le programme 146 « Équipement des forces » sera fortement mis à contribution, à hauteur de 319 millions d'euros. Le reste sera financé par le titre 2, en lien avec les difficultés de recrutement que j'évoquais tout à l'heure.

En 2017-2018, nous avons déjà connu un épisode de ce type : on nous avait dit que l'annulation de crédits de 850 millions d'euros décidée en 2017 serait compensée en 2018.

À cet instant, trois scénarios se présentent à nous. Si les 250 millions d'euros encore gelés étaient *in fine* annulés, la bonne application de la LPM serait compromise. En effet, le manque à gagner atteindrait plus de 800 millions d'euros, ce qui remettrait

fondamentalement en cause la parole donnée et la possibilité de respecter la LPM votée par le Parlement. Dans ce cas-là, je serais amené à vous proposer de rejeter les crédits de la mission. Si les crédits encore en réserve devaient être dégelés, nous limiterions les « dégâts », mais l'effort prévu par le budget 2019 serait amoindri. Dans cette hypothèse, je vous proposerais l'abstention. Enfin, si par extraordinaire une ouverture de crédits à venir, voire une minoration du montant de l'annulation, devait intervenir dès le stade de l'examen du projet de loi de finances rectificative, ma position pourrait être appelée à évoluer.

Devant ces incertitudes, je vous propose de différer notre vote sur les crédits de la mission « Défense » jusqu'à la réunion d'examen définitif des missions. Nous avons besoin de davantage d'informations et de garanties.

M. Roger Karoutchi. – Vous estimez, s'agissant du Val-de-Grâce, que le ministère des armées aurait intérêt à ne pas céder le site. La partie hospitalière est néanmoins déjà fermée et les autorités renvoient les patients vers d'autres hôpitaux militaires. Le Val-de-Grâce n'est désormais plus qu'un immeuble fantôme dont seuls les bâtiments de l'arrière sont encore occupés. Il semblerait, en outre, que des acheteurs potentiels se soient déjà manifestés et qu'un accord soit en cours avec la Ville de Paris pour ériger un nouveau quartier. Vous semble-t-il, dans ses conditions, encore possible de revenir en arrière ?

M. Éric Bocquet. – Vous nous avez présenté, en juillet dernier, un rapport édifiant sur les hélicoptères : sur 467 appareils, 300 étaient, dans mon souvenir, immobilisés pour défaut de maintenance. Dans le présent projet de loi de finances, les crédits de maintenance bénéficient d'une augmentation significative ; l'effort vous semble-t-il suffisant ? Par ailleurs, 7,1 milliards d'euros devraient être consacrés à l'achat de nouveaux matériels. Pourriez-vous nous préciser le détail des achats prévus et les fournisseurs concernés ?

M. Jérôme Bascher. – Le projet de loi de finances rectificative présenté hier en conseil des ministres prévoit-il une annulation de crédits pour le ministère des armées ?

M. Marc Laménie. – Le logiciel de paie Louvois a connu d'innombrables dysfonctionnements ayant entraîné, selon les estimations les plus pessimistes, des surcoûts à hauteur de 300 millions d'euros. À combien, selon les éléments dont vous disposez, s'élèvent précisément ces surcoûts ? Quels sont, par ailleurs, les moyens humains consacrés à l'opération Sentinelle pour la protection des lieux publics et quel est le coût du dispositif ? Enfin, les contrats de redynamisation des sites de défense, destinés à accompagner la suppression de casernes et de régiments, sont-ils toujours d'actualité ?

M. Thierry Carcenac. – Vos observations relatives à la politique immobilière du ministère des armées, particulièrement intéressantes, nous amènent à réfléchir à la gestion immobilière de l'État dans son ensemble. Dans le rapport spécial que j'ai eu l'honneur de vous présenter hier, j'ai rappelé que l'application des dispositions de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, dite Duflot, entraînerait de considérables coûts de décote – de l'ordre de 4 232 euros par mètre carré – dans le cadre de la vente des bâtiments sis dans l'îlot Saint-Germain. N'existe-t-il pas d'autres moyens de construire des logements sociaux que de brader le patrimoine de l'État à des coûts prohibitifs ? Veillons à ne pas reproduire la même erreur au Val-de-Grâce. D'autres pays ont choisi des options différentes : en Grande-Bretagne, par exemple, des baux emphytéotiques ont été conclus sur des sites prestigieux pour permettre à la fois de financer leur rénovation et

de bénéficier des loyers versés. Enfin, dans la perspective de la création prochaine d'un service national universel, serait-il envisageable de loger les jeunes dans certaines casernes ?

M. Antoine Lefèvre. – Vous nous aviez livré, l'an passé, un récit alarmant de l'état de la base navale de Toulon, victime, notamment, de problèmes de plomberie. La situation s'est-elle, à votre connaissance, améliorée ? Quel budget a été, le cas échéant, consacré aux travaux de maintenance ? Je partage votre analyse : il convient d'attendre des précisions du Gouvernement pour voter sur les crédits de la présente mission. Le Président de la République a récemment évoqué la création d'une armée européenne. Quels financements pourraient y être alloués ? S'agissant enfin du service national universel, avez-vous connaissance d'un calendrier de mise en œuvre et de modalités de financement ?

M. Philippe Dallier. – Je m'interroge également sur la création du service national universel, dont la première cohorte est annoncée en 2019. Quel sera le coût du dispositif et comment sera-t-il financé ? J'approuve votre décision de réserver notre vote sur les crédits de la mission « Défense » dans l'attente de plus amples informations. Je ne puis toutefois imaginer que le Gouvernement renonce à sa promesse d'une meilleure sincérité du financement des OPEX, comme l'évoque votre premier scénario.

M. Vincent Éblé, président. – Il ferait alors preuve d'une indéniable duplicité !

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – Pour répondre à Roger Karoutchi, de nombreux militaires sont stationnés à Paris dans le cadre de l'opération Sentinelle. Pour les loger, des travaux sont réalisés dans des casernes de banlieue. Mais il leur est conseillé de ne pas prendre les transports en commun. Dès lors, au Fort de l'Est par exemple, ils peuvent difficilement sortir de leur baraquement. Il me semble donc préférable de conserver des capacités d'hébergement *intra-muros*.

À Éric Bocquet, je répondrai que l'augmentation annoncée des crédits destinés à la maintenance laisse espérer des améliorations, d'autant, même si un changement de structure ne suffit pas, que la réforme du maintien en condition opérationnelle (MCO) intervenue cette année en confiera la responsabilité à une direction placée sous l'autorité directe du chef d'état-major des armées. Alors que la maintenance d'un hélicoptère fait l'objet de multiples contrats applicables aux différentes pièces, un chef de file unique assurera leur cohérence. Cette amélioration, néanmoins, ne sera tangible qu'à compter de 2021 ou de 2022, à la condition supplémentaire que les matériels ne fassent pas l'objet d'une utilisation intensive et permanente. La liste des nouveaux équipements figure, par ailleurs, dans mon rapport, elle semble conforme aux annonces et satisfait les militaires.

J'indique à Jérôme Bascher qu'outre 155 millions d'euros sur le titre 2 d'économies de constatation, 320 millions d'euros sont annulés sur le programme 146 « Équipement des forces ». Dans la mesure où des autorisations d'engagement sont également supprimées, certains investissements s'en trouveront décalés.

Pour répondre à Marc Laménie, dans la perspective du remplacement du logiciel Louvois, le nouveau dispositif Source Solde sera prochainement testé dans la marine. Le fiasco de Louvois a effectivement entraîné des coûts faramineux. Récemment, l'État a ainsi renoncé à demander un trop perçu de 95 millions d'euros. L'opération Sentinelle mobilise actuellement 7 000 soldats, pour une mise à disposition maximum de 10 000 hommes. Le coût des missions intérieures s'établit à 150 millions d'euros. Quant à l'accompagnement de la fermeture des casernes, les programmes prévus se poursuivent.

Je partage l'analyse de Thierry Carcenac, sur les dérives du dispositif Duflot : il n'est pas possible de financer une politique du logement et des dépenses d'équipement des forces armées sur les mêmes crédits. Un amendement a été adopté sur la LPM, afin de réserver la décote dite Duflot lorsque le projet prévoit de réserver des logements sociaux pour les armées : j'y suis favorable. En matière d'immobilier, le ministère des armées fait figure d'exception, car il continue à percevoir des crédits au titre du paiement des loyers budgétaires, afin d'assurer le respect des engagements de la LPM.

Plusieurs d'entre vous m'ont interrogé sur le service national universel. Je puis vous confirmer qu'aucun crédit n'est inscrit dans le budget 2019 à ce titre. Nous verrons l'année prochaine si d'aventure la première cohorte est effectivement lancée... Quant à l'hébergement de ces jeunes dans les casernes, je rappelle que nous rencontrons déjà des difficultés pour loger les militaires affectés aux opérations intérieures. En outre, les besoins en hébergement des jeunes du service national universel pourraient ne pas se trouver en adéquation avec les casernes disponibles.

Pour répondre à Antoine Lefèvre, la plomberie à Toulon fuit toujours, mais des crédits sont inscrits pour des travaux électriques en 2019.

Soyons prudents s'agissant de la création d'une armée européenne. Les États membres de l'Union européenne suivent des règles différentes pour l'engagement de leur armée : seules la France et la Grande-Bretagne peuvent agir sur la décision unilatérale du chef de l'État sans accord préalable du Parlement – la situation diffère ailleurs, notamment en Allemagne – et disposent de forces de projection, même si certains pays européens peuvent être amenés à accompagner logistiquement des OPEX. Certes, quelques initiatives industrielles, concernant en particulier l'avion et le char du futur, ont été engagées, mais la solidarité demeure fragile : la Belgique, récemment, a choisi d'acquérir des avions américains. La question est hautement politique et devrait faire l'objet d'un débat au printemps 2019. Même si les mentalités évoluent en faveur d'une meilleure coopération, n'oublions pas que de nombreux États membres estiment que leur sécurité dépend avant tout de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN).

M. Vincent Éblé, président. – Le rapporteur spécial nous propose donc de réserver le vote sur les crédits de la mission « Défense » dans l'attente que les incertitudes qu'il a relevées soient levées par le Gouvernement.

La commission décide de réserver sa position sur les crédits de la mission « Défense ».

Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique, la gouvernance au sein de l'Union européenne, prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) – Compte rendu

M. Vincent Éblé, président. – Une délégation de notre commission – le rapporteur général, Albéric de Montgolfier, Sylvie Vermeillet, Jérôme Bascher, Patrice Joly et moi-même – a assisté à Vienne, les 17 et 18 septembre derniers, à la conférence interparlementaire semestrielle, plus communément appelée « conférence de l'article 13 » du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union européenne, dont l'objectif est principalement de permettre aux parlements nationaux d'exercer un contrôle sur la mise en œuvre des règles de gouvernance budgétaire. Le

Parlement européen et le Parlement autrichien avaient inscrit le cadre budgétaire de l'Union européenne, l'éducation et l'innovation comme moteurs de la compétitivité, la lutte contre l'évasion fiscale et l'impact du numérique sur le marché de l'emploi à l'ordre du jour.

La première session portant sur le cadre budgétaire de l'Union européenne était quelque peu redondante avec la conférence de février dernier à Bruxelles, qui avait déjà permis d'échanger sur l'avenir de l'Union économique et monétaire (UEM) et sur la pertinence du semestre européen. La majorité des interventions ont appelé à un renforcement de la coordination des politiques budgétaires des États membres et ont salué les propositions de réformes institutionnelles de la Commission européenne développées dans sa feuille de route en décembre 2017 et lors de la présentation du prochain cadre financier pluriannuel. La transformation du mécanisme européen de stabilité (MES) en Fonds monétaire européen (FME) a été jugée comme étant une évolution institutionnelle favorable permettant de s'affranchir du Fonds monétaire international (FMI). Le FME pourrait intervenir, comme le MES, en cas de difficultés financières d'un État membre de la zone euro. Il assurerait, en outre, la fonction de filet de sécurité du fonds de résolution unique, le deuxième pilier de l'union bancaire. L'objectif d'achever l'union bancaire a, par ailleurs, été rappelé par le Portugal, les Pays-Bas et la Grèce, mais le refus de certains États membres, notamment l'Allemagne, d'installer un système européen de garantie des dépôts, qui constitue le troisième et dernier pilier de l'union bancaire, n'a pas été évoqué.

Les propositions de la Commission européenne visant à créer deux instruments budgétaires communs aux États membres ont été favorablement accueillis. Alors qu'initialement ces instruments n'avaient été envisagés qu'à destination des États membres de la zone euro, ses propositions sur le prochain cadre financier pluriannuel prévoient qu'ils puissent bénéficier à l'ensemble de l'Union européenne. Cette nouvelle capacité budgétaire serait composée de deux volets : un programme d'appui pour accompagner le financement des réformes recommandées dans le cadre du semestre européen et un mécanisme européen de stabilisation des investissements visant à soutenir le niveau de l'investissement public.

Les échanges ont mis en lumière deux aspects de la coordination budgétaire qui gagneraient à être améliorés. D'une part, plusieurs intervenants ont dénoncé les fragilités du semestre européen. Le député Othmar Karas, membre du parti populaire européen, a souligné qu'entre 2012 et 2017 près de la moitié des recommandations formulées dans le cadre du semestre européen n'avaient pas été mises en œuvre par les États membres. Il a suggéré que la conférence interparlementaire dite « article 13 » soit davantage associée à la formulation et au suivi des recommandations. D'autre part, une divergence entre les représentants des parlements nationaux est apparue quant aux flexibilités dans l'application des règles du pacte de stabilité et de croissance. Plusieurs interventions, notamment néerlandaise, ont appelé à une application plus stricte des règles budgétaires, qui prévoient que le déficit public d'un État membre ne peut être supérieur à 3 % de son PIB et sa dette publique à plus de 60 %. Le vice-président du comité budgétaire autrichien, Gottfried Haber, a, au contraire, défendu la marge de manœuvre de chaque État membre, rappelant que la stricte application des règles budgétaires pouvait conduire à des politiques contra-cycliques, politiquement délicates à l'approche des élections européennes.

La deuxième session portait sur l'éducation, l'investissement et l'innovation en tant que moteurs de la compétitivité européenne, à l'aune des propositions de la Commission européenne pour le prochain cadre financier pluriannuel. Le programme « Horizon Europe » devrait comprendre une enveloppe de 100 milliards d'euros pour la période 2021-2027 et rassembler les instruments de financement en faveur de la recherche et de l'innovation. Le

fonds « InvestEU » prendra le relai du plan Juncker à partir de 2021 avec la banque européenne d'investissement (BEI) comme principal partenaire financier. Plusieurs parlementaires ont toutefois regretté la diminution proposée des crédits alloués à la politique de cohésion, qui constitue le deuxième budget de l'Union européenne après la politique agricole commune et contribue à la réduction des inégalités infrarégionales.

La troisième session, consacrée à la lutte contre l'évasion fiscale, a été introduite par le discours de Pierre Moscovici, commissaire européen aux affaires économiques et financières, qui a dressé le bilan des initiatives de la Commission européenne en matière de transparence fiscale, notamment avec l'adoption de la directive ATAD. Il s'est montré optimiste sur les perspectives d'adoption d'une assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS), en dépit de plusieurs interventions déplorant le peu d'avancées récentes en la matière. S'agissant de la fiscalité du numérique, il s'est déclaré confiant sur la perspective d'un accord prochain sur la taxe à 3 % sur le chiffre d'affaires de certaines activités numériques. Hélas, la France, face aux réticences de l'Allemagne, se trouve contrainte, désormais, de plaider pour un délai supplémentaire.

Notre rapporteur général l'a interrogé sur le traitement de la fraude à la TVA pour le commerce en ligne, rappelant les dispositions introduites par le Sénat lors de l'examen du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude : le principe de la responsabilité solidaire des plateformes en ligne et le dispositif de « paiement scindé » de la TVA. Patrice Joly a souligné que les propositions de la Commission européenne pour le prochain cadre financier pluriannuel ne retiennent pas la fiscalité du numérique comme nouvelle ressource pour le budget européen. Si ces deux interventions ont été appuyées par plusieurs représentants de parlements nationaux, nous pouvons regretter qu'elles n'aient pas encore donné lieu à des réponses précises de la Commission européenne.

M. Vincent Delahaye. – Ce n'est guère étonnant !

M. Vincent Éblé, président. – Les derniers échanges ont enfin concerné la numérisation et son impact sur l'emploi. Il a été rappelé que la numérisation du marché du travail contribuait à développer des formes atypiques d'emploi, pour lesquelles la protection sociale devait être adaptée. Plusieurs interventions ont salué les propositions de la Commission européenne d'augmenter les crédits alloués au Fonds social européen et à l'Initiative pour l'emploi des jeunes dans le prochain cadre financier pluriannuel, tout en déplorant que son interventionnisme en matière sociale demeure moindre qu'en matière économique ou de droit de la concurrence.

Pour conclure, je souhaite rappeler les interrogations déjà exprimées par notre commission quant à la portée réelle de cette conférence. L'organisation des débats ne permet pas un échange interactif entre les représentants des parlements nationaux et les sujets à l'ordre du jour sont hélas trop vastes pour aboutir à des prises de position sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne. L'organisation d'ateliers plus restreints ou l'obligation d'adopter des conclusions permettrait de valoriser davantage les échanges.

Mme Sylvie Vermeillet. – J'ai, pour ma part, été extrêmement déçue par l'intervention de Pierre Moscovici.

M. Vincent Éblé, président. – Je vous remercie de votre attention.

La réunion est close à 10 h 45.

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

Mercredi 7 novembre 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h10.

Organisation des travaux de la commission - Communication

M. Philippe Bas, président. – Je souhaite vous faire un compte rendu de la réunion du bureau de notre commission de mercredi dernier, consacrée à l'organisation de nos travaux législatifs et de contrôle.

S'agissant des travaux législatifs, notre commission est souvent obligée de se réunir le mardi, avant le début de la séance publique, pour examiner les amendements de séance portant sur des textes inscrits à l'ordre du jour du Sénat le mardi après-midi.

Comme le prévoit l'article 23 *bis* du Règlement du Sénat, ces réunions ont lieu le mardi matin, à 9 heures, avant les réunions des groupes politiques.

Cela représente toutefois une contrainte forte pour ceux de nos collègues dont les départements sont éloignés de Paris ou mal desservis par le réseau de transports.

Aussi le bureau de la commission a-t-il décidé que les réunions du mardi consacrées à l'examen des amendements de séance se tiendraient en début d'après-midi, à 14 heures voire 13 heures 30, pour les textes susceptibles de faire l'objet d'un nombre limité d'amendements, et le matin, avant les réunions de groupe, pour les textes susceptibles de faire l'objet de nombreux amendements.

S'agissant des travaux de contrôle, cinq rapports d'information ont déjà été publiés et deux tables rondes organisées depuis le dernier renouvellement sénatorial.

Huit missions d'information ou groupes de travail lancés restent en cours. Je vous rappelle que deux missions ont été créées pour toute la durée du triennat :

- la mission de contrôle et suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale, dont nous allons examiner dans quelques minutes le rapport sur la revitalisation de l'échelon communal,

- et la mission de contrôle et suivi de la mise en œuvre de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Les six autres travaux portent sur l'affaire dite « Benalla », la responsabilité civile, la justice prudhomme – dans le cadre d'un groupe de travail commun avec la commission des affaires sociales –, le handicap dans la fonction publique, la thanatopraxie et l'efficacité des fiches S.

Le bureau de notre commission a arrêté le principe d'un déplacement outre-mer, en Guyane, en 2019.

Nous avons initialement prévu d'organiser ce déplacement en 2018. Toutefois, j'ai dû me rendre en Nouvelle-Calédonie en début d'année, avec notre collègue Jacques Bigot, pour l'examen du projet de loi organique relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, dont j'étais rapporteur, et nos crédits ne nous permettaient pas d'envisager un second déplacement outre-mer au cours de la même année.

Le bureau a donc décidé de reporter à 2019 le déplacement d'une délégation de la commission en Guyane.

Le bureau a, en outre, décidé de lancer trois nouveaux travaux de contrôle en 2019, une fois terminés les travaux en cours. Il s'agirait d'un groupe de travail, commun avec la commission des affaires sociales, sur la prise en charge des personnes atteintes de troubles mentaux ayant commis des infractions, dont j'ai proposé la création avec notre collègue Nathalie Delattre, d'un groupe de travail sur le bilan des dispositions de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques relatives aux professions réglementées, dite loi « Macron », à la suite d'une proposition en ce sens de François Pillet, et d'un groupe de travail sur le secret de l'instruction, à l'initiative de notre collègue François-Noël Buffet.

Cinq autres propositions de travaux de contrôle ont été formulées lors de la réunion du bureau mais n'ont pas été retenues à ce stade. Notre collègue Esther Benbassa a proposé la création d'un groupe de travail sur le thème « Légiférer sur la condition animale ». Le bureau m'a chargé d'en saisir la présidente de la commission des affaires économiques, compétente en la matière, ce que j'ai fait. Jacqueline Eustache-Brinio a proposé la création d'un groupe de travail sur la refonte de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. Pierre-Yves Collombat a suggéré la création d'un groupe de travail sur les pratiques institutionnelles s'écartant de la lettre et de l'esprit de la Constitution de 1958. Enfin, François-Noël Buffet a proposé la création de deux autres groupes de travail, l'un sur l'échelle des peines, l'autre sur la fraude documentaire.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Monsieur le Président, j'ai appris, par les réseaux sociaux, que vous aviez été destinataire d'un courrier de l'association *Anticor*, tout comme votre homologue à l'Assemblée nationale, vous demandant de saisir le parquet, en raison de soupçons de faux témoignages de la part de certaines personnes entendues par notre commission disposant des prérogatives d'une commission d'enquête, dans l'affaire dite « Benalla ». Pourrez-vous nous informer des suites que vous entendez donner à ce courrier ?

M. Philippe Bas, président. – J'ai effectivement reçu un courrier daté du 24 octobre dernier en ce sens. Nos deux rapporteurs procèdent à un examen très attentif de la cohérence des propos qui ont été tenus devant notre commission par les uns et par les autres. Ce courrier n'appelle donc pas de réponse immédiate, en tout cas pas tant que nos investigations se poursuivent.

M. Pierre-Yves Collombat. – Quand la commission d'enquête mettra-t-elle un terme à ses travaux ? Les prolongera-t-on au-delà de six mois ?

M. Philippe Bas, président. – La qualité du rapport prime sur le calendrier. Le rapport sera examiné lorsque nos rapporteurs estimeront être prêts. Toutefois, les prérogatives d'une commission d'enquête ne peuvent être prolongées au-delà de six mois, l'idée est donc d'achever nos travaux avant le 23 janvier 2019.

M. Pierre-Yves Collombat. – Prolongera-t-on les travaux de la mission de contrôle et de suivi des lois de réforme territoriale ?

M. Philippe Bas, président. – L'idée est effectivement de rendre pérenne cette mission créée en 2015. La revitalisation de l'échelon communal constitue un premier thème sur lequel la mission s'est penchée. Elle a vocation à poursuivre ses travaux sur d'autres thèmes. C'est, de toute façon, un sujet inépuisable...

M. Pierre-Yves Collombat. – La mission concernant la condition animale est bien plus large que les seules conditions d'élevage auxquelles le bureau de la commission l'a réduite. Il s'agit de montrer que les animaux sont des êtres sensibles. Je prends acte du fait que ce sera traité en lien avec la commission des affaires économiques, même si ce n'est pas l'angle sous lequel il était proposé d'aborder cette question.

Mme Esther Benbassa. – Ma proposition ne vise ni à parler du *véganisme*, ni des abattoirs. Philosophiquement, l'animal n'est pas un bien. La question du vivant doit être pensée. Les animaux sauvages ne sont pas des biens, pourquoi les animaux domestiques le seraient-ils ? Je ne comprends donc pas pourquoi cela a été renvoyé à la commission des affaires économiques. Une fois encore, nos concitoyens avancent plus vite que nous sur ces questions.

M. Philippe Bas, président. – Il ne s'agit pas, en renvoyant ce groupe de travail à la commission des affaires économiques, de le réduire à la question de l'élevage. La commission des affaires économiques traite la question de la condition animale avec celle de l'élevage. Ce renvoi vise donc simplement à respecter les domaines de compétence des commissions permanentes.

M. Alain Marc. – Je profite de cet échange sur nos travaux pour vous signaler qu'un déplacement est prévu demain à la maison d'arrêt de Paris-La Santé, dans le cadre de mon rapport pour avis sur les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2019 à l'administration pénitentiaire. Ce déplacement est ouvert à ceux de nos collègues qui le souhaiteraient.

**Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Justice » - Programme
« Protection judiciaire de la jeunesse » - Nomination d'un rapporteur pour
avis**

*Mme Maryse Carrère est nommée rapporteur pour avis sur le programme
« Protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « Justice » du projet de loi de finances
pour 2019, en remplacement de Mme Josiane Costes.*

Nomination de rapporteurs

Mme Agnès Canayer est nommée rapporteur sur la proposition de loi n° 503 (2017-2018) visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, présentée par Mme Françoise Gatel et plusieurs de ses collègues.

M. François Bonhomme est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 23 (2018-2019) tendant à réprimer les entraves à l'exercice des libertés ainsi qu'à la tenue des événements et à l'exercice d'activités autorisés par la loi, présentée par M. Jean-Noël Cardoux et plusieurs de ses collègues.

M. Philippe Bas, président. – Il nous reste enfin à nommer un rapporteur sur la proposition de loi n° 170 (2016-2017), adoptée par l'Assemblée nationale, instituant des funérailles républicaines.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'objet de cette proposition de loi est simplement de permettre la tenue d'une cérémonie républicaine à proximité des cimetières, en prévoyant la mise à disposition d'une salle à cet effet par la commune, lorsque c'est possible. Le groupe socialiste et républicain l'a inscrite dans son espace réservé dans l'idée d'un vote conforme du Sénat. Je le dis car, à défaut, cette proposition de loi est vouée à une mort certaine... Je n'ignore pas que certains vont considérer que c'est une charge pour les communes, mais les communes sont attachées aux familles, auxquelles cette proposition de loi est destinée.

M. Patrick Kanner. – Le mieux étant l'ennemi du bien, si nous ne souhaitons pas reporter *sine die* l'adoption de ce texte, il conviendrait effectivement qu'il fasse l'objet d'un vote conforme du Sénat.

M. Loïc Hervé est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 170 (2016-2017), adoptée par l'Assemblée nationale, instituant des funérailles républicaines.

Mission de contrôle et de suivi des lois de réforme territoriale sur la revitalisation de l'échelon communal - Examen du rapport d'information

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – La mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale, dont je présente aujourd'hui le rapport, est à la fois pluraliste et permanente. Je présente donc ce rapport également au nom de nos collègues Agnès Canayer, Maryse Carrère, Pierre-Yves Collombat, Françoise Gatel, Alain Marc, Didier Marie et Thani Mohamed Soihili. Nous avons voulu dresser un bilan de la situation actuelle et formuler des propositions pour rendre aux communes leur dynamisme. Pour cela, nous avons effectué quatre déplacements de deux jours chacun, dans l'Orne, la Manche, la Lozère et l'Aveyron, puis en Haute-Savoie, à la rencontre des élus locaux et des représentants des services déconcentrés de l'État. Nous avons également organisé plusieurs tables rondes au Sénat avec des représentants des associations d'élus et des universitaires. La semaine prochaine se tiendra un colloque pour présenter les conclusions de notre rapport, mais aussi et surtout pour permettre aux acteurs de la vie locale de témoigner et d'échanger sur ces sujets.

Au cours de l'été dernier, de nombreux articles de presse se sont fait l'écho du profond malaise des élus municipaux, illustré par une vague de démissions sans précédent. Nous avons, lors de nos déplacements, ressenti ce malaise. Parmi les motifs de découragement des élus, plusieurs reviennent avec insistance :

- la réduction des moyens humains et financiers des communes ;
- les regroupements forcés et les transferts obligatoires de compétences aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ;
- la complexité paralysante et l'amoncellement des normes ;
- les insuffisances du statut de l' élu.

Pour autant, les initiatives se multiplient sur le terrain pour rendre son dynamisme à l'institution communale, grâce à la création de communes nouvelles, à la réorganisation interne des groupements intercommunaux pour renforcer l'action de proximité, ou encore à la diversification des modalités de participation citoyenne.

La première partie du rapport dresse un état des lieux des forces et fragilités actuelles des communes, et formule un premier ensemble de propositions afin de conforter leur rôle en tant qu'échelon fondamental de la démocratie et de l'action publique locales.

Comme vous le savez, l'institution communale telle qu'on la connaît aujourd'hui est née au cours des premiers mois de la Révolution française, avec la loi du 14 décembre 1789. Quelque 40 000 municipalités ont ainsi vu le jour, à partir des villes, bourgs, paroisses et communautés villageoises. Depuis deux siècles, l'émiettement de la carte communale fait l'objet de critiques récurrentes. Pourtant, des études récentes montrent qu'il existe une corrélation statistique très nette entre la participation électorale et la taille des communes. Dans d'autres pays européens, les regroupements forcés de communes se sont accompagnés d'une hausse continue de l'abstention aux élections municipales.

Plus largement, la commune apparaît comme le premier lieu d'exercice des droits et responsabilités du citoyen, et le maire comme le premier représentant de l'autorité publique. Le maire est d'ailleurs l' élu auquel les Français accordent le plus volontiers leur confiance, et de très loin.

La commune n'est pas seulement l'un des socles de la démocratie française, elle reste aussi un échelon d'administration fondamental. Depuis la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, les communes sont les seules collectivités territoriales dotées d'une compétence générale, ce qui leur permet de jouer pleinement leur rôle de proximité au service des habitants. La jurisprudence la plus récente montre d'ailleurs que la compétence générale des communes conserve un contenu très concret, et qu'elle permet de combler les vides laissés par les compétences d'attribution des autres échelons territoriaux. Les communes conservent également l'exercice de nombreuses compétences spéciales. Quant au maire, il est à la fois l'organe exécutif de la commune, l'unique autorité de police municipale et le représentant de l'État dans la commune, doté à ce titre des qualités d'officier de l'état civil et d'officier de police judiciaire.

Nous proposons donc, au regard de l'importance de la place des communes dans notre paysage territorial, d'inscrire dans la Constitution la compétence générale de la commune et les triples attributions du maire. Cette consécration n'aurait pas qu'une valeur symbolique. Il y a dix ans encore, personne n'imaginait qu'une collectivité territoriale puisse se voir privée de sa compétence générale. C'était même l'un des principaux critères de distinction entre une collectivité territoriale et un établissement public. Nous voulons faire obstacle à toute tentative pour faire subir aux communes le même sort qu'aux départements et

aux régions, et pour les ravalier au rang d'institutions spécialisées. J'insiste sur ce point car nous savons tous que les difficultés rencontrées par les élus municipaux ne sont pas seulement financières : il y a aussi le sentiment que la commune se vide de sa substance. Cela pose problème en termes de proximité avec les citoyens.

Nous avons aussi constaté que les communes ont de plus en plus de mal à exercer leurs missions, faute de moyens suffisants. En effet, les communes ont été confrontées, comme les autres collectivités, à une baisse brutale de leur dotation globale de fonctionnement, qui a diminué de 20 % entre 2013 et 2018 pour l'ensemble du bloc communal. Les ressources fiscales des communes sont également menacées par la suppression programmée de la taxe d'habitation, qui représente un cinquième de leurs recettes de fonctionnement. En outre, les charges transférées par l'État aux communes ne sont pas toujours intégralement compensées, comme l'exige la Constitution. Celles qui résultent de la multiplication des normes nouvelles ne le sont quasiment jamais, au mépris du principe « qui décide paie ».

Par ailleurs, les communes sont soumises à un réseau serré de normes qui entravent leur action, ralentissent la mise en œuvre de leurs projets et en renchérissent considérablement leur coût. Le bilan des efforts de simplification entrepris depuis une dizaine d'années reste mince : les normes nouvelles introduites depuis 2008 ont eu un coût brut de 14,23 milliards d'euros pour l'ensemble des collectivités territoriales ! L'édiction de normes nationales toujours plus détaillées apparaît aussi comme un moyen de restaurer une forme de tutelle sur les communes, en réduisant à néant ou presque leur libre administration.

La désaffection pour les mandats municipaux s'explique aussi par les défaillances du statut de l' élu local. C'est pourquoi nous avons souhaité faire écho dans ce rapport aux travaux produits par la délégation aux collectivités territoriales. Ces travaux traitent notamment du régime indemnitaire, du régime social, de la formation, de la reconversion et de la responsabilité pénale des élus.

Sur les questions que je viens d'aborder – moyens financiers, poids des normes, statut de l' élu local – nous avons voulu formuler un certain nombre de principes et d'objectifs et plusieurs propositions concrètes, tout en renvoyant aux travaux de notre commission des finances et, comme je viens de l'indiquer, de notre délégation aux collectivités territoriales. La mission recommande notamment :

- de consolider l'autonomie financière des collectivités territoriales grâce à une définition plus rigoureuse de leurs ressources propres dans la loi organique et à l'inscription dans la Constitution du principe « qui décide paie » ;

- d'amplifier l'effort de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, tout en renforçant les prérogatives du Conseil national de l'évaluation des normes et en confortant le pouvoir réglementaire local ;

- de mettre en œuvre les propositions d'amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux récemment formulées par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales.

La deuxième partie de notre rapport est consacrée aux communes nouvelles, qui apparaissent aujourd'hui comme une voie de modernisation de l'échelon communal. Le principe de la différenciation territoriale semble désormais difficilement contournable et le

développement des communes nouvelles est une illustration de la liberté laissée aux élus pour adapter les institutions aux spécificités de leur territoire. Nous avons voulu étudier le fait générateur de la création des communes nouvelles, observer l'évolution de celles constituées depuis quelque temps, et savoir comment elles ont permis de réorganiser les périmètres communaux au sein des intercommunalités. Un des enseignements les plus importants est qu'il n'y a pas un modèle unique de commune nouvelle. Celles-ci répondent à des problématiques et des cultures de territoire différentes.

L'essor des communes nouvelles constitue aujourd'hui une révolution silencieuse dans l'organisation administrative française. Pas moins de 560 communes nouvelles ont déjà été créées depuis 2011, réunissant 1 910 anciennes communes. Ce succès s'explique par le fait que le nouveau régime des communes nouvelles, créé en 2010 et amélioré en 2015, laisse une large place à l'initiative locale et définit un juste équilibre entre la constitution d'une nouvelle commune de plein exercice et la préservation de l'identité des communes fusionnées. La refonte de la carte intercommunale a incité un certain nombre de communes à se regrouper pour préserver les habitudes de travail en commun acquises au sein d'anciennes intercommunalités. C'est particulièrement vrai dans le Maine-et-Loire où de nombreuses communes nouvelles ont été constituées à l'échelle des intercommunalités. Il est difficile de tirer une conclusion uniforme sur les communes nouvelles, d'une part, car le retour d'expérience ne porte pas sur une période suffisamment longue, d'autre part, car nous ne sommes pas encore rentrés dans le droit commun : beaucoup de communes nouvelles fonctionnent encore de manière dérogatoire, avant de devenir des communes lors du prochain renouvellement général des conseils municipaux.

Nous avons ainsi essayé de voir quels étaient les freins à la création de communes nouvelles, et de formuler des propositions pour y répondre. C'est aussi l'objectif la proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires déposée par notre collègue François Gatel, membre de la mission. Plusieurs des dispositions de ce texte trouvent une traduction dans le rapport, car nous les jugeons utiles. Il nous apparaît notamment intéressant d'évaluer les coûts de création des communes nouvelles, les charges induites, les effets de seuil. Beaucoup de ceux qui ont porté un projet de commune nouvelle nous ont demandé de proroger les mécanismes d'aide financière à l'intention des communes nouvelles, à titre de compensation. En revanche, il nous est apparu anormal de préserver l'accès à ce dispositif aux communes fusionnées jusqu'à 150 000 habitants. Nous proposons donc d'abaisser ce plafond à 30 000 habitants.

D'autres propositions sont formulées afin de faciliter le fonctionnement des communes nouvelles. Certaines sont aussi reprises par la proposition de loi de notre collègue Françoise Gatel. Je les énumère rapidement : pour favoriser la représentation de l'ensemble des anciennes communes au sein du conseil municipal sans établir de sectionnement électoral, prévoir que, lors du premier renouvellement du conseil municipal d'une commune nouvelle, son effectif ne puisse être inférieur à trois fois le nombre de communes déléguées ; autoriser l'élection d'un nouveau maire et de ses adjoints par un conseil municipal incomplet, ou distinguer entre le renouvellement général sexennal et un éventuel renouvellement intermédiaire. Ce dernier sujet concerne d'ailleurs toutes les communes...

Concernant l'articulation entre la commune nouvelle et l'intercommunalité, nous proposons de n'autoriser le préfet à passer outre le vote majoritaire des conseils municipaux des communes fusionnées qu'avec l'accord de la majorité des membres de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI). Nous souhaitons aussi qu'il soit permis à un EPCI à fiscalité propre se constituant en commune nouvelle de ne pas se rattacher

à un autre établissement public de coopération intercommunale. C'est le principe de la « commune-communauté », une des propositions fortes de la proposition de loi de notre collègue Françoise Gatel. Nous considérons qu'une telle commune peut exercer à elle seule les compétences communales et celles qui sont normalement transférées à l'échelon intercommunal, puisqu'elle les exerçait précédemment. On ne voit donc pas pourquoi elle devrait être rattachée à un autre EPCI.

La troisième partie du rapport est consacrée, plus largement, à la coopération intercommunale. Il est grand temps de ne plus se placer dans le clivage entre les partisans forcenés de l'intercommunalité et ceux qui pensent que l'intercommunalité n'est pas un modèle à poursuivre.

Nous avons mené une analyse fine à partir des derniers schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Dans la majorité des territoires, la commission départementale de coopération intercommunale a été écoutée : la concertation a été privilégiée, et les logiques de bassin, d'*affectio societatis*, et de mutualisation des projets ont été prises en compte. En revanche, dans d'autres territoires, certains préfets avaient déjà commencé à définir les nouveaux schémas avant même que la loi NOTRe ne soit adoptée. Cela a souvent abouti à des passages en force, qui ont conduit, nous l'avons constaté, à de nombreux dysfonctionnements : soit car les périmètres sont trop importants, soit parce les communes fusionnées ne font pas face aux mêmes problématiques, soit en raison de difficultés de gouvernance. Par exemple, dans le cadre d'une intercommunalité de plus de 100 communes, il est difficile pour les communes, voire pour des anciennes intercommunalités, de se faire entendre. Cette problématique se retrouve dans les territoires ruraux comme dans les territoires urbains.

S'inspirant d'expériences conduites sur le terrain, le rapport formule plusieurs propositions pour faire en sorte que les maires et les autres conseillers municipaux soient mieux associés au fonctionnement de l'intercommunalité.

Nous voulons aussi faire en sorte que le principe de subsidiarité soit respecté dans la répartition des compétences entre communes et EPCI : pour cela, nous proposons de replacer la notion d'intérêt communautaire, définie sur la base d'un projet de territoire, au fondement des transferts de compétences aux EPCI. Nous considérons également qu'il faut supprimer les mécanismes qui contraignent ou incitent les élus à transférer un nombre toujours croissant de compétences au niveau intercommunal, quand bien même les réalités locales ne le justifient pas. C'est le cas de la catégorie des compétences dites « optionnelles », ou encore de la dotation globale de fonctionnement (DGF) « bonifiée » des communautés de communes.

La mission plaide également pour un exercice territorialisé des compétences intercommunales. Nous ne cessons de défendre ce mode d'organisation car il est plébiscité dans les territoires. Depuis la dernière révision de la carte intercommunale, de nombreux EPCI à fiscalité propre s'étendent sur un territoire multipolaire, comportant plusieurs bassins de vie, plusieurs aires urbaines, voire plusieurs zones d'emploi. Or, ces mêmes EPCI sont aujourd'hui encombrés de compétences de proximité qu'ils n'ont pas les moyens d'exercer convenablement, alors qu'ils auraient tout intérêt à se concentrer sur leurs attributions stratégiques. Pour y remédier, il faudrait que le conseil communautaire puisse déléguer une partie de ses compétences à des pôles territoriaux constitués de plusieurs communes, voire à une seule commune si elle est dotée de moyens suffisants. Cette proposition fait débat, mais beaucoup d'élus sur le terrain souhaitent renforcer et sécuriser cette possibilité.

Le périmètre des structures administratives doit également être adapté aux compétences qu'elles exercent. D'où la nécessité de reconsidérer le rôle des syndicats de communes et des syndicats mixtes dans l'organisation du bloc communal : toutes les compétences n'ont pas vocation à être mises en œuvre à l'échelle des EPCI à fiscalité propre. La loi NOTRe avait d'ailleurs prévu le toilettage des syndicats, mais très rares sont les préfets qui s'y sont attelés. Il subsiste cependant des incohérences majeures, sur l'eau par exemple : les agences de l'eau ont demandé aux collectivités de se structurer autour de bassins versants, sur des territoires plus importants, et les ont invitées à transférer leurs compétences pour débloquer des aides. Nous pensons qu'il est important de maintenir les différents syndicats, pour exercer efficacement les compétences et pour offrir aux citoyens un service optimisé et peu coûteux. Il est intéressant à ce sujet d'observer l'augmentation du prix de l'eau dans les communautés d'agglomération à qui a été transférée cette compétence.

Enfin, une simplification du paysage intercommunal s'impose. En premier lieu, la dotation d'intercommunalité doit être réformée et unifiée. Aujourd'hui, son montant par habitant diffère selon la catégorie d'EPCI à fiscalité propre : non seulement cette inégalité n'a pour nous aucune justification, mais elle incite les élus à transférer toujours plus de compétences à l'EPCI afin que celui-ci change de catégorie et bénéficie d'un surplus de dotation. Cette course à l'intégration est absurde et néfaste. En second lieu, la répartition des EPCI à fiscalité propre en quatre catégories est devenue confuse et doit être simplifiée. Prenons de nouveau l'exemple de la compétence « eau et assainissement ». Nous avons souvent souligné le problème du transfert de cette compétence aux communautés d'agglomération. La communauté d'agglomération a été définie avec un tel nombre de dérogations qu'elle peut être rurale. C'est le cas par exemple de la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel-Normandie, qui regroupe 97 communes et 90 000 habitants, avec pour ville-centre Avranches, qui compte 7 800 habitants. Sa structure est forcément très différente d'une communauté d'agglomération urbaine, et la compétence « eau et assainissement » ne peut être exercée de la même manière. Il y a également une véritable difficulté autour de la mise en œuvre de la compétence « transport ». Le recours systématique au transport à la demande est très coûteux, pour un service rendu faible.

Cette distinction entre deux grands types d'intercommunalités, celles portant des problématiques urbaines et celles portant des problématiques rurales ou semi-urbaines, doit avoir des incidences sur la répartition des compétences entre communes et intercommunalités. Nous souhaitons attirer l'attention du Gouvernement sur ce point.

En conclusion, le rapport esquisse trois modèles pour l'avenir du bloc communal. Le premier modèle correspond à ce que j'appelle la « coopérative locale ». Sans bouleverser l'architecture actuelle, ce premier modèle lui apporte les correctifs indispensables. Les communes, dont les compétences et les moyens seraient consolidés, continueraient en raison de leur petite taille à devoir s'associer pour exercer ensemble des compétences structurantes et pour mutualiser certaines dépenses. Mais les élus municipaux seraient associés plus étroitement au fonctionnement de l'intercommunalité. Le fonctionnement des EPCI à fiscalité propre serait déconcentré grâce à la mise en place de pôles territoriaux ayant une réelle consistance ; des compétences pourraient également être restituées aux communes, quitte à ce qu'elles se regroupent en syndicats pour les exercer à une échelle plus raisonnable.

Le deuxième modèle est celui d'une complémentarité renforcée entre communes et intercommunalité. Dans ce modèle, les communes sont suffisamment robustes pour exercer elles-mêmes l'ensemble des compétences de proximité et notamment pour se charger de l'ensemble des services publics du quotidien. Dans ces conditions, l'intercommunalité est à

même de se concentrer sur ses compétences stratégiques en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique et de transports notamment. Le principe de subsidiarité joue à plein. Ce deuxième modèle est inspiré de l'exemple des Mauges, dans le Maine-et-Loire, où des communes nouvelles ont été constituées à l'échelle d'anciennes communautés de communes, et regroupées au sein d'une communauté d'agglomération aux compétences recentrées.

Le troisième modèle est celui de la « commune-communauté », c'est-à-dire d'une commune nouvelle constituée à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre, capable d'exercer à la fois les compétences communales et intercommunales. C'est celui qui est mis en avant par la proposition de loi de notre collègue Françoise Gatel.

Dans notre esprit, ces trois modèles ne sont pas exclusifs l'un de l'autre, mais complémentaires. Car les territoires de France sont divers, et aucune organisation administrative uniforme ne peut être pleinement adaptée à chacun d'entre eux. Les communes nouvelles, en particulier, ne se développeront pas au même rythme sur l'ensemble du territoire national, et il faut se garder d'en imposer la généralisation. Il est des territoires qui auront le plus grand mal à mettre en place ce dispositif, notamment pour des raisons géographiques, historique ou culturelles. Certaines régions, comme l'Île-de-France et le littoral méditerranéen, se caractérisent à la fois par un nombre de communes relativement faible et par une forte densité de population. La fusion de communes y aurait moins de sens qu'ailleurs, et la revitalisation de l'échelon communal doit emprunter d'autres voies.

Le législateur doit donc avoir l'intelligence de prendre en compte ces différences et, tout en fixant des principes et des objectifs, de laisser les élus locaux adapter l'organisation administrative de leur territoire à ses spécificités. Les réformes de la dernière décennie ont introduit trop de rigidité dans le droit des collectivités territoriales. Il est temps de renouer avec la souplesse, le pragmatisme et l'adaptation aux besoins du terrain.

M. Philippe Bas, président. – Je remercie notre rapporteur pour ce travail très complet, qui sera suivi d'autres rapports consacrés à différents aspects de la réforme territoriale.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je souhaite formuler quelques remarques après la présentation de notre rapporteur.

En premier lieu, je tiens à rappeler l'intérêt du travail accompli par le Conseil national d'évaluation des normes, qui a été créé à la suite de l'adoption en 2013 d'une proposition de loi que Mme Jacqueline Gourault et moi-même avons déposée, et dont le rôle est d'évaluer, en amont, l'impact que l'adoption d'une loi ou d'un décret pourrait avoir sur les collectivités territoriales. Je sais que le président de ce conseil, notre ancien collègue Alain Lambert, déplore d'être souvent saisi des projets de loi ou de décret dans des délais trop courts pour lui permettre de conduire une véritable évaluation. Il serait par ailleurs utile que les avis de ce conseil accompagnent systématiquement l'étude d'impact publiée en annexe de chaque projet de loi, afin d'éclairer la réflexion du législateur. Il me semble qu'une telle disposition avait d'ailleurs été approuvée par le Sénat, sans que cette mesure fût retenue *in fine* par l'Assemblée nationale, comme c'est trop souvent le cas... Je suis plus réservé en revanche sur la proposition relative à l'obligation de réaliser une étude d'impact avant tout amendement gouvernemental car elle me paraît excessivement contraignante.

Concernant ensuite la proposition tendant à ce que les maires délégués prennent rang immédiatement après le maire dans l'ordre du tableau du conseil municipal, j'attire votre attention sur le fait qu'elle pourrait avoir pour effet, dans les communes où le nombre de maires délégués est élevé, de repousser très loin dans l'ordre protocolaire le premier adjoint.

Je m'interroge également sur la proposition qui vise à dispenser une commune nouvelle de l'obligation de se rattacher à un EPCI à fiscalité propre, dans la mesure où cela reviendrait à introduire une nouvelle exception aux règles qui régissent normalement la constitution de ces EPCI.

S'agissant de la fin des transferts de compétences « en bloc », je suis d'avis de s'en remettre, sur ce point, à la liberté des communes qui devraient pouvoir continuer à le faire si elles le souhaitent, en recherchant la solution la plus conforme à l'intérêt communautaire.

Enfin, je tiens à exprimer mon opposition aux pôles territoriaux, qui me semblent être de nouvelles « usines à gaz » : ils constitueraient un échelon intermédiaire entre la commune et l'intercommunalité, ce qui représente un facteur supplémentaire de complexité et de superposition des échelons administratifs.

M. François Bonhomme. – Je partage le diagnostic présenté par le rapporteur. Le droit des collectivités territoriales est devenu trop complexe et est à l'origine, dans bien des cas, de blocages et d'une inertie qui empêchent d'avancer sur certains projets. L'affaiblissement de l'échelon communal a causé une démotivation et un découragement des élus locaux. Alors que l'on nous promettait, avec la loi NOTRe, des économies d'échelle et une clarification des compétences, c'est l'inverse qui s'est produit ! Il convient aujourd'hui de remettre à l'honneur le principe de subsidiarité et l'*affectio societatis*, qui doivent présider aux rapprochements entre collectivités, ainsi que la notion de bassin de vie pour fixer le périmètre des regroupements. Comme certains d'entre vous, je suppose, j'ai entendu l'ancienne ministre Ségolène Royal s'exprimer ce week-end pour dire tout le mal qu'elle pensait de la réforme territoriale décidée par le gouvernement auquel elle a appartenu. Cela fait écho aux propos de l'ancienne ministre Marylise Lebranchu, qui reconnaissait que la réforme territoriale avait été mal menée.

Dans son programme, le précédent président de la République avait indiqué qu'il ferait voter une loi pour une nouvelle étape de la décentralisation, en y associant les élus locaux. Cette loi aurait eu pour objectif de renforcer la démocratie et les libertés locales, de clarifier les compétences et de mettre en place un pacte de confiance entre l'État et les collectivités garantissant le montant de leurs dotations. À ce simple rappel, on mesure l'ampleur des reculs auxquels on a assisté et qui se poursuivent, puisque la mise en œuvre de la loi NOTRe n'est pas achevée.

J'approuve enfin la proposition du rapporteur reconnaissant la place des syndicats dans la coopération intercommunale, dans la mesure où elle répond à ma préoccupation de privilégier les accords locaux, fondés sur la souplesse et le volontariat.

Mme Françoise Gatel. – Le travail réalisé par notre mission d'information est important car on néglige trop souvent l'évaluation de la loi dans notre pays. C'est un véritable « tsunami territorial » qui a été mis en œuvre ces dernières années, avec la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), la

loi NOTRe, puis le nouveau découpage des régions. Des réformes brouillonnes et sans cohérence ont été additionnées.

Les élus locaux ne souhaitent pas un nouveau « big bang » territorial. Pour autant, l'application de toutes ces réformes n'en demeure pas moins complexe, ce qui explique le découragement de nombreux élus. Le maintien du *statu quo* ne me paraît pas souhaitable car l'organisation territoriale doit rester vivante et mérite d'être assouplie. J'approuve le rapporteur lorsqu'il souligne la nécessaire articulation entre la ville, la campagne et le péri-urbain, essentielle pour traiter notamment des questions de mobilité. Je rappelle que la constitution d'une commune nouvelle, qui est décidée par les communes qui le souhaitent, peut fournir une bonne solution pour concilier proximité et efficacité. Sur ce point, il me paraît logique, comme le propose le rapporteur, de ne pas obliger une commune nouvelle qui se constitue à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre à adhérer, ensuite, à un autre EPCI à fiscalité propre pour continuer à assumer les compétences dévolues à ces établissements.

M. Alain Marc. – La constitution d'une commune nouvelle obéit souvent à des considérations budgétaires, dans un contexte de baisse des dotations, d'où la nécessité d'évaluer les conséquences financières de la fusion. Mais je pense que cette évaluation mériterait d'être réalisée aussi pour les communautés de communes, ce qui nous réserverait peut-être quelques surprises... Pour en revenir aux communes nouvelles, elles fonctionnent plutôt bien dans mon département quand elles sont restées d'une taille raisonnable et que leur création ne répondait pas uniquement à des motivations budgétaires.

Je me demande toutefois quelle est la place du citoyen dans cette réforme. Lui demande-t-on s'il souhaite la constitution d'une commune nouvelle ? Il n'est généralement pas associé à la prise de décision. Il me semble important que les candidats aux municipales en 2020 indiquent clairement à leurs concitoyens leurs intentions en la matière.

M. Alain Richard. – Comme c'est l'usage, je constate le grand intérêt du rapport, sa masse d'informations et ses réflexions nombreuses et diversifiées.

Je voudrais aussi souligner mon accord avec quelques-unes des propositions qui y figurent : l'extension du rôle du Conseil national d'évaluation des normes, le rétablissement d'un plus grand choix sur l'intérêt communautaire dans les intercommunalités, l'effort pour faire participer les conseillers non communautaires à la vie des communautés ou encore le droit de superposer une commune nouvelle à un EPCI existant. J'apprécie aussi l'idée de mieux homogénéiser la dotation d'intercommunalité.

En revanche, je suis en désaccord avec beaucoup d'autres propositions, ce qui m'amènera à ne pas me ranger parmi les partisans du rapport. Il ne faut pas constitutionnaliser davantage les règles relatives à l'administration locale. Quant à l'idée de renforcer la définition de l'autonomie financière des collectivités territoriales, elle ne débouche sur rien, car nous n'avons pas les moyens de la mettre en œuvre pour toutes les catégories de collectivités. Je mets sérieusement en garde contre la tentation de séparer, au niveau constitutionnel, le statut des communes de celui des autres collectivités territoriales.

Je pense qu'il y a une contradiction entre la volonté d'évaluer l'expérience des communes nouvelles et toute une série de propositions qui tendent à faciliter leur création. En outre, si l'on veut que ce soit vraiment un choix libre, il ne faut pas qu'il y ait de prime financière.

Je pense qu'il n'est pas judicieux d'évoquer dans la loi la possibilité de subdiviser les intercommunalités en créant par exemple des « pôles territoriaux », car le principe même de libre administration permet de le faire sans aucun texte.

Enfin, on ne peut pas décrier la complexité et réclamer plus de différenciation. Il y a beaucoup de gadget sous ce terme... Différencier davantage les modes d'administration à l'intérieur même des catégories de collectivités territoriales, ce serait fabriquer beaucoup de complexité.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je connais trop bien la philosophie de la mission, son souci constant de la réalité pour ne pas mesurer les efforts qui sont faits dans le rapport pour trouver des solutions qui permettraient de faire fonctionner un dispositif qui ne fonctionne pas.

Tant qu'on ne reviendra pas aux fondamentaux, on ne parviendra pas à le faire fonctionner. Au départ on avait effectivement un projet parfaitement clair, parfaitement innovant qui s'est fracassé sur la réalité. Au lieu d'atteindre les résultats attendus, la réforme territoriale a abouti à un système qui décourage tout le monde alors que, précisément, la force des collectivités c'est l'engagement volontaire des élus.

Je suis en désaccord avec la deuxième partie du rapport, sur les communes nouvelles. Dans certains cas, la création d'une commune nouvelle s'est imposée comme une évidence. Dans beaucoup d'autres, la commune nouvelle est un canot de sauvetage pour des communes financièrement asphyxiées. Et il faudrait poursuivre dans la même direction ? Non. Arrêtons d'ajouter les dérogations aux dérogations, une commune nouvelle doit être soumise au même régime que toute autre commune – sauf à laisser partir ceux qui constatent qu'elle ne fonctionne pas.

S'agissant du renforcement du Conseil national d'évaluation des normes, c'est plutôt lui qu'on devrait évaluer ainsi que son activité. C'est un fait de société, on demande de la sécurité alors on régleme...

Concernant les intercommunalités, ma position est simple, il faut revenir à son esprit initial. Jusqu'à la loi Chevènement comprise, c'était une intercommunalité de projet, fondée sur l'idée d'une coopération entre communes, d'une mutualisation de ce qu'on ne pouvait faire seul. Désormais, c'est l'inverse. Alors que les grandes intercommunalités devraient se focaliser sur les compétences les plus difficiles à mettre en œuvre comme le transport, on aboutit à une situation à plusieurs vitesses, avec d'un côté le tramway en zone urbaine et de l'autre un simple transport à la demande pour les zones plus éloignées. Tant qu'on ne reviendra pas sur des dispositions qui à l'usage se sont révélées calamiteuses, on ne fera que complexifier sans rien régler.

M. Didier Marie. – En qualité de membre de la mission d'information, je veux remercier le rapporteur Mathieu Darnaud pour sa recherche d'exhaustivité et sa volonté de rendre compte de la réalité sur le terrain. Je constate comme beaucoup d'entre nous la déprime des élus, notamment dans les communes avec la raréfaction des recettes, la perte d'autonomie financière, la perte de repères dans les nouvelles intercommunalités. Cela n'a peut-être pas encore été évoqué, mais les maires sont confrontés à une technicité croissante de leurs fonctions et souffrent d'un manque de reconnaissance de la part de l'État, des autres collectivités ainsi que de la population. Quant aux trente propositions du rapporteur, de nature différente, nous en débattons plus au fond lorsqu'elles feront l'objet de textes à venir.

Je suis moins fataliste et moins pessimiste que certains. Nous sommes encore dans une période de mise en place de ce « big bang territorial ». Il faut laisser les réformes s'installer, les évaluer et au besoin les corriger. Dans bon nombre de territoires, les choses ne se passent pas si mal. Certaines propositions du rapporteur font consensus : le rôle de la commune au cœur de la démocratie, le futur statut de l'élu, l'autonomie financière et la juste compensation des transferts de compétences. Sur la fiscalité, le débat mérite d'être approfondi. Ne figure plus dans les propositions la réforme de la dotation globale de fonctionnement. Je pense que c'est sage car cela relève plutôt de la compétence de la commission des finances, mais aussi parce que c'est un mécanisme délicat. Il faudra rapidement engager la réforme de la fiscalité locale en incluant les logiques de péréquation qui ne fonctionnent pas suffisamment.

Il ne faut pas donner de statut dérogatoire aux communes nouvelles qui, une fois créées, sont des communes comme les autres. Certaines communes nouvelles se sont constituées de façon défensive, pour obtenir des moyens financiers.

L'autre sujet à aborder, c'est la légitimité des représentants d'intercommunalités à l'égard des communes et notamment le rôle des exécutifs qui donnent le sentiment à certains maires de se substituer à leur responsabilité.

M. Philippe Bonnacarrère. – Je remercie le rapporteur qui formule beaucoup de propositions de qualité. Cependant j'émettrai quelques réserves. Je constate une remise en cause permanente de la loi NOTRe. Je me demande comment le Sénat a voté cette loi vu les efforts déployés collectivement pour la détricoter. Il y aura un problème de cohérence à terme.

Par ailleurs, je ne m'explique pas pourquoi après vingt-cinq ans de progrès de l'intercommunalité, on assiste à un total renversement de tendance. Le paradoxe, c'est que nous continuons à constituer de nouveaux échelons administratifs, comme le PETR, pôle d'équilibre territorial rural, ou l'EPTB, établissement public territorial de bassin, qui, avec le transfert de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, « GEMAPI », s'assimilera à une collectivité de plein exercice, avec son ingénierie, sa maîtrise d'ouvrage, sa fiscalité. Nous sommes en pleine schizophrénie, nous dénonçons l'empilement des niveaux de compétences et nous en créons d'autres. Nous assistons par ailleurs à une remontée en puissance des syndicats. Or il faut choisir un modèle, la mutualisation au niveau de l'intercommunalité à fiscalité propre ou du syndicat. C'est la même chose pour les pôles de proximité. Je ne vois pas le fil conducteur.

J'ai une réserve s'agissant de la proposition d'intercommunalités qui seraient adaptées soit au monde rural soit au monde urbain. Attention à ne pas provoquer de compétition entre les territoires. Il faut dans un bassin de vie qu'il y ait convergence entre le monde rural et le monde urbain.

En résumé, nous sommes face à des sujets très complexes et il faut se garder de toute position définitive. Il faut aussi relativiser les questions juridiques en les confrontant à la réalité pratique. Les problèmes de gouvernance sont souvent liés à des questions de personnes plutôt qu'à la loi...

Enfin je partage l'idée d'aller vers la différenciation territoriale tout en apportant des bémols. Il ne faut pas que cela conduise à un émiettement. Le bon niveau de collectivité est celui qui permet de mener efficacement des projets. L'ingénierie est un besoin central, l'État n'étant plus présent dans ce domaine, et on ne peut pas avoir d'ingénierie à tous les

niveaux. Je ne pense pas que l'agence nationale de la cohésion des territoires dont on annonce la création soit la solution.

Mme Agnès Canayer. – Je partage entièrement les conclusions de ce rapport qui souligne notamment trois réalités.

D'abord, la forte diversité des territoires ne doit pas masquer la similitude des attentes. Je suis élue d'une agglomération urbanisée, celle du Havre, mais un constat identique pourrait être tiré pour des territoires plus ruraux : la multiplication des transferts de compétences vers les intercommunalités crée partout des situations insatisfaisantes. Sur mon territoire, on a par exemple transféré la politique de la ville des communes vers l'intercommunalité alors qu'elle concerne principalement la ville centre. Cela crée plus de tensions que de rapprochements entre les communes urbaines et les communes rurales.

Ensuite, la différenciation territoriale ne signifie pas davantage de complexité, c'est au contraire une source de cohérence. Cela permet une meilleure proximité entre l'échelon de décision et le citoyen. Ce lien direct entre le citoyen et la collectivité qui gère une compétence est un enjeu essentiel. Chacun doit savoir qui gère quoi. Cette cohérence aux yeux du citoyen est un impératif.

Enfin, on parle beaucoup du « blues » des élus locaux. Mais j'ai été marquée récemment par la réaction d'un maire qui, au contraire, se plaignait que les médias lui renvoient toujours l'image d'un élu local dépité, découragé... Nous avons besoin de redonner une vision positive de la fonction d'élu et de rendre aux maires une certaine confiance en eux-mêmes. Ce rapport intervient donc au bon moment, en donnant des maires cette image positive qui correspond à la réalité et en rappelant le rôle essentiel du bloc communal.

M. Philippe Bas, président. – En effet, il ne faudrait pas laisser penser que tout va mal, car après tout l'action des maires au quotidien améliore la vie de nos concitoyens, même s'il est vrai que leurs responsabilités sont de plus en plus difficiles à assumer.

M. François Grosdidier. – Je me reconnais pleinement dans la présentation du rapport qui nous a été faite et dans chacune des propositions du rapporteur. Même si en définitive le Sénat a voté la loi NOTRe, nous avons d'abord voté pour notre loi NOTRe et non pas pour la leur. La première version adoptée par le Sénat prenait le contrepied du projet gouvernemental.

M. Pierre-Yves Collombat. – Mais non...

M. Alain Richard. – Ce n'est pas une analyse partagée par tous !

M. François Grosdidier. – On fait toujours face au même dilemme, soit on reste sur ses positions, soit on accepte des compromis pour atténuer les effets négatifs de la loi. Lors de l'examen de la loi NOTRe, si le Sénat n'avait pas accepté un compromis en commission mixte paritaire (CMP), la minorité de blocage du transfert du plan local d'urbanisme (PLU) aurait disparu, et les conseillers communautaires auraient été élus séparément des conseillers municipaux. Mais il ne faut pas être naïf, la réalité nous donne malheureusement raison : nos craintes de l'époque se concrétisent et des difficultés importantes apparaissent sur les territoires.

Il faut faire prévaloir le principe de subsidiarité. Les fusions de régions et les transferts de compétences à leur profit n'ont certainement pas généré les économies escomptées. On nous parlait de 15 milliards d'économies....

M. Pierre-Yves Collombat. – 20 milliards !

M. François Grosdidier. – ... nous en sommes loin. On s'aperçoit bien au contraire que transférer une compétence à l'échelon supérieur coûte souvent plus cher. Si l'on avait eu le principe de subsidiarité en tête, on n'aurait certainement pas éloigné de nos concitoyens l'exercice de compétences qui nécessitent de la proximité.

Le deuxième principe qu'on devrait davantage avoir à l'esprit, c'est celui de la diversité. Il est absurde de vouloir imposer des solutions identiques à tout le territoire. Uniformiser les règles ne simplifie rien, bien au contraire, c'est facteur de désordre. Les trente propositions du rapport vont dans le bon sens, en proposant des solutions différentes et adaptées à des situations différentes. Ce rapport élargit le champ des possibilités, en n'imposant rien aux collectivités que leur situation actuelle satisfait.

Enfin, deux derniers points retiennent mon attention dans ce qui a été évoqué par le rapporteur. Il faut effectivement consacrer, comme cela nous est proposé, la clause de compétence générale des communes. L'État dispose aussi de cette compétence générale, mais il est trop éloigné des citoyens pour remplir certaines missions.

Il faut ensuite éviter que des incitations budgétaires poussent des intercommunalités à exercer artificiellement des compétences sans un vrai projet de territoire. On a vu des excès lorsque les dotations allouées ne correspondent pas à la physionomie des compétences. Sur l'urbanisme par exemple, ce qui coûte cher, c'est l'instruction des permis de construire, pour laquelle les communes ne perçoivent pas un euro de dotation. Si elles ne renoncent pas à cette compétence qui est un élément de souveraineté, elles sont sanctionnées. L'incitation artificielle au transfert de la compétence provoque ensuite des dysfonctionnements.

Mme Nathalie Delattre. – Je tiens également à saluer le travail de la mission qui s'est penchée sur ce qui fait l'essence même de notre mandat de sénateur. Les propositions formulées par le rapporteur sont très à propos. Je rejoins sa position sur le fléchage des conseillers communautaires, puisqu'il va dans le sens d'une proposition de loi que mon groupe avait déposée. Concernant les communes nouvelles, elles suscitent en Gironde un regain d'intérêt, alors qu'il n'y a eu jusqu'ici que peu de fusions, et alors même que le processus va être provisoirement suspendu du 1^{er} janvier 2019 aux élections municipales de 2020.

Sur les pôles territoriaux, je partage les propos d'Alain Richard. Sur le terrain, on entend : « Stop au mille-feuille ! ».

Enfin, je considère que, dans le cadre de l'examen du projet de loi constitutionnelle, le Sénat devrait se voir reconnaître le pouvoir de statuer définitivement sur les textes de loi relatifs aux collectivités territoriales.

M. Alain Richard. – Cela s'appelle le Bundesrat !

M. Philippe Bas, président. – Nous avons déjà le premier mot d'une certaine manière, puisque notre Constitution prévoit que nous sommes, de droit, la première assemblée

saisie des projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales. À vous suivre, nous aurions aussi le dernier mot. Nous pourrions aussi légiférer tout seuls...

M. Yves Détraigne. – J'approuve pleinement ce que viennent de dire nos collègues. Nous devons admettre la diversité de nos territoires. Nous avons à notre disposition un choix de formules, certes toujours perfectibles, nous permettant de nous adapter à cette diversité.

Pour ma part, j'ai été maire pendant vingt-huit ans d'une commune qui est membre d'une communauté urbaine composée de 149 communes. Ce schéma fonctionne car il est organisé autour d'une ville centre où les habitants des 148 autres communes se rendent quotidiennement, l'ensemble formant un bassin de vie. On n'aurait pas pu avoir la même organisation dans le Sud de la Marne.

En revanche, il est certain que nos ancêtres révolutionnaires ne s'y retrouveraient pas... On est loin du projet de quadrillage du territoire en départements rectangulaires !

M. Jacques Bigot. – Je remercie la mission pour ce travail de grande qualité. Chaque proposition formulée mériterait un débat particulier tant les sujets abordés sont denses et complexes.

Concernant l'organisation de l'intercommunalité et le principe de subsidiarité auquel je crois, il me semble que certaines choses peuvent être organisées sans que nous ayons besoin de modifier la loi pour cela.

Prenons par exemple la proposition n° 24 : « Étendre à tous les conseillers municipaux des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre certains droits d'information reconnus aux conseillers communautaires sur les affaires de la communauté ». Depuis que je suis maire, à chaque conseil municipal, je fais inscrire à l'ordre du jour la lecture du relevé des décisions du conseil communautaire. Tous les maires ne le font pas mais c'est parfaitement possible. Ce n'est pas interdit par la loi, même si ce n'est pas imposé.

En ce qui concerne l'intercommunalité et les délégations de compétences, elles sont déjà possibles actuellement. Rien n'interdit à un conseil de communauté de constituer des groupes de travail par commune pour délibérer ensuite sur leurs conclusions. Limitons donc l'intervention du législateur à ce qui est indispensable.

Enfin, la commission des lois devrait prendre connaissance de la déclaration commune signée à Matignon par la région Grand Est, les deux départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin et le Gouvernement, sur la collectivité européenne d'Alsace. Il s'agit dans les faits de la fusion de deux départements en un seul, qui, outre les compétences dévolues aux départements, pourra se voir confier de nouvelles compétences, transférées non par la région mais par l'État comme par exemple en matière de bilinguisme ou de coordination transfrontalière. Ce n'est pas révolutionnaire mais c'est une évolution intéressante qui pourrait concerner d'autres territoires. Tôt ou tard, Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, nous présentera un texte sur ce sujet. Il faudra bien alors nous prononcer.

Mme Josiane Costes. – Je souhaite tout d'abord remercier le rapporteur et les membres de la mission pour l'intérêt de ce rapport. À la suite du « big bang » territorial, certains territoires vivent dans un carcan qui leur a été imposé, en particulier les territoires à

très faible densité comme le mien. Des intercommunalités ont été élargies de manière autoritaire pour atteindre la taille visée. Certaines communes membres ne se retrouvent pas dans ces structures et voudraient en sortir. C'est alors, pour elles, un véritable parcours du combattant. La loi devrait être assouplie sur ce point et imposer aux préfets de faciliter la sortie de ces communes qui souhaitent rejoindre d'autres intercommunalités dont les projets leur correspondent davantage.

Quant aux communes nouvelles, lorsque leur constitution repose exclusivement sur une logique budgétaire, elles sont un échec car les citoyens n'ont pas été consultés et n'ont pas adhéré au projet. Les candidats aux élections municipales devraient faire figurer leur intention de créer une commune nouvelle dans leur programme.

Mme Brigitte Lherbier. – J'ai participé à plusieurs réunions d'élus sur la question des communes nouvelles. À la première réunion, tout le monde est très intéressé, notamment d'un point de vue financier, par la mutualisation des dépenses, du sport, de la sécurité... À la deuxième réunion, l'enthousiasme est moins grand car il faut clarifier les compétences de chacun. Dans nos territoires du Nord, les petites communes craignent alors d'être noyées dans les problématiques des grandes communes. Un coup de frein est alors donné. À la troisième réunion, les élus ne viennent parfois même plus, de peur que la presse apprenne qu'ils ont envisagé de fusionner avec la ville voisine et de la sanction qui en découlerait lors des élections municipales suivantes...

Il faut que la loi clarifie la procédure dès son commencement pour éviter que ces hésitations murissent au fur et à mesure du processus, que les projets échouent ou que les communes souhaitent ensuite revenir sur la fusion.

Mme Marie Mercier. – Je souhaite féliciter le rapporteur pour ses travaux qui montrent bien que la commune est l'échelon de proximité, celui que les administrés connaissent le mieux. Ma question concerne la confiance dans les élus. Le rapport mentionne un sondage qui témoigne de la confiance accordée par les Français à leur maire, mais il n'y est pas question des présidents d'intercommunalité. Est-ce parce qu'ils ne sont pas bien identifiés ou est-ce un oubli ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je vais essayer d'être synthétique. Vos interventions diverses démontrent la complexité du sujet. Nos approches sont parfois différentes, parce qu'elles sont nourries d'expériences diverses dans nos collectivités.

Prenons l'exemple de l'intercommunalité. La loi NOTRe a fixé le seuil de population minimale des EPCI à fiscalité propre à 15 000 habitants, mais certains préfets se sont affranchis du cadre posé par la loi pour créer des communautés immenses, contre le gré des élus. Dans le Comminges, dans la Somme, ils ont unanimement témoigné de l'absence d'écoute de l'État. Nous avons constaté de nombreux dysfonctionnements et je crains que certains schémas de coopération intercommunale se traduisent par des échecs. Il faudra y revenir, sans remettre en cause l'esprit intercommunal. Nous devons sortir de l'opposition binaire entre les tenants et les opposants au principe de l'intercommunalité : si certains schémas ont très bien fonctionné, d'autres risquent à terme de poser de gros problèmes.

À Reims, il y a eu un effort important de réflexion en amont concernant la gouvernance de l'intercommunalité. À d'autres endroits, certains élus ne partagent rien : ils font partie de la même intercommunalité mais vivent dans des bassins d'emplois et des

bassins de vie différents. Or la finalité c'est d'offrir un espace de projets, de mutualisation de moyens, pour améliorer la qualité de vie de nos concitoyens.

Ce que nous proposons n'est pas une contrainte supplémentaire. Ce sont des possibilités offertes pour remédier aux dysfonctionnements sur les intercommunalités XXL. Il faut que l'État soit cohérent : en matière de gestion des cours d'eau, par exemple, on ne peut pas demander la constitution de syndicats mixtes supra-communautaires tout en exigeant que la compétence soit portée par l'intercommunalité.

À Philippe Bonnacarrère, je veux dire qu'il n'est pas question d'ériger un mur entre territoires ruraux et territoires urbains, mais de revoir la définition de catégories devenues trop hétérogènes. Prenons l'exemple des communautés urbaines ou des communautés d'agglomération : le législateur n'a cessé d'abaisser le seuil de population requis pour leur création ou de multiplier les dérogations, avec pour conséquence que beaucoup d'entre elles n'arrivent pas à exercer leurs compétences correctement.

Merci à Françoise Gatel de son intervention. Nous avons effectivement voulu mettre en lumière les différences entre nos territoires et la nécessité d'assouplir en conséquence notre législation.

Pour répondre à Alain Richard, je répète que je ne veux nullement imposer un exercice territorialisé des compétences intercommunales. Mais il est faux de dire qu'une intercommunalité peut aujourd'hui déléguer ses compétences à une commune si elle le souhaite.

Je partage la philosophie de Pierre-Yves Collombat : il y a des territoires où l'on ne voit pas l'intérêt d'une commune nouvelle. Nous aurons prochainement un débat sur ce sujet.

Josiane Costes a raison : quand on constate de manière objective des dysfonctionnements, il faut adapter les périmètres intercommunaux. Ce n'est pas du détricotage, mais de l'intelligence collective.

J'ai rappelé la question de l'étude d'impact car beaucoup d'élus sont tombés des nues en constatant la perte de nombre d'avantages après la fusion d'intercommunalités. Ce sont des sujets qui auraient dû être anticipés : il n'est pas acceptable que ces problèmes se révèlent *a posteriori*. Excusez ma trivialité mais c'est mettre la charrue avant les bœufs.

Évitons trop de rigidité. Il faut se rendre compte que le système ne fonctionne pas à certains endroits et s'autoriser à le corriger à la marge sans pour autant remettre en cause l'idée même d'intercommunalité. Cela se vérifie d'ailleurs à travers le transfert des compétences relatives à l'eau et à l'assainissement aux communautés de communes. Lorsque le transfert s'impose de lui-même, les communes ne font pas usage de la faculté qui vient de leur être reconnue de s'y opposer. L'intelligence des territoires ne doit pas être ignorée. Le législateur doit en tenir compte pour que les réformes territoriales se mettent en œuvre dans de meilleures conditions, même si nous n'en partageons pas tous les objectifs.

J'ai la même philosophie que François Grosdidier. Si les incitations financières ont pu être à l'origine de la création de communes nouvelles, ce n'est plus le cas, car les élus savent que ces avantages sont éphémères. Ce qui motive les élus, ce sont plutôt des logiques

de projet. On est très loin de la « carotte » de la dotation globale de fonctionnement de 1992. Car derrière cette carotte se cache un bâton lorsque la commune nouvelle ne fonctionne pas...

La commission autorise la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 11 h 45.

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE
LOI RELATIF À LA CROISSANCE ET LA TRANSFORMATION DES
ENTREPRISES**

Mercredi 7 novembre 2018

- Présidence de Mme Catherine Fournier, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 20.

**Audition de M. Pierre Cahuc, professeur d'économie à Sciences Po,
M. Christian Saint-Étienne, titulaire de la chaire d'économie industrielle au
CNAM, et M. Jean-Hervé Lorenzi, président du Cercle des économistes (sera
publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

**Table ronde consacrée aux privatisations réunissant M. Martin Vial,
commissaire aux participations de l'État, M. Emmanuel de Rohan Chabot,
président de l'association française des jeux en ligne (FJEL), et M. François
Ecalte, président de FIPECO, et M. Yves Crozet, économiste des transports
(sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 17h50.

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE
LOI PORTANT SUPPRESSION DE SUR-TRANSPOSITIONS DE
DIRECTIVES EUROPÉENNES EN DROIT FRANÇAIS**

Mardi 6 novembre 2018

- Présidence de M. René Danesi, président -

La réunion est ouverte à 13 h 55.

**Projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives
européennes en droit français – Examen des amendements de séance au texte
de la commission spéciale**

M. René Danesi, président. – Nous sommes réunis pour examiner les amendements déposés sur le texte adopté mercredi dernier par notre commission spéciale. Je vous rappelle que 19 articles restent en discussion après l'adoption de huit articles selon la procédure de législation en commission.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

Article 5

M. Olivier Cadic, rapporteur. – Au regard de nos travaux de la semaine passée, je vous propose d'améliorer le texte de la commission par un amendement rédactionnel à l'article 5 qui allège les obligations comptables des moyennes entreprises.

L'amendement rédactionnel n° 39 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 1^{er}

M. Olivier Cadic, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 5 et 7 tendent à supprimer l'article 1^{er} qui allège le formalisme et supprime l'interdiction de certaines mentions dans les publicités relatives au crédit à la consommation. Ils sont contraires à la position de la commission. J'y suis en conséquence défavorable.

Mme Laurence Harribey. – Je note avec intérêt que notre vision est partagée par un autre groupe.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 5 et 7.

Article 1^{er} bis

M. Olivier Cadic, rapporteur. – Les amendements n° 8 et n° 30 rectifié tendent à la suppression de l'article 1er bis introduit par la commission pour supprimer l'obligation de vérification tri-annuelle de solvabilité de l'emprunteur en matière de crédit renouvelable à la consommation. Ils sont donc contraires à la position de la commission. J'y suis donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 8 et n° 30 rectifié.

Article 2

M. Olivier Cadic, rapporteur. – Les amendements n° 6 et n° 9 tendent à la suppression de l'article 2 qui supprime des mentions légales dans les publicités relatives au crédit immobilier. Ils sont contraires à la position de la commission. J'y suis donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 6 et n° 9.

Article 6

M. Olivier Cadic, rapporteur. – Les amendements n° 29 et n° 32 tendent à la suppression de l'article 6 qui supprime l'interdiction générale faite aux assureurs de participer à la négociation des honoraires des avocats intervenant en protection juridique. Ils sont contraires à la position de la commission. J'y suis donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 29 et n° 32.

M. Olivier Cadic, rapporteur. – Les amendements n° 28 et 22 qui prévoient l'acceptation formelle de l'avocat proposé par l'assureur ont été rejetés par la commission la semaine dernière. J'y suis donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 28 et n° 22.

Article 8

M. Olivier Cadic, rapporteur. – L'amendement n° 23 tend à supprimer l'article 8 qui supprime l'obligation de consultation de l'assemblée générale des actionnaires sur l'enveloppe globale des rémunérations versées aux preneurs de risques dans le secteur bancaire et financier. Il est contraire à la position de la commission. J'y suis donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 23.

Articles additionnels après l'article 9

M. Olivier Cadic, rapporteur. – Les amendements n° 3 rectifié et n° 35 tendent à introduire un article additionnel après l'article 9 pour réduire l'amplitude du travail de nuit à 7 heures au lieu de 9 actuellement. Ce sujet est important et j'y suis particulièrement sensible. Il est directement lié à la mise en œuvre de la faculté d'ouvrir les commerces en soirée.

La question a déjà été abordée en 2016, dans le cadre de la discussion de la loi El Khomry. J'avais alors déposé un amendement qui a été examiné en séance publique le 16 juin. Je l'ai finalement retiré à la demande de la commission des affaires sociales. Le rapporteur a en effet recommandé que la question soit traitée dans le cadre des accords de branche.

La situation actuelle montre que cette voie n'est pas praticable dès lors qu'un syndicat minoritaire peut contester un tel accord et que le juge lui donne systématiquement raison. En effet, l'article L. 3122-1 du code du travail considère que le travail de nuit est exceptionnel et doit être justifié par la continuité de l'activité économique ou un service

d'utilité sociale. L'article L 3122-2 précise en outre que tout travail effectué pendant une période d'au moins 9 heures consécutives, comprenant l'intervalle entre minuit et 5 heures, est du travail de nuit. Les entreprises doivent donc définir une période de nuit comprise entre 21 h et 6 heures ou 22 h et 7 h.

L'ordonnance du 22 septembre 2017 s'est efforcée de sécuriser le travail de nuit dès lors qu'il est prévu dans un accord collectif, avec majorations de rémunération et repos compensateur, mais le juge persiste à considérer que répondre au besoin de la clientèle ne suffit pas à justifier qu'il s'agit d'un service d'utilité sociale.

Sur un sujet qui a trait à la compétitivité, les deux amendements visent à résoudre la difficulté en retenant la durée minimale de 7 heures pour le travail de nuit fixée par la directive 2003/88.

À mon grand regret, je dois toutefois constater que ces amendements sont irrecevables au sens de l'article 45 de la Constitution dans la mesure où le code du travail ne figure pas dans le périmètre du projet de loi que nous examinons.

M. Daniel Dubois. – En reconnaissant l'irrecevabilité nous acceptons de réduire notre pouvoir de compléter utilement les projets de loi. L'Assemblée nationale est moins rigoureuse en la matière.

M. Daniel Gremillet. – L'irrecevabilité donne l'impression d'être privé de toute capacité à enrichir le texte. C'est plus qu'une frustration !

M. Pascal Allizard. – Sans doute est-ce un avant-goût de la révision constitutionnelle !

M. René Danesi, président. – J'attire votre attention sur le fait que le Conseil constitutionnel est particulièrement rigoureux en matière d'irrecevabilité au titre de l'article 45 de la Constitution. Il a récemment annulé 25 articles de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dont 23 introduits par l'Assemblée nationale et 2 par le Sénat.

La commission constate que les amendements n° 3 rectifié et n° 35 sont irrecevables au regard de l'article 45 de la Constitution.

Article 11

M. Olivier Cadic, rapporteur. – Par un amendement n° 10, M. Vaspert propose de préciser le régime en matière de contrats de concession pour les ports maritimes, les ports intérieurs et aéroports. Il ne s'agit pas d'une sur-transposition en droit français : le cas prévu par l'ordonnance reprend mot pour mot celui qui est prévu par la directive « concession ».

Même si l'amendement n'est pas à proprement parler un cavalier, puisqu'il a un lien un lien indirect avec le projet de loi, il me semble que celui-ci n'est pas le meilleur endroit pour l'examiner : le projet de loi ne traite pas des ports et aéroports ni même de la mobilité. Je crains en outre qu'il ne règle pas la difficulté à laquelle il entend répondre.

Je vous propose de nous en remettre à l'avis du gouvernement afin de voir s'il partage ce constat.

La commission décide de recueillir l'avis du gouvernement sur l'amendement n° 10.

Article 14

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – L'amendement que vient de déposer le Gouvernement propose de revenir à la rédaction initiale du projet de loi pour l'article 14 relatif au traitement des sous-produits animaux et des explosifs déclassés. Il est contraire au texte de la commission. J'y suis donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 36.

Article 15

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – L'amendement n° 37 que vient de déposer le Gouvernement propose de revenir à la rédaction initiale du projet de loi pour l'article 15 relatif à la sortie du statut de déchet. Votre commission a adopté un dispositif plus mesuré. Je suis donc défavorable à cet amendement. De même qu'à l'amendement de compromis n° 38, même s'il va dans le sens de la commission. Il nous aurait fallu plus de temps pour l'expertiser.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 37 et 38.

Article 16

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – L'article 16, qui introduit une dérogation en matière de chasse de certains oiseaux en période de migration, a été adopté sans modification par la commission spéciale. Trois amendements n° 19, 24 et 25 visent à supprimer cet article.

Comme j'ai eu l'occasion de vous le dire, je me suis interrogée sur la justification de la présence de cet article au sein de ce projet de loi. C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité qu'un débat puisse avoir lieu ce soir en séance publique sur le sujet.

Mes interrogations portent tant sur la plus-value de cet article que sur son lien avec la démarche de suppression de sur-transpositions. Je rappelle que l'article 16 complète l'article L. 424-2 du code de l'environnement, qui fixe les règles concernant le temps de chasse des oiseaux, et notamment des oiseaux migrateurs. En l'état, il interdit de chasser les oiseaux migrateurs, en application de la directive "Oiseaux" de 2009, pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification mais prévoit toutefois un motif de dérogation, également prévue par la directive pour les chasses traditionnelles d'oiseaux migrateurs en petites quantités et de manière strictement contrôlée et sélective.

L'article 9 de la directive retient six motifs de dérogations : la santé et la sécurité publiques, la sécurité aérienne, les dommages importants causés aux cultures, aux bétails, aux eaux et aux pêcheries, la protection de la faune et de la flore, la recherche et la capture de petites quantités pour les chasses traditionnelles.

Dans la mesure où toutes ces dérogations me semblent déjà retranscrites dans notre droit, dans les articles relatifs aux espèces protégées et à la régulation d'espèces, je ne comprends pas quelle serait la plus-value de cet article. En effet, il est déjà possible aujourd'hui de prévoir des prélèvements d'oiseaux migrateurs causant des dégâts.

J'ai souhaité interroger à nouveau le président de la Fédération nationale des chasseurs sur ce sujet dans un courrier que je lui ai adressé la semaine dernière. Je l'avais d'ailleurs entendu en audition, tout comme le représentant de la Ligue de protection des oiseaux. Je souhaiterais également interroger à nouveau le Gouvernement. Qu'apportera cet article qui ne soit déjà prévu par le droit français ?

Ma deuxième réserve porte sur la justification de la présence de cet article au sein d'un projet de loi qui a pour objet de supprimer des sur-transpositions pesant de manière injustifiée sur nos entreprises. Cet article ne faisait d'ailleurs pas partie des mesures identifiées par le rapport inter-inspections.

Lors de sa dernière réunion notre commission a adopté cet article sans modification. Je ne puis donc qu'être défavorable aux trois amendements de suppression.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 19, 24 et 25.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – L'amendement n° 1 propose d'allonger la liste des motifs de dérogation. J'avoue ma perplexité. Je vous propose de demander l'avis du Gouvernement et de vous en remettre à la sagesse du Sénat.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 1.

Articles additionnels après l'article 16

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Par un amendement n° 12, notre collègue Michel Vastard propose de modifier les délais d'instruction des arrêtés de prescriptions complémentaires en matière d'autorisation environnementale. Cette disposition est sans lien avec le projet de loi. Elle ne supprime pas de sur-transposition. Je suis donc tenue de vous demander de considérer cet amendement comme irrecevable au regard de l'article 45 de la Constitution.

La commission constate que l'amendement n° 12 est irrecevable au regard de l'article 45 de la Constitution.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – L'amendement n° 11 propose de revoir les dispositions concernant les délais de recours en matière d'installations classées d'élevage, délais qui viennent d'être fortement réduits. Là encore, cette disposition est sans lien avec le projet de loi. Elle ne supprime pas de sur-transposition. Je suis donc tenue de vous demander de considérer cet amendement comme irrecevable au regard de l'article 45 de la Constitution.

La commission constate que l'amendement n° 11 est irrecevable au regard de l'article 45 de la Constitution.

Article 17

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Deux amendements n° 20 et n° 26 tendent à la suppression de cet article, adopté par la commission, sur le report des échéances pour l'atteinte du bon état des masses d'eau du fait des conditions naturelles. J'y suis donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 20 et n° 26.

Article 18

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – L'amendement n° 27 tend à la suppression de cet article, adopté par la commission, sur la suppression de l'espace aérien sur-jacent du champ d'application de la stratégie nationale pour la mer et le littoral. J'observe que rien dans cet article n'interdit de s'intéresser à l'espace aérien sur-jacent. Je suis donc défavorable à l'amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 27.

Article 19

M. René Danesi, président. – Nous abordons maintenant la section du projet de loi relative aux transports ferroviaires, qui comprend les articles 19 à 23. Le groupe socialiste a déposé des amendements de suppression pour chacun de ces articles.

Mme Angèle Prévile. – Nous nous interrogeons sur la pertinence de légiférer dans le domaine ferroviaire alors que la loi ferroviaire vient d'être adoptée et que le Gouvernement dispose d'une habilitation en la matière.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Il aurait effectivement été préférable que la loi ferroviaire traite la totalité de la question du ferroviaire de proximité. Pour autant, dès lors qu'il s'agit de supprimer des sur-transpositions et de favoriser la compétitivité des opérateurs français, les articles 19 à 23 sont les bienvenus, motif pour lequel la commission les a adoptés. Je ne peux donc qu'être défavorable à l'amendement n° 13.

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

Article 20

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 14.

Article 21

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15.

Article 22

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

Article 23

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 17 et n° 21.

Article additionnel après l'article 23

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – L'amendement n° 2 rectifié complète les missions du Conseil national d'évaluation des normes. Il est sans lien avec l'objet du texte. Je ne puis donc que conclure à son irrecevabilité au regard de l'article 45 de la Constitution.

La commission constate que l'amendement n° 2 rectifié est irrecevable au regard de l'article 45 de la Constitution.

Article additionnel après l'article 27

M. Rachid Temal. – L'industrie française du tourisme est mise en péril par la sur-transposition de la directive sur les voyages à forfait à laquelle le Gouvernement vient de procéder par voie d'ordonnance.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – L'amendement n° 18 traite de la responsabilité des voyagistes en matière d'exécution du forfait touristique. Il n'a pas sa place dans le projet de loi que nous examinons. J'observe toutefois que l'article 71 du projet de loi dit « PACTE » ratifie l'ordonnance dont s'agit. Vous pourrez donc déposer votre amendement sur ce texte. Pour l'heure, je ne peux que constater que l'amendement est irrecevable.

La commission constate que l'amendement n° 18 est irrecevable au regard de l'article 45 de la Constitution.

Sort des amendements

Auteur	N°	Objet	Avis
Article 1^{er}			
Allègement du formalisme et suppression de l'interdiction de certaines mentions dans les publicités relatives au crédit à la consommation			
M. Raison	5	Suppression de l'article	défavorable
M. Temal	7	Suppression de l'article	défavorable
Article 1^{er} bis			
Suppression de l'obligation de vérification tri-annuelle de solvabilité de l'emprunter en matière de crédit renouvelable à la consommation			
Mme Harribey	8	Suppression de l'article	défavorable
M. Richard	30rect	Suppression de l'article	défavorable
Article 2			
Suppression de mentions légales dans les publicités relatives au crédit immobilier			
M. Raison	6	Suppression de l'article	défavorable
Mme Harribey	9	Suppression de l'article	défavorable
Article 6			
Suppression de l'interdiction générale faite aux assureurs de participer à la négociation des honoraires des avocats intervenant en protection juridique			
M. Reichardt	29	Suppression de l'article	défavorable
M. Requier	32	Suppression de l'article	défavorable
M. Temal	28	Acceptation formelle de l'avocat proposé par l'assureur	défavorable
M. Temal	22	Acceptation formelle de l'avocat proposé par la mutuelle	défavorable
Article 8			
Suppression de l'obligation de consultation de l'assemblée générale des actionnaires sur l'enveloppe globale des rémunérations versées aux preneurs de risques dans le secteur bancaire et financier			
Mme Harribey	23	Suppression de l'article	défavorable

Article additionnel après 9			
M. Dubois	3rect	Réduction de la durée du travail de nuit	Irrecevable
M. Dominati	35	Réduction de la durée du travail de nuit	Irrecevable
Article 11			
Exclusion du champ de la commande publique de certaines prestations en matière de représentation légale d'un client par un avocat dans le cadre d'un contentieux et de conseil juridique par un avocat en amont d'une probable procédure contentieuse			
M. Vaspart	10	Exclusion des ports maritimes, ports intérieurs et aéroports du régime des contrats de concessions	Avis du gouvernement
Article 14			
Exclusion des sous-produits animaux et des explosifs déclassés de la réglementation applicable aux déchets			
Gouvernement	36	Retour au texte initial du projet de loi	défavorable
Article 15			
Sortie du statut de déchet			
Gouvernement	37	Retour au texte initial du projet de loi	défavorable
Gouvernement	38	Élargissement des dérogations	défavorable
Article 16			
Dérogations à l'interdiction de chasser certains oiseaux durant la période de migration			
M. Gontard	19	Suppression de l'article	défavorable
M. Temal	24	Suppression de l'article	défavorable
M. Labbé	25	Suppression de l'article	défavorable
M. Cardoux	1	Ajouts de nouveaux motifs de dérogation	sagesse
Articles additionnels après l'article 16			
M. Vaspart	11	Délais de recours en matière d'installations classées d'élevage	Irrecevable
M. Vaspart	12	Délais d'instruction des arrêts de prescriptions complémentaires en matière d'autorisation environnementale	Irrecevable
Article 17			
Report des échéances fixées pour l'atteinte du bon état des masses d'eau du fait des conditions naturelles			
M. Gontard	20	Suppression de l'article	défavorable
M. Labbé	26	Suppression de l'article	défavorable
Article 18			
Suppression de l'espace aérien sur-jacent du champ d'application de la stratégie nationale pour la mer et le littoral			
M. Labbé	27	Suppression de l'article	défavorable
Article 19			
Exclusion de certaines portions du réseau ferroviaire du champ d'application des règles gestion des installations de service			
Mme Prévile	13	Suppression de l'article	défavorable

Article 20			
Exonération de l'obligation de séparation comptable pour les entreprises ferroviaires n'exploitant que des services urbains, suburbains ou régionaux sur certains réseaux			
Mme Préville	14	Suppression de l'article	défavorable
Article 21			
Exonération de l'obligation de détenir une licence d'entreprise ferroviaire pour certaines entreprises			
Mme Préville	15	Suppression de l'article	défavorable
Article 22			
Procédure applicable en cas d'inutilisation de service ferroviaire pendant au moins deux ans			
Mme Préville	16	Suppression de l'article	défavorable
Article 23			
Exonération de l'obligation de détenir une licence pour certains conducteurs de locomotives et de trains			
Mme Préville	17	Suppression de l'article	défavorable
M. Gontard	21	Suppression de l'article	défavorable
Article additionnel après l'article 23			
M. Lagourgue	2rect	Vérification de l'applicabilité des projets de textes créant ou modifiant des normes impactant l'activité économique des collectivités d'outre-mer par le Conseil national d'évaluation des normes	Irrecevable
Article additionnel après l'article 27			
M. Temal	18	Responsabilité des voyagistes en matière d'exécution du forfait touristique	Irrecevable

Irrecevabilités au regard de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Observations	
Article additionnel après 9				
M. Dubois	3rect	Réduction de la durée du travail de nuit de 9 à 7 heures, soit la durée minimale fixée par la directive 2003/88	Le projet de loi ne comporte aucune disposition en matière de droit du travail	Irrecevable
M. Dominati	35	Réduction de la durée du travail de nuit de 9 à 7 heures, soit la durée minimale minimum fixée par la directive 2003/88	Ibid	Irrecevable
Articles additionnels après l'article 16				
M. Vaspert	11	Réduction des délais de recours en matière d'installations d'élevage	Au titre de la directive 2008/98, le projet de loi modifie le régime de traitement de certains déchets (sous-produits	Irrecevable

			animaux, carcasses d'animaux morts et explosifs déclassés) (art. 14). Il modifie également la portée de l'obligation de traitement conditionnant la sortie du statut de déchet (art. 16). Les installations d'élevage sont des installations classées au titre de l'environnement mais elles ne sont pas visées par le projet de loi et l'amendement revient sur une disposition de l'ordonnance de 2017 sur l'évaluation environnementale qui transpose une directive qui n'est pas visée par le projet de loi (la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement). Enfin il ne s'agit pas d'une suppression de sur-transposition mais de règles de procédures purement nationales.	
M. Vaspert	12	Délais d'instruction des arrêtés de prescriptions complémentaires en matière d'autorisation environnementale	Ibid	Irrecevable
Article additionnel après l'article 23				
M. Lagourgue	2rect	Vérification de l'applicabilité des projets de textes créant ou modifiant des normes impactant l'activité économique des collectivités d'outre-mer par le Conseil national d'évaluation des normes	Sans lien avec aucune directive. Aucune sur-transposition.	Irrecevable

Article additionnel après l'article 27				
M. Temal	18	Responsabilité des voyageurs en matière d'exécution du forfait touristique	Aucune disposition du projet de loi ne concerne le tourisme et la directive récemment transposée par voie d'ordonnance.	Irrecevable

La réunion est close à 14 h 45.

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE
LOI HABILITANT LE GOUVERNEMENT À PRENDRE PAR
ORDONNANCE LES MESURES DE PRÉPARATION DU RETRAIT DU
ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE**

Mardi 6 novembre 2018

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

**Projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les
mesures de préparation du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne -
Examen des amendements de séance au texte de la commission**

M. Jean Bizet, président. – Outre quelques amendements de précision de notre rapporteur, nous sont soumis pour la séance publique des amendements de notre collègue Jean-Louis Masson, en majorité déjà examinés par la commission spéciale lors de sa précédente réunion, et du Gouvernement, déposés fort tardivement.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Je suis, je l'avoue, un peu déçu par les amendements du Gouvernement. Les amendements que nous avons adoptés en commission spéciale apportaient des précisions utiles au projet de loi, en application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et des recommandations du Conseil d'État. En outre, en poursuivant les négociations, j'ai accepté, avec les modifications que je vous proposerai dans un instant, de prendre en considération plusieurs observations du Gouvernement. Pourtant, celui-ci a entrepris de déposer huit amendements qui remettent en cause nos apports : il refuse, malgré nos efforts à son endroit, la moindre concession.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er}

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Mon amendement n° 19, outre des améliorations rédactionnelles, précise les finalités de l'habilitation à légiférer par ordonnances. Notre commission spéciale a spécifié que lesdites ordonnances seraient applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de traités ou d'accords bilatéraux entre la France et le Royaume-Uni. Le Gouvernement préfère qu'elles s'appliquent dans l'attente de tels accords. Je lui en donne acte.

L'amendement n° 19 est adopté.

Article 2

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Mon amendement n° 21 apporte au Gouvernement davantage de souplesse s'agissant de l'entrée en vigueur comme de l'abrogation des mesures prises par ordonnances.

L'amendement n° 21 est adopté.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Mon amendement n° 22 clarifie la date retenue pour la prise en compte des diplômes et des qualifications professionnelles. Il s'inscrit également dans le cadre des discussions menées avec le Gouvernement aux fins de préciser le champ de l'habilitation.

L'amendement n° 22 est adopté.

Article 3

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Mon amendement n° 20 précise que les flux de transport font référence aux passagers et aux marchandises, comme le souhaite, à juste titre, le Gouvernement.

L'amendement n° 20 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS ET DES MOTIONS DE SÉANCE

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Dans la perspective de la séance publique, notre collègue Jean-Louis Masson a redéposé, à l'exception de l'amendement n° 10, les motions et les amendements précédemment rejetés par notre commission spéciale : les motions n° 1 et 2, et les amendements n^{os} 3, 4, 5, 6, 7, 8 et 9. Mon avis demeure logiquement défavorable s'agissant de propositions contraires à notre position.

La commission spéciale émet un avis défavorable à la motion n° 1 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, ainsi qu'à la motion n° 2 tendant à opposer la question préalable.

Article 1^{er}

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

Article 2

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

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Le Gouvernement estime, dans son amendement n° 11, que le texte de notre commission spéciale serait plus favorable que celui envisagé par le projet d'accord de retrait après le 31 décembre 2020. Les alinéas 3, 4 et 6 modifiés par nos soins reprennent les dispositions prévues aux 9, 22, 25 et 27 dudit projet d'accord pour la période de transition et les appliquent à un retrait sans accord tel qu'envisagé par le projet de loi. L'amendement n° 11 apparaît à cet égard contraire à la position de la commission spéciale ; j'y suis défavorable, ainsi qu'à l'amendement n° 12, pour des raisons identiques.

De façon plus générale, le Gouvernement revient, avec ses amendements, sur les précisions que nous avons apportées au projet de loi. Je suis surpris par son attitude, d'autant que les différents groupes politiques du Sénat s'étaient montrés responsables en acceptant qu'il légifère par voie d'ordonnance, compte tenu de l'urgence dans laquelle certaines mesures devront être prises en l'absence d'accord de retrait. Je m'étais, en outre, contenté de faire adopter seize amendements de précision, dans la stricte lignée de la jurisprudence du

Conseil constitutionnel et des recommandations du Conseil d'État. Le Gouvernement souhaite pourtant revenir à son texte initial.

La commission spéciale émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 11 et 12.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Avec son amendement n^o 13 rectifié, le Gouvernement va plus loin encore. Notre commission spéciale avait, pour mémoire, précisé, à l'initiative de notre collègue Laurent Duplomb, qu'un niveau élevé de sécurité sanitaire devrait être garanti sur le territoire national. De fait, le recrutement de quarante ETP, dont seulement douze vétérinaires, nous semblait fort insuffisant. Hélas, le Gouvernement souhaite supprimer cette assurance ; j'y suis défavorable.

M. Simon Sutour. – L'amendement n^o 13 rectifié ne fait pas référence aux vétérinaires.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Justement ! Le Gouvernement en supprime la mention.

M. Laurent Duplomb. – La sécurité sanitaire ne pourra être garantie.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Le Gouvernement ne prend, en tout état de cause, pas les moyens d'éviter sa dégradation...

M. Simon Sutour. – Le Gouvernement ayant, en premier chef, déposé son projet de loi au Sénat, nous aurions pu penser qu'il envisageait d'y intégrer certaines de nos propositions. Bien que nous ayons donné notre aval à une procédure qui ne nous plaît guère, cela n'est hélas pas le cas.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Je m'en ferai l'écho en séance publique.

M. Simon Sutour. – Je regrette cet état d'esprit dont, déjà, le Gouvernement avait fait preuve lors de l'adaptation du droit français au Règlement général sur la protection des données (RGPD). La ministre chargée des affaires européennes avait pourtant rencontré l'ensemble des groupes politiques et promis d'associer le Parlement à la rédaction des ordonnances. Nous devons rester fermes sur nos positions !

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – J'appelle chaque groupe et, lors de l'examen des amendements du Gouvernement, chaque sénateur à regretter en séance publique cette absence de dialogue.

La commission spéciale émet un avis défavorable à l'amendement n^o 13.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Je suis également défavorable à l'amendement n^o 14 présenté par le Gouvernement : la rédaction proposée est à nouveau moins précise que celle de notre commission spéciale.

La commission spéciale émet un avis défavorable à l'amendement n^o 14.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n^o 15 du Gouvernement revient sur un apport de notre commission spéciale en renvoyant à un décret, dans la loi d'habilitation, les conditions d'appréciation de la réciprocité entre la France et le Royaume-

Uni. Juridiquement, ce renvoi doit être opéré dans les ordonnances. Je croyais, au regard de mes discussions avec Mme Loiseau, que nous avions sur ce point l'accord du Gouvernement, mais la dernière réunion interministérielle semble avoir rigidifié sa position. Avis défavorable.

M. Bruno Sido. – Ne prenons-nous pas le risque que notre position soit considérée comme une injonction au Gouvernement ?

M. Jean Bizet, président. – Notre proposition se trouve parfaitement conforme à l'article 38 de la Constitution, qui oblige à préciser le champ des ordonnances. Le Gouvernement se met en difficulté en la rejetant.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Je vous rappelle que la loi du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social ne prévoyait aucun décret.

M. Bruno Sido. – Nous ne sommes pas loin d'une injonction...

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Il ne s'agit effectivement pas d'une précision que nous apportons, mais d'une question juridique.

La commission spéciale émet un avis défavorable à l'amendement n° 15, ainsi qu'à l'amendement n° 5.

Article 2

La commission spéciale émet un avis défavorable à l'amendement n° 6.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Avec son amendement n° 16, le Gouvernement préfère la notion de « situation » à celle de « droits sociaux et professionnels », tout en renvoyant à des dispositions relatives à ces droits. Il ne semble pas lui-même être certain de la définition de la « situation »... Mon avis est donc défavorable.

M. Bruno Sido. – Le Gouvernement semble surtout vouloir être libre de ses mouvements !

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Surtout la haute administration, à mon avis...

La commission spéciale émet un avis défavorable à l'amendement n° 16, ainsi qu'à l'amendement n° 7.

Article 3

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

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 17 du Gouvernement revient également sur les efforts de précision de notre commission spéciale et fragilise, en insérant l'adverbe « notamment », le texte au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Je rappelle que l'article 3 du projet de loi permet d'adapter le droit en vigueur concernant l'aménagement, l'urbanisme, l'expropriation, la préservation du patrimoine, la voirie et les transports, la domanialité publique, la commande publique, les ports maritimes, la participation du public et l'évaluation environnementale. Que faudrait-il ajouter à cette longue

liste ? Même avec de l'imagination, je ne vois guère, d'autant que le Gouvernement n'apporte aucune précision sauf à demander à pouvoir prévoir tous les cas de figure...

M. Bruno Sido. – Souvent, l'adverbe « notamment » ne renvoie qu'à la liste qui le suit.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Mais le Gouvernement pourrait étendre ainsi la liste. Or, le projet de loi lui offre déjà une marge de manœuvre considérable.

La commission spéciale émet un avis défavorable à l'amendement n° 17, ainsi qu'à l'amendement n° 9.

Article 4

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Notre commission spéciale a réduit de six à trois mois le délai de dépôt du projet de loi de ratification, afin que le Parlement se prononce rapidement sur les ordonnances du Gouvernement. Avec son amendement n° 10, notre collègue Jean-Louis Masson propose de le fixer à deux mois. Je parais dès lors très raisonnable ! Avis défavorable.

La commission spéciale émet un avis défavorable à l'amendement n° 10.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Le Gouvernement revient quant à lui, avec son amendement n° 18, au délai initial. Mon avis est également défavorable.

La commission spéciale émet un avis défavorable à l'amendement n° 18.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – N'hésitez surtout pas, lors du débat en séance publique, à rappeler que les ordonnances ne constituent pas la voie normale pour légiférer, mais que le Sénat, au vu de l'urgence, en a accepté le principe. Que le Gouvernement entende la commission spéciale et suive la jurisprudence du Conseil constitutionnel et les recommandations du Conseil d'État !

M. Jean Bizet, président. – Je remercie notre rapporteur pour le travail mené et la commission spéciale de l'avoir suivi. Souvenez-vous que les ordonnances des articles 2 et 3 ne s'appliqueront qu'en cas d'absence d'accord, à la condition du principe de réciprocité et qu'elles ne concernent que les mesures nationales. Le groupe de suivi du Brexit appréhendera évidemment les dispositions européennes.

Nous avons rendu service au Gouvernement en apportant au projet de loi des précisions en application de l'article 38 de la Constitution. Quant au délai de trois mois pour le dépôt du projet de loi de ratification, il permet aux mesures, par définition urgentes, d'être ratifiées rapidement par le Parlement.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'agitation était palpable ces derniers jours à Londres : la City bruissait d'un accord prochain, conduisant la livre à augmenter à deux reprises. Pourtant, hormis sur des sujets financiers, les discussions, notamment s'agissant de la frontière irlandaise, n'ont nullement avancé. Peut-être y aura-t-il un accord pour repousser la date butoir de l'accord ?

M. André Gattolin. – Theresa May a assuré, il y a trois jours, se trouver proche d'un accord.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Elle est également revenue à sa proposition de demeurer dans l’union douanière, mais la majorité du parti conservateur y est hostile.

M. Jean Bizet, président. – Nous devrions être en mesure de vous faire parvenir prochainement une troisième note d’information. Le livre blanc britannique, que nous avons réussi à nous procurer, donne le sentiment que la Grande-Bretagne souhaite continuer à profiter du marché unique en appliquant les normes européennes. À mon sens, la production britannique sera dès lors à double standard, ce qui porte un risque de *dumping* normatif. S’agissant des services, les Britanniques cherchent à contourner le passeport financier et à conserver sur leur territoire les chambres de compensation. Les *Brexiters* refusent l’union douanière : la proposition de Theresa May sera repoussée. Le risque d’échouer à trouver un accord de retrait est réel.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Ceux qui souhaitent s’exprimer sur ce sujet devront le faire lors de la discussion de l’article 2.

M. Simon Sutour. – Ce projet de loi est d’autant plus important que la possibilité que l’accord soit ratifié par Westminster est quasi-nulle. Nous avons donc intérêt à ce que le texte soit précis.

M. Bruno Sido. – La commission spéciale ne sera pas par définition pérenne. Aurons-nous d’autres occasions d’échanger sur le Brexit ?

M. Jean Bizet, président. – Le groupe de suivi du Brexit perdure. Je souhaite d’ailleurs vous remercier de lui avoir témoigné votre confiance, ainsi qu’au rapporteur, en ne déposant que peu d’amendements. Nous veillerons à ce que nos travaux soient largement diffusés pour que la communication soit la plus efficace possible.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Le groupe de suivi devrait avoir à traiter beaucoup de sujets qui intéressent la commission des affaires économiques, mais aussi la commission des affaires sociales. Il faudra veiller à associer à nos travaux les sénateurs membres de ces deux commissions.

Mme Gisèle Jourda. – Ce week-end, des journalistes m’ont sollicitée au sujet des accords économiques bilatéraux que le Royaume-Uni pourrait signer indépendamment du Brexit. Notre position doit être claire, car le Royaume-Uni est déjà en train de lancer des négociations dans ce cadre.

M. Jean Bizet, président. – La négociation d’un accord de libre-échange avec un État tiers est du seul ressort de l’Union européenne. Tout cela sera cadré.

Le groupe de suivi, émanation de la commission des affaires étrangères et de la commission des affaires européennes, est tout à fait disposé à ce que la présidente de la commission des affaires économiques et le président de la commission des affaires sociales, ou leurs représentants, puissent assister aux réunions de travail sur les sujets qui entrent dans leur champ d’intérêt respectif.

M. Bruno Sido. – Dans le cas où le processus du Brexit irait à son terme, comment discuterait-on du sort de la Grande Bretagne au Sénat ? Relèverait-il de la commission des affaires européennes ou de la commission des affaires étrangères ?

M. Jean Bizet, président. – Les deux commissions seraient concernées. En outre, le groupe de suivi du Brexit risque de perdurer.

M. André Gattolin. – Et les accords de libre-échange ?

M. Jean Bizet, président. – Ils sont au cœur des travaux de la commission des affaires européennes, mais relèvent aussi de la commission des affaires économiques. Nous travaillons sur les propositions qui ont cours au sein de l'OMC. Ces sujets devraient gagner en importance après l'examen de l'accord par la Chambre des communes.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Les projets de loi autorisant la ratification de traité avec la Grande-Bretagne relèveront du champ de la commission des affaires étrangères.

Quant à la question de Mme Jourda, il me semble que s'il y a un accord, il reviendra à l'Union européenne de traiter les sujets qui concernent la Grande-Bretagne. En l'absence d'accord, il faudra ouvrir des négociations bilatérales dans les domaines relevant de la compétence des Etats membres.

Mme Gisèle Jourda. – Certains pays commencent déjà à négocier dans cette perspective.

M. Jean Bizet, président. – Le ministre des affaires étrangères du Portugal a déjà avancé des pions en ce sens, ce qui est nul et non avenu, car il n'en a pas le droit. La Grande-Bretagne est prise en compte au titre des contingents tarifaires dans le cadre des accords que l'Union européenne a conclus avec tel ou tel État tiers. Il faudra déconstruire ce système avant de pouvoir ouvrir toute négociation bilatérale. Cela prendra des années. Il n'y a qu'à voir le *comprehensive economic and trade agreement* (CETA) qui a requis huit ans de négociations...

M. Simon Sutour. – ...et qui n'est toujours pas ratifié !

Mme Fabienne Keller. – L'Union européenne garde sa compétence en matière de négociations commerciales internationales. Si le Royaume-Uni devient un pays tiers, il aura vocation à négocier avec l'Union européenne.

Mme Fabienne Keller. – Chaque État sera tenté de renégocier des accords commerciaux avec le Royaume-Uni et l'Union européenne travaillera à éviter que cela se produise. Elle risque d'être fragilisée avec les élections qui se profilent. Alors que l'Union européenne favorisait jusqu'ici un processus de convergence, le Brexit ouvre la voie à une force centrifuge pénalisante.

M. Jean Bizet, président. – Les États membres ont dévolu certaines compétences à la Commission européenne. D'autres compétences sont partagées. D'autres restent de leur ressort. Les États membres n'ont pas le droit d'ouvrir des négociations commerciales bilatérales avec le Royaume-Uni, car il s'agit d'une compétence qu'ils ont dévolue à l'Union européenne.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Au sujet de Gibraltar, la seule fenêtre d'intervention se trouve dans la discussion de l'article 3. C'est un enjeu important, car Gibraltar peut être une porte d'entrée indirecte vers l'Union.

M. Jean Bizet, président. – Je vous remercie. Le groupe de suivi communiquera autant que possible sur ses travaux pour que vous soyez parfaitement informés de l'évolution de la situation.

La réunion est close à 10h20.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 12 NOVEMBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 13 novembre 2018

à 18 heures

Salle René Monory

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Julien Denormandie, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement, dans la perspective de l'examen au Sénat du projet de loi de finances pour 2019.

Mercredi 14 novembre 2018

à 9 h 30

Salle n° 263

- Examen du rapport pour avis sur les crédits de la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2019 (Mme Élisabeth Lamure, Mme Anne-Catherine Loisier et M. Martial Bourquin, rapporteurs pour avis).
- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2019 (M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis).

Commission des affaires étrangères

Mercredi 14 novembre 2018

à 9 h 30

Salle René Monory

Projet de loi de finances pour 2019

- Examen du rapport pour avis de MM. Robert del Picchia et André Vallini sur le programme 185 – Diplomatie culturelle et d'influence – de la mission « Action extérieure de l'Etat ».
- Examen du rapport pour avis de MM. Ladislav Poniatski et Bernard Cazeau sur le programme 105 – Action de la France en Europe et dans le monde – de la mission « Action extérieure de l'Etat ».
- Vote sur l'avis de la commission sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ».
- Examen du rapport pour avis de MM. Pascal Allizard et Michel Boutant sur le programme 144 – Environnement et prospective de la politique de défense – de la mission « Défense » (vote réservé).

- Nomination de rapporteurs sur les textes suivants :

. projet de loi n° 710 (2017-2018) autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse portant modification de l'annexe 1 à la convention du 13 septembre 1965 relative à l'extension en territoire français du domaine de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire.

. projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil des ministres de la République d'Albanie relatif à la coopération dans le domaine de la défense et de l'accord de coopération en matière de défense entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Chypre (sous réserve de son dépôt).

- Désignation d'un vice-président en remplacement de Mme Hélène Conway-Mouret.

Commission des affaires sociales

Lundi 12 novembre 2018

à l'issue de la séance de l'après-midi

Salle n° 213

- Examen des amendements sur le projet de loi n° 106 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2019.

Mardi 13 novembre 2018

à 9 h 30, à 13 h 30 et à l'issue de la séance de l'après-midi

Salle n° 213

- Suite de l'examen des amendements sur le projet de loi n° 106 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2019.

Mercredi 14 novembre 2018

à 9 h 30

Salle n° 213

- Suite de l'examen des amendements sur le projet de loi n° 106 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2019.

- Examen de l'avis de Mme Chantal Deseyne sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement - Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) » du projet de loi de finances pour 2019.

- Désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 13 novembre 2018

à 18 heures

Salle n° 245

Captation vidéo

- Audition de M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation, sur le projet de loi de finances pour 2019 (crédits Enseignement technique agricole de la mission Enseignement scolaire et crédits Enseignement supérieur et recherche agricoles de la mission Recherche et enseignement supérieur).

Mercredi 14 novembre 2018

à 8 h 30

Salle Clemenceau

Captation vidéo – Ouverte au public, à la presse et à l'ensemble des sénateurs

Texte examiné conformément à la procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement)

Examen du rapport de Mme Catherine Morin-Desailly et élaboration du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 706 (2017-2018) de Mme Catherine Morin-Desailly et plusieurs de ses collègues visant à lutter contre l'exposition précoce des enfants aux écrans.

Délai limite pour le dépôt des amendements en commission : 9 novembre 2018 à 12 heures

à l'issue de la procédure de législation en commission

Salle Clemenceau

- Examen du rapport pour avis de MM. Jacques Gersperrin sur les crédits Enseignement scolaire et Antoine Karam sur les crédits Enseignement technique agricole de la mission Enseignement scolaire du projet de loi de finances pour 2019.

- Vote sur l'article 78 rattaché aux crédits de la recherche et de l'enseignement supérieur du projet de loi de finances pour 2019.

à 17 heures

Salle n° 245

Captation vidéo

- Audition de M. Franck Riester, ministre de la culture, sur le projet de loi de finances pour 2019.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 13 novembre 2018

à 18 heures

Salle Clemenceau

- Audition de Mme Élisabeth Borne, Ministre auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, chargée des Transports, sur le projet de loi de finances pour 2019.

Mercredi 14 novembre 2018

à 9 h 30

Salle n° 67

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 25 (2018-2019) de Mme Françoise Cartron et plusieurs de ses collègues visant à la présentation par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur la mise en œuvre des préconisations relatives aux éventuels risques liés à l'emploi de matériaux issus de la valorisation de pneumatiques usagés dans les terrains de sport synthétiques, et usages similaires, établies par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (M. Frédéric Marchand, Rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : 12 novembre 2018, à 12 heures

- Projet de loi de finances pour 2019, mission « Écologie, développement et mobilité durable » - Examen du rapport pour avis sur les crédits :

. « Transports ferroviaires, collectifs et fluviaux » (M. Gérard Cornu, rapporteur pour avis) ;

. « Transport routiers » (M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur pour avis) ;

. « Transports maritimes » (M. Michel Vaspert, rapporteur pour avis) ;

. « Transports aériens » (Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis).

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 621 (2017-2018) de M. Joël Guerriau relative à l'obligation de déclaration d'un préavis de grève des contrôleurs aériens.

à 17 heures

Salle Clemenceau

- Audition de Mme Marie-France Bellin, candidate pressentie pour exercer les fonctions de Président du conseil d'administration de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

Commission des finances

Mardi 13 novembre 2018

à 14 h 30

Salle n° 131

- PLF 2019 – Examen du rapport de Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale, sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

- Examen du rapport de Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure, sur la proposition de loi n° 730 (2017-2018) contre la désertification bancaire dans les territoires ruraux, présentée par M. Éric GOLD et plusieurs de ses collègues.

Délai limite pour le dépôt des amendements sur Ameli : lundi 12 novembre, 12 heures

Eventuellement, à 18 heures

Salle n° 131

- Suite de l'examen du rapport de Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure, sur la proposition de loi n° 730 (2017-2018) contre la désertification bancaire dans les territoires ruraux, présentée par M. Éric GOLD et plusieurs de ses collègues.

Mercredi 14 novembre 2018

à 8 h 30

Salle n° 131

- PLF 2019 – Examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2019 – Tome II du rapport général (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général).

- Examen du rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2018 (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général), sous réserve de sa transmission.

- PLF 2019 – Examen du rapport de MM. Vincent Éblé et Julien Bargeton, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Culture » et l'article 74 bis (et communication sur leur contrôle budgétaire sur la gestion déconcentrée des crédits du ministère).

. Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2018, sous réserve de sa transmission.

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 84 (2018-2019) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et la fortune.

à 14 h 30

Salle n° 131

- PLF 2019 – Examen du rapport de M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial, sur la mission « Pouvoirs publics ».

- PLF 2019 – Examen du rapport de MM. Nuihau Laurey et Georges Patient, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Outre-mer » (et article 77 bis).

- PLF 2019 – Examen du rapport de M. Victorin Lurel, rapporteur spécial, sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

- PLF 2019 – Examen du rapport de M. Emmanuel Capus et Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Travail et emploi » (et article 84) et le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 13 novembre 2018

à 17 h 45

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de MM. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur, et Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur, sur le projet de loi de finances pour 2019.

Mercredi 14 novembre 2018

à 10 heures

Salle n° 216

- Examen du rapport de M. Vincent Segouin et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi organique n° 744 (2017-2018) relative à l'élection des sénateurs, présentée par M. André Gattolin et plusieurs de ses collègues.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 12 novembre 2018 à 12 heures

à 17 heures

Salle René Monory

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, sur le projet de loi de finances pour 2019.

Commission des affaires européennes

Jeudi 15 novembre 2018

à 8 h 30

Salle René Monory

Captation vidéo

- Nouveau programme d'investissement pour l'Europe (InvestEU) : proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Didier Marie et Cyril Pellevat.

- Règles européennes et statut des sapeurs-pompiers volontaires : avis politique de MM. Jacques Bigot et André Reichardt.

Mission commune d'information sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions

Jeudi 15 novembre 2018

à 9 h 15

Salle n° 245

- Constitution.