

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 2733

- *Audition conjointe sur le continuum sécurité et développement au Sahel : M. Yvan Guichaoua, enseignant-chercheur à la Brussels School of International Studies, et M. Sébastien Mosneron Dupin, directeur général d'Expertise France..... 2733*
- *Situation de Jérusalem et processus de paix au Proche-Orient - Audition de M. Jean-Yves le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (sera publiée ultérieurement) 2747*
- *Nomination d'un rapporteur..... 2747*
- *Organismes extraparlimentaires - Proposition de désignation..... 2747*
- *Organismes extraparlimentaires - Désignation 2748*
- *Missions de la commission pour 2018 - Désignation des membres..... 2748*
- *Questions diverses..... 2748*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 2749

- *Projet de loi ratifiant diverses ordonnances sur la loi d'habilitation à prendre les mesures pour le renforcement du dialogue social - Examen du rapport et du texte de la commission 2749*
- *Nomination d'un rapporteur 2768*
- *Nomination des membres d'un groupe de travail 2768*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 2769

- *Projet de « maison commune de la musique » - Audition de M. Roch-Olivier Maistre..... 2769*
- *Conclusions du groupe de travail sur les normes sportives applicables aux collectivités territoriales - Communication..... 2779*
- *Communication diverse..... 2786*
- *Organismes extraparlimentaires - Désignation 2786*

COMMISSION DES FINANCES..... 2789

- *Projet de loi de finances pour 2018 - Examen d'un amendement du Gouvernement 2789*
- *Projet de loi de finances rectificative pour 2017 - Examen du rapport..... 2790*
- *Projet de loi de finances rectificative pour 2017 - Examen des amendements de séance 2813*

• <i>Projet de loi de finances pour 2018 - Examen du rapport, en nouvelle lecture</i>	2827
• <i>Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 - Examen du rapport et du texte de la commission, en nouvelle lecture</i>	2830
• <i>Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 - Examen des amendements de séance en nouvelle lecture</i>	2838
• <i>Nominations</i>	2838
• <i>Projet de loi de finances rectificative pour 2017 - Examen du rapport, en nouvelle lecture</i>	2839
COMMISSION DES LOIS	2845
• <i>Proposition de loi relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations - Examen des amendements au texte de la commission</i>	2845
• <i>Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité - Examen des amendements au texte de la commission</i>	2850
COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES	2855
• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2017</i>	2855
• <i>Commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations</i>	2855
• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement</i>	2859

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

Mercredi 20 décembre 2017

- Présidence de M. Christian Cambon, président, puis de M. Pascal Allizard, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 heures 35.

Audition conjointe sur le continuum sécurité et développement au Sahel : M. Yvan Guichaoua, enseignant-chercheur à la Brussels School of International Studies, et M. Sébastien Mosneron Dupin, directeur général d'Expertise France

M. Christian Cambon, président. – Au nom de notre commission, je souhaite la bienvenue à Yvan Guichaoua, enseignant-chercheur à la Brussels School of International Studies, et à Sébastien Mosneron Dupin, directeur général d'Expertise France, qui vient d'être renouvelé dans ses fonctions. M. Dupin est un homme de la maison ! Nous les entendrons sur le sujet de la sécurité et du développement au Sahel.

Monsieur le Professeur Guichaoua, vos travaux portent notamment sur les processus de mobilisation violente et sur les dynamiques des groupes armés. Depuis 2007, vous vous êtes plus particulièrement penché sur le Sahel, notamment le Mali et le Niger.

Nous avons souhaité vous entendre sur le G5 Sahel récemment créé. Depuis la tentative des djihadistes de s'emparer du Mali en 2013, le Sahel concentre une grande partie des sujets d'inquiétude de la communauté internationale. Nous assistons à des conflits récurrents entre populations, avec notamment la question de la place des Touaregs dans cet ensemble particulièrement étendu ; de nombreux trafics illicites, une forte dégradation environnementale – un aspect souvent oublié –, une pauvreté persistante et le taux de croissance de la population le plus élevé au monde ; enfin une situation sécuritaire à nouveau dégradée après la brève accalmie qui a suivi l'intervention française et ce malgré l'opération Barkhane. Ce diagnostic plutôt sombre que nous portons vous paraît-il justifié ? Quelle est votre propre analyse ?

Le G5 Sahel et sa force conjointe ont été créés en février 2014 par la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad. Il s'agit d'un cadre de coordination liant sécurité et développement. Le G5 regroupe cependant des pays qui appartiennent à plusieurs organisations régionales différentes et dont les intérêts ne coïncident pas toujours. Dans ce contexte, pourriez-vous nous éclairer sur les forces et les faiblesses de ce nouvel ensemble ? À terme, ces forces sont censées relayer la présence française. Comment cette coopération est-elle perçue par les populations du Sahel ?

S'agissant de la création d'une force conjointe, évoquée depuis longtemps mais qui n'a commencé à prendre réellement forme qu'en 2017, nous attendons vos éclaircissements. En juin, la France a obtenu que le Conseil de sécurité des Nations unies adopte une résolution qui « salue le déploiement » de la force conjointe, mais, du fait

principalement de la réticence des États-Unis, cette résolution ne mentionne pas le chapitre VII permettant le recours à la force.

Après un intense travail diplomatique, une seconde résolution adoptée le 8 décembre dernier permet cependant à la Minusma d'apporter un soutien logistique et matériel à la force conjointe du G5 Sahel.

Enfin le Président de la République a réuni les partenaires du G5 à la Celle-Saint-Cloud mercredi dernier. L'Arabie Saoudite, notamment, a annoncé une contribution de 85 millions d'euros. Selon vous, la force conjointe du G5 est-elle aujourd'hui crédible ? À quelles conditions peut-elle être efficace, tout en respectant nos standards en matière de droits de l'homme ?

Monsieur Mosneron Dupin, Expertise France, l'agence française de coopération internationale, intervient au Sahel à travers de nombreux projets, allant du soutien matériel de la Minusma à l'agriculture en passant par la santé. Ces projets sont financés pour une grande partie par l'Union européenne, par d'autres bailleurs multilatéraux et pour une part plus modeste par la France et l'AFD.

L'approche de la coopération technique française au Sahel est-elle à la hauteur des enjeux et bien coordonnée ? La France, en particulier, est-elle en mesure d'apporter une contribution significative en matière d'agriculture et d'indépendance alimentaire, sujet essentiel pour l'avenir compte tenu de la croissance démographique du Sahel ?

Le continuum sécurité-développement est essentiel pour les pays du Sahel, qui ont besoin de stabilité pour se développer. Or la question financière reste prégnante, car on se situe en partie hors du champ de l'aide au développement et de ses financements. Comment Expertise France intervient-elle dans ce domaine ? Quels sont les financements que l'agence peut mobiliser ?

Expertise France a été chargée d'une mission de soutien au développement de la Force conjointe du G5 avec un financement de 50 millions d'euros issus de la facilité africaine de paix de l'Union européenne. En quoi consiste cette mission ?

M. Yvan Guichaoua, enseignant-chercheur à la Brussels School of International Studies. – J'aborderai trois points : l'activité des mouvements djihadistes de la zone, les réponses institutionnelles – notamment les canaux diplomatiques activés par les États dans la zone, qui sont parfois en concurrence avec l'activité contre-terroriste, ainsi que les impacts politiques de celle-ci ; et enfin, la perception sécuritaire des populations.

L'activité des mouvements djihadistes s'est étendue depuis le lancement de l'opération Serval en 2013, gagnant le centre du Mali où leur activité est désormais plus intense que dans le Nord – notamment à Douenza, à Mopti. Cette activité se rapproche dangereusement de la capitale Bamako. Dans cette région ont lieu des attaques régulières contre les forces nationales de sécurité alors qu'au Nord, c'est plutôt la présence étrangère, notamment la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (Minusma), qui est ciblée. La situation s'est aussi dégradée au Nord du Burkina Faso, où les acteurs de la violence armée y sont directement connectés à ceux du Mali, même si ce ne sont pas les mêmes groupes.

Une autre zone a récemment attiré l'attention, bien qu'elle soit conflictuelle depuis longtemps : la frontière entre le Mali et le Niger, notamment vers Tillabéri côté Niger, Ménaka côté Mali. C'est un prolongement de l'activité djihadiste du centre du Mali.

La représentation cartographique peut donner l'impression d'un front uniforme en extension, mais cette progression géographique est intimement liée à des rivalités locales. C'est un mécanisme de percolation ; la doctrine et l'agenda général des groupes sont les mêmes, mais les ressources de la mobilisation locale sont à rechercher dans les rivalités communautaires. Il faut donc comprendre, pour chacune des zones concernées, quels acteurs prennent les armes et pourquoi. Les systèmes de recrutement, en effet, sont locaux, même si l'épicentre opérationnel est la région de Kidal, où circule le chef de guerre Iyad Ag Ghali.

Les comparaisons entre Kidal, le centre, la zone de Tombouctou, la zone frontalière Mali-Niger ou le Burkina Faso sont éclairantes. Ainsi dans la région de Tombouctou, les djihadistes sont très influents mais la violence est réduite, car un *modus vivendi* a été trouvé avec les représentants des communautés locales.

C'est autour de Kidal que la situation est la plus complexe : le groupe chargé de la gestion de la ville, le Haut conseil pour l'unité de l'Azawad (HCUA) – branche de la Coalition des mouvements de l'Azawad (CMA) signataire des accords d'Alger – entretient des relations troubles avec le mouvement djihadiste d'Iyad Ag Ghali, avec un alignement politique qui semble croître et une activité militante non-violente, dans la ville même, contre Barkhane et la Minusma.

Au centre du Mali, la problématique est différente : on ne peut exclusivement attribuer l'activité militaire à un alignement idéologique avec les mouvements djihadistes notamment du fait de l'importance de la problématique des pasteurs Peuls. Ceux-ci prennent les armes contre le système et leur propre élite, incarnation d'un *statu quo* qui les a marginalisés. Cette mobilisation peut être interprétée comme une demande d'État, d'ordre, de justice, d'accès équitable aux zones pastorales. Cette aspiration à une offre politique alternative n'est pas une si mauvaise nouvelle. Actuellement elle est comblée par des mouvements qui promeuvent l'application de la charia mais ce choix est possiblement un choix par défaut. Les problématiques du djihad doivent se comprendre à travers les enjeux locaux.

Du côté de la frontière Niger-Mali, la problématique est proche puisque le principal enjeu est l'accès aux terres pastorales. Le djihad prospère sur les rivalités entre nomades et sédentaires, mais aussi entre nomades Peuls et Touaregs. Jusqu'à un passé récent, certains groupes Touaregs étaient affiliés au pouvoir central, dont ils étaient l'instrument pour le contrôle de l'économie politique du Nord. C'est ainsi la gouvernance des dernières années qui est mise en cause. La prise des armes par d'autres groupes touaregs a renforcé le sentiment de vulnérabilité et besoin de protection parmi certaines communautés peules.

Si les forces maliennes, celles de la Minusma et dans une moindre mesure celles de Barkhane sont visées, les civils subissent eux aussi une forte pression. Tous les jours, à Tombouctou, dans le centre, à Kidal, des assassinats visent ceux que l'on accuse d'être des informateurs de Barkhane, ou même ceux qui n'ont pas fait allégeance au djihad. Les djihadistes vont bien au-delà de la violence contre l'occupant : ils travaillent au corps les populations civiles par l'intimidation, mais imposent aussi une régulation compréhensible, voire perçue comme légitime par certains.

J'ai eu l'occasion de travailler sur l'occupation de Gao, où les mains coupées des voleurs ont suscité une forte émotion. Or il ressort des discussions avec les habitants que la notion de justice instantanée ne suscite pas nécessairement de répulsion. Les djihadistes rendaient la justice en utilisant des procédures, et en se prévalant d'une légitimation – celle de l'islam – historiquement beaucoup plus ancrée que le droit des États occidentaux implanté par la colonisation. Les segments les plus éduqués de la population ont certes trouvé ces châtiments barbares, mais une forte proportion de la population admet cette justice lisible et compréhensible, rendue dans la langue qu'elle pratique et non en français.

Permettez-moi une anecdote qui m'a été racontée l'année dernière. Une ONG internationale a réussi à continuer à travailler dans un hôpital stratégiquement important pendant l'occupation, avec l'accord des djihadistes. Lors du déclenchement de Serval en 2013, le chef local des djihadistes a réuni le personnel de l'hôpital pour s'excuser d'avoir pris le pouvoir par la force ; mais, a-t-il poursuivi, la justice rendue était équitable et frappait les riches comme les pauvres ; la sécurité régnait dans la ville. Il avait raison : on pouvait laisser sa mobylette au marché pour faire ses courses, sans crainte de se la faire voler. Cela n'était pas possible avant, cela ne l'a plus été après. Le chef djihadiste a conclu qu'ils reviendraient, mais cette fois à l'invitation des populations. Selon des témoins ces adieux furent finalement très émouvants ! Voilà une histoire symptomatique du décalage entre les perceptions locales et les nôtres.

La situation humanitaire est inquiétante dans certaines zones du pays. Il n'y a pas d'État, d'éducation, de mairies dans de nombreuses localités. Un rapport du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, l'OCHA, dénombre 150 000 réfugiés à l'extérieur du Mali, un chiffre qui n'a pas bougé depuis 2012. Le processus de paix est dans l'impasse. C'est le fruit d'une certaine apathie de Bamako, de complications interminables induites par le comportement des mouvements signataires, et du sabotage systématique pratiqué par les djihadistes.

Ainsi un attentat contre un rassemblement dans le cadre du Mécanisme opérationnel de coordination (MOC) à Gao, il y a un an, a tué 80 personnes et mis fin à une dynamique qui prenait forme : désormais, plus aucune famille n'enverrait son fils dans les forces du MOC. Depuis, le processus n'a pas redécollé. Ces actions sont symptomatiques de la capacité des djihadistes à s'inscrire dans le temps long. Je ne m'étendrai pas sur l'enlisement diplomatique.

Il y a six mois, Bamako a soutenu l'émergence de mouvements nouveaux, avec l'appui tacite de Barkhane et de la MINUSMA, sur certains territoires, notamment le Mouvement pour le salut de l'Azawad (MSA) autour de Ménaka. Mais ceux-ci se sont vite essouffés parce qu'ils utilisaient les ressources à leur disposition pour régler des comptes locaux. Les forces de sécurité ne sont pas considérées comme légitimes – je vous renvoie au rapport d'Human Rights Watch sur les exactions militaires au Nord du pays ; mais la solution des milices progouvernementales ne marche pas non plus, parce que la fragmentation communautaire est trop forte. Associées à un camp ou à un autre, les milices suscitent très vite des oppositions, y compris dans leur propre communauté.

J'aborderai enfin les perceptions de la sécurité par les populations. Une enquête a été conduite auprès d'un échantillon représentatif de ménages nigériens en 2015 ; c'était avant la dégradation critique de la situation sécuritaire, mais Boko Haram gagnait déjà du terrain. La première question portait sur le sentiment d'insécurité, sans plus de précision. D'emblée, il apparaît que si ce sentiment est massif, Diffa, menacée par Boko Haram, n'est

pas l'endroit où il s'exprime le plus. La deuxième question a consisté à exprimer les facteurs d'insécurité. Or la violence terroriste arrive très loin dans la liste, après la maladie, la pauvreté, le vol, les conflits agricoles, et même la sorcellerie ! On verrait sans doute le terrorisme figurer plus haut au Mali, mais cette enquête révèle une aspiration profonde à la sécurité et à l'ordre, avec des modes de régulation impartiaux et compréhensibles. Des groupes de discussion conduits en même temps que cette enquête auprès des ménages ont mis en évidence l'idéalisation par les populations d'une vie villageoise oubliée, centrée sur l'activité agricole et la figure de l'imam traditionnel – aujourd'hui concurrencé par l'émergence du mouvement Izala dans certaines zones du Niger. Ce ne sont pas les intrusions des mouvements terroristes qui inquiètent ; ceux-ci peuvent capitaliser sur leur connexion avec l'islam, même si ce n'est pas l'islam historiquement le plus ancré de la zone.

M. Sébastien Mosneron Dupin, directeur général d'Expertise France. – Je ne peux que souscrire aux propos d'Yvan Guichaoua sur la complexité de la situation et l'enchevêtrement du local et du national. C'est un peu comme l'Orient compliqué, plus vous essayez de comprendre, plus la complexité des équilibres en présence et des facteurs de crises vous apparaissent. Le Sahel, c'est comme les Balkans, si vous avez compris, c'est que l'on vous a mal expliqué...

Mon propos sera complémentaire, il est celui d'un opérateur de l'Etat en charge de la coopération technique. Il sera nécessairement empreint d'humilité : si la coopération au développement avait réussi au Sahel, nous ne serions pas en train d'en parler. Il y a de très belles réussites et de nombreux échecs. Il faut apprendre de nos échecs. D'une certaine façon, l'insistance sur le continuum sécurité/développement, c'est une leçon apprise sur le terrain, l'un sans l'autre, cela ne marche pas !

Un mot sur Expertise France. Nous sommes l'agence française de coopération technique. Nous conseillons, nous accompagnons des ministères et des administrations partenaires dans le cadre de réformes de leurs politiques publiques. Notre cœur de métier est le renforcement de capacité. Nous apportons un appui à la définition et à la mise en œuvre de politiques publiques autour de quatre axes prioritaires :

- Renforcer la gouvernance démocratique, économique et financière,
- Contribuer à la stabilisation des pays fragiles et à la sécurité,
- Lutter contre le dérèglement climatique
- Renforcer la santé publique et le développement humain.

Le Sahel est notre priorité géographique : l'Afrique concentre plus de 50 % de notre activité, et le Sahel 25 à 30 %. Nous menons une trentaine de projets nationaux et régionaux. Citons d'abord l'accompagnement des ministères de l'économie et des finances du Niger, du Mali et de la Mauritanie, dans la gestion et l'augmentation des ressources domestiques. Il y a en effet un enjeu fiscal dans ces pays, afin de financer les services publics de base et faire face au doublement de la population d'ici 2050. Nous accompagnons également le Mali dans un processus de décentralisation, très lié aux accords de paix : le couple décentralisation-déconcentration est l'une des clés du développement local dans cette zone comme dans l'ensemble de l'Afrique.

Dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle, nous menons un projet en direction des jeunes dans la région de la Boucle du Mouhoun, au Nord du Burkina Faso, en mettant l'accent sur le bassin d'emploi : qu'est-ce qui fonctionne, quelles sont les qualifications nécessaires ? Nous travaillons aussi dans les domaines du changement climatique dans plusieurs pays du Sahel, de la santé – notamment au Tchad – et de l'éducation de base au Niger.

Dans le domaine de la sécurité, nous conduisons avec la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), notre homologue allemande un projet de renforcement de capacité des forces de gendarmerie autour de Mopti, au centre du Mali, à travers la fourniture d'infrastructures, d'équipements et de formation. Nous développons également une action conjointe, en parallèle, avec la GIZ en matière de services publics de base et de création d'opportunités économiques. Notre stratégie consiste à travailler sur une zone limitée, mais sur le renforcement de capacité de l'ensemble des services publics de façon à répondre aux besoins des populations et à relégitimer l'Etat.

Ces projets illustrent très clairement la capacité d'Expertise France, issue de la fusion d'opérateurs qui traitaient aussi bien des questions de sécurité que de développement humain, à proposer des projets intégrés sur ce continuum.

En matière de sécurité, nous assurons également le soutien logistique d'opérations de maintien de la paix dont la Minusma qui est une des opérations les plus meurtrières – 146 morts depuis son lancement – et la plus coûteuse – 1 milliard d'euros par an – des opérations de maintien de la paix menées par l'ONU aujourd'hui. Expertise France exerce cette activité dans le cadre d'un accord intergouvernemental entre la France et l'ONU. Nous assurons également le soutien logistique à la Force du G5 Sahel.

Un film destiné à l'ONU présentant l'action d'Expertise France est montré aux participants.

Après cette illustration concrète du savoir-faire d'Expertise France, quelques mots sur la notion de continuum sécurité-développement et sur les leçons tirées de notre expérience sur le terrain.

Si l'on parle tant de ce continuum aujourd'hui, c'est que jusqu'à présent, les opérations de développement et de sécurité étaient conçues et menées de façon séparée, pour plusieurs raisons.

D'abord, les dépenses de sécurité ne sont pas éligibles à l'aide publique au développement au sens de l'OCDE. De plus, la réforme des services de sécurité et le renforcement des forces de police ne font généralement pas partie du mandat des bailleurs de fond. C'est le cas par exemple à l'AFD. Enfin, les mentalités ont longtemps été marquées par la dichotomie entre services sociaux, forcément bénéfiques aux populations, et services régaliens, toujours du côté de l'arbitraire et de la violence. Les « trois D » que sont la défense, la diplomatie et le développement ont ainsi longtemps fonctionné avec un personnel, des instruments et des budgets séparés et une coordination très faible.

Depuis quelques années, toutes les réflexions à la commission européenne, comme à la Banque mondiale sur les Etats dit « fragiles », les Etats dit « faillis », sur l'approche dite « globale » où sur « la vulnérabilité » visent à essayer de décloisonner les 3D

et avoir une analyse plus globale des situations et des réponses plus intégrées, associant des questions de développement, de sécurité et de gouvernance.

En effet, le bilan de l'aide au développement depuis un demi-siècle au Sahel est mitigé. Des sommes considérables y ont été consacrées. La stratégie Sahel de l'Union européenne représente par exemple un budget de 8 milliards d'euros pour la période 2015-2020. L'aide s'est souvent concentrée sur les infrastructures et le développement humain : route, irrigation, santé, éducation avec quelques succès, mais globalement les résultats ne sont pas à la hauteur des espoirs. Le Sahel concentre toujours 3 des 5 pays les plus pauvres du monde. Quelques chiffres peuvent illustrer la situation : 77 % des adultes au Mali ne savent ni lire ni écrire ; 5 % des surfaces cultivables sont irriguées ; 0,2 % de la population rurale a accès à l'électricité continue. Les mouvements djihadistes et les trafics se sont développés sur le terreau du sous-développement. Chacun de ces pays souverains depuis plus de 50 ans a sa part de responsabilité, mais l'APD aurait pu sans doute faire plus ou mieux.

Comment expliquer cette situation ? De nombreux facteurs interviennent. Pour ce qui relève de la responsabilité de l'aide au développement, on peut relever des problèmes de méthode et d'allocation.

D'abord, il y a eu manifestement des problèmes liés au ciblage de l'aide qui n'a pas toujours répondu aux priorités des populations notamment en matière de sécurité et de services régaliens. Aujourd'hui des zones entières sont désertées par l'Etat et les services publics de base. L'ordre public n'est plus assuré. L'Etat ne rend plus les services de base qu'attendent les populations locales. Il est enfin progressivement délégitimé au profit de groupes violents qui font régner l'ordre et assurent parfois de véritables services sociaux.

Autre oublié, l'agriculture : alors que 70 % de la population du Sahel est rurale, l'agriculture n'a pas toujours constitué la priorité des bailleurs. Seuls par exemple 3,5 % des 3,4 milliards promis en 2015 à la Conférence des donateurs de Bruxelles sur le Mali lui ont été consacrés.

Enfin, l'aide n'a pas réussi à accélérer la transition démographique au Sahel. Au Niger, la moyenne d'enfants par femme est de 7, contre par exemple 2,2 en moyenne en Asie. Cela a un impact majeur sur le niveau de vie des populations. Au Niger, le PIB par habitant a régressé de 30% depuis l'Indépendance du fait du décalage entre croissance économique et croissance démographique. Il y a aujourd'hui 70 millions d'habitants au Sahel ; ils seront 200 millions en 2050, sans doute 500 millions avec le Nigeria. Cette zone – qui n'est pas éloignée de la rive Sud de l'Europe – court des risques majeurs en termes de sécurité alimentaire. Entre insécurité et famine, on est potentiellement face à une bombe démographique

Autres difficultés bien connues, les problèmes de coordination entre bailleurs et le manque d'évaluation des projets et de leur impact global. Il arrive que l'on puisse améliorer la situation de certains agriculteurs sédentaires en faisant du tort aux éleveurs nomades ou vice-versa, que l'on aide une ethnie au détriment d'une autre. Enfin, l'aide a souvent contourné les structures étatiques jugées trop fragiles et nuit à la consolidation de l'Etat. La coopération au développement a toujours été prise entre le souhait politique d'impact à court terme et la nécessité de s'inscrire dans le long terme. Mais sans doute au Sahel le court terme a prévalu sur le renforcement des capacités des Etats à long terme.

Sur le plan sécuritaire, quel bilan peut-on dresser ? La situation a conduit à une implication croissante d'armées étrangères en substitution des forces nationales incapable de faire face à la montée de l'insécurité et des menaces. Au Mali, l'incapacité des forces de sécurités intérieures, la multiplication des mouvements violents, le développement des trafics, la crise libyenne : tous ces facteurs ont conduit aux épisodes que l'on connaît. Si l'intervention de Serval puis de Barkhane ont été salutaires, elles ont suscité un élan populaire qui ne peut cependant durer.

Tout le monde sait que le choix de faire assurer l'ordre public par des forces étrangères françaises ou multinationales n'est pas une solution durable quelle que soit la qualité de ces armées. Les forces françaises seront et sont parfois déjà perçues comme des forces d'occupation, malgré tous les efforts de Barkhane pour s'insérer dans le tissu local, travailler en partenariats avec les forces maliennes, et agir au bénéfice de la population locale. Il en va de même de la Minusma comme en témoigne la détérioration rapide de la piste d'atterrissage de Kidal par des forces locales alors qu'elle avait été reconstruite depuis peu dans le cadre du programme que nous avons porté pour le compte de la Minusma. Cet exemple témoigne d'un manque de compréhension des populations à l'égard des missions de l'ONU dans le contexte, il est vrai complexe, de Kidal. Le ressenti de ces populations locales est un élément clef de la situation. En dépit du milliard de budget annuel de la Minusma, des 600 millions de Barkhane, les attaques ont augmenté. C'est pourquoi une solution sahélienne aux problèmes sahéliens est nécessaire : c'est le sens du G5 Sahel.

Après ce constat, quelles sont les nouvelles orientations prises par les politiques de coopération au Sahel ?

La détérioration de la situation a tout d'abord clairement illustré la nécessité d'une approche coordonnée et globale du continuum sécurité / développement.

La première orientation retenue par les bailleurs repose donc sur une approche simultanée des questions de sécurité et de développement consistant à coordonner les analyses, à monter des projets ensemble en synergie, pour renforcer les capacités des services de l'État sur place. Il ne s'agit pas de demander aux militaires de faire du développement ou aux coopérants de faire de la sécurité, mais qu'ils agissent de façon coordonnée et complémentaire. A Expertise France, nous avons l'avantage d'avoir les deux profils, nous partons d'une analyse conjointe des situations et des ressentis des populations pour monter des projets intégrés associant : la sécurité, la gouvernance locale, l'accès à la justice et aux services de base ainsi que le développement d'activités génératrices de revenus.

Cela suppose de mettre le renforcement de capacité au cœur du dispositif. Il ne faut pas faire à la place, mais faire avec, conseiller, former, se rendre non plus indispensable mais dispensable, c'est-à-dire pouvoir se retirer en sachant que l'autonomie des acteurs ainsi accompagnés est assurée.

Cette nouvelle approche, les bailleurs l'acceptent et la promeuvent désormais. Au niveau européen par exemple, la Direction générale Coopération internationale et développement internationale (DG Devco) a ce mois-ci pour la première fois créé un instrument de renforcement capacité en matière de sécurité et de défense (CBSD).

La deuxième voie consiste à mieux se coordonner. La coordination a depuis longtemps été bien perçue comme une nécessité par tous comme en témoigne la « programmation conjointe » au niveau européen, la « stratégie intégrée » au niveau des

Nations unies, mais dans les faits beaucoup reste à faire. Au niveau local, chacun a sa stratégie et mène ses projets, parce que la solidarité est aussi un instrument d'influence. C'est pourquoi l'initiative de l'AFD, de la Banque mondiale, de la Banque Africaine de développement, de la France, de l'Allemagne et d'autres de constituer l'Alliance pour le Sahel, qui identifie des chefs de file dans 6 thématiques prioritaires au Sahel (l'accès à l'énergie, la gouvernance, la décentralisation, l'éducation et l'employabilité des jeunes, sécurité alimentaire, sécurité) est une voie prometteuse. La démarche consiste à mutualiser les moyens, augmenter les ressources, aligner les stratégies et les conditionnalités, à intégrer la sécurité dans les projets, et à proposer des actions phares, mesurables et évaluables.

Troisième orientation : aider à la constitution d'une force sahéenne de sécurité efficiente : la force conjointe du G5 Sahel, déployée en trois fuseaux larges de 50 kilomètres orientés nord-sud.

Un Power Point présentant la genèse de la Force Conjointe du G5 sahel son implantation sur une carte et le soutien logistique d'Expertise France est montré aux participants.

La génération de cette force multinationale exigera des moyens. Il faudra opérationnaliser les PC de commandement, assurer l'interopérabilité entre les forces, les former, les accompagner, les équiper – en moyen de communication et de transport de troupes. L'Union européenne a notamment chargé Expertise France de mettre en œuvre un soutien civil de 50 millions d'euros consacrés notamment à la réhabilitation des PC, aux communications et à l'évacuation médicale d'urgence. Le budget nécessaire au fonctionnement de la force du G5 est compris entre 200 et 400 millions euros. C'est une force naissante : 5 000 hommes pour 5 millions de kilomètres carrés, c'est peu au regard de l'étendue des territoires concernés, mais c'est un début. En outre, dans ce domaine, le principal est la qualité en matière de réactivité, de mobilité et d'interopérabilité. Un autre aspect essentiel est le respect des populations. En cas d'exactions, le remède serait pire que le mal : Boko Haram s'en est nourri. La justice et l'État de droit sont essentiels à l'adhésion des populations.

En conclusion, je formulerais trois séries d'observations au niveau international et français et au niveau de l'agence.

Au niveau international, il convient d'inscrire nos actions dans une stratégie globale de stabilisation autour de 6 piliers : la sécurité, la gouvernance locale, l'accès à la justice et aux services de base ; le développement économique et l'emploi. Il est également indispensable de mutualiser les financements pour favoriser une programmation et une exécution conjointe : c'est le sens des fonds fiduciaires. Il convient d'accorder une plus grande importance à la prévention. Certains pays font l'objet d'une surabondance de bailleurs, d'autres sont « orphelins » - et à l'intérieur de certains Etats fragiles, il y a des zones en difficultés où l'aide ne parvient pas. Comme chacun le sait : la prévention coûte bien moins cher qu'une intervention post-crise, comme en témoigne la côte d'Ivoire ou la RCA. Il faut enfin encourager les circuits courts et évaluer systématiquement les actions menées. Il faut capitaliser sur ces évaluations pour améliorer nos méthodes et l'impact de nos actions. L'évaluation est un élément essentiel de l'efficacité de l'aide.

Au niveau national, deux observations : il conviendrait de créer une équipe France de la coopération et du continuum sécurité développement plus compacte et plus solidaire. Pour l'instant interviennent sur le Sahel à différents titres, par ailleurs tout à fait légitimes :

l'AFD, Expertise France, le centre de crise, la Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD), le Secrétariat général du Conseil supérieur de la défense nationale (SGDSN), l'Etat-major des armées, la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) : chacun a sa stratégie et ses projets. Sans doute gagnerait-on à une plus grande synergie notamment entre ce qui relève des affaires étrangères et de la défense. Des liens existent, ils pourraient être renforcés. Deuxièmement, s'il faut constituer des alliances internationales, nous gagnerions à mettre des moyens bilatéraux supplémentaires pour peser sur les orientations des bailleurs internationaux et des fonds fiduciaires. La France qui a une intimité avec ces pays du Sahel, une diaspora issue de ces pays, des intérêts majeurs dans la région, ne peut pas sous-traiter cette coopération à d'autres. Un doublement de la facilité vulnérabilité à 200 millions serait sans doute nécessaire.

Quelques observations sur Expertise France. Avec cette agence, vous avez au sein de cette commission en 2014, créé un opérateur particulièrement bien positionné sur le continuum sécurité développement. Son activité sur financements internationaux a augmenté de 70 % depuis sa création. Nous rendons une palette de services qui font de nous un opérateur assez unique au niveau européen ce qui explique notre développement. J'aurais cependant trois observations :

Premier point, le modèle économique qui est le nôtre aujourd'hui n'est pas adapté, en demandant à l'opérateur à la fois de remplir une mission d'intérêt général, d'être un instrument de la politique étrangère française tout en poursuivant un autofinancement qui nous rapproche d'un modèle entrepreneurial privé, qui va à l'encontre même de ce type d'intervention sur des théâtres d'opérations complexes. Il est prévu que notre modèle économique évolue à l'occasion de notre prochain contrat d'objectifs et de moyens 2019-2021, vers un modèle mixte comparable à ceux d'autres agences européennes, telle que l'agence belge.

Deuxième point, avec la poursuite de la réforme du dispositif de coopération technique, nous pourrions être plus efficace. Le texte de loi prévoyait une deuxième vague qui pourrait se traduire par l'intégration des activités de coopérations opérateurs police, justice et agriculture ou un accès plus direct à leur vivier d'experts. Nous y sommes favorables, ce sont d'un côté, des domaines essentiels au continuum sécurité développement, la police et la justice, de l'autre, l'agriculture, une priorité essentielle pour le Sahel.

Troisième point, dans le champ de la stabilisation et de la prévention des crises, Expertise France est financée par de nombreux bailleurs : l'ONU, l'Union européenne, les Anglais, les Japonais, mais assez rarement par l'AFD qui ne représentera en 2018 que 5 % de nos activités. Nous avons donc des marges de progression considérable. Nous n'avons, par exemple, actuellement aucun projet avec l'AFD sur la facilité-vulnérabilité. Expertise France pourrait avoir un soutien plus fort de l'opérateur pivot de la coopération française. Il y a des synergies évidentes entre les deux opérateurs à développer. Ces synergies devraient nous conduire à un rapprochement que j'appelle de mes vœux, mais il faudrait au préalable développer plus de projets ensemble, en particulier, sur ce continuum sécurité développement.

L'année prochaine, vous devrez donner votre avis sur les contrats d'objectifs et de moyens d'Expertise France et de l'AFD. La loi de 2014 sur l'aide au développement sera modifiée : le Parlement aura donc l'occasion de peser sur les orientations de notre politique de coopération eu développement et l'organisation des opérateurs intervenant dans ce secteur.

En conclusion, le Sahel est une des zones les plus fragiles et complexe du monde, avec des dynamiques locales, nationales, internationales enchevêtrées. C'est déjà une zone stratégique pour la France et pour l'Europe. Avec 200 millions d'habitants en 2050, cette zone deviendra une menace stratégique pour l'Europe si la situation ne s'améliore pas.

M. Christian Cambon, président. – Votre présentation n'est guère rassurante. La France a apporté des financements massifs d'aide au développement dont l'efficacité reste à prouver. Merci d'avoir rendu hommage à l'initiative du Sénat : j'étais un de ceux qui ont voulu créer Expertise France. Cet organisme a permis de rassembler tous nos outils d'expertise.

M. Jean-Marie Bockel. – Ces exposés étaient très intéressants, très convaincants mais quelque peu désespérants. J'ai longtemps sillonné le nord Mali dans le cadre de la coopération décentralisée. Dans certaines zones, la notion de danger était totalement absente alors que ce n'est plus le cas aujourd'hui : quelle dégradation tragique !

Le G5 Sahel a besoin de partenaires conscients des enjeux.

M. Michel Boutant. – Au tout début de l'opération Serval, la télévision française nous montrait les troupes françaises accueillies comme des libérateurs. Aujourd'hui, les forces sur le terrain sont considérées comme des occupants. M. Guichaoua nous a dit qu'à l'hôpital de Gao, le chef djihadiste était venu présenter ses excuses au personnel. En voulant pacifier le Mali, n'est-ce pas l'occident que nous voulons sauver, plutôt que de répondre aux attentes immédiates de la population ?

M. Yannick Vaugrenard. – Si vous comprenez le Sahel, c'est qu'on ne vous a pas bien expliqué, avez-vous dit. Mais grâce à vos deux interventions, nous commençons à comprendre, en dépit de la complexité du sujet : vous bousculez les idées communément reçues et admises. Barkhane, avez-vous dit, est considérée comme une force d'occupation. J'ai été frappé par l'enquête d'opinion que vous avez évoquée : les questions les plus importantes pour la population locale sont celles de santé, de niveau de vie, de sécurité et d'éducation. Le terrorisme n'est cité qu'après. Les populations ont avant tout besoin d'un État.

Ne pensez-vous pas qu'une collaboration beaucoup plus étroite avec l'Algérie, le Maroc et la Mauritanie permettrait d'être plus efficace ? Ce sont en effet ces trois pays qui seraient concernés au premier chef en cas de crise majeure, renforcée par une démographie galopante. Comment ces pays sont-ils intégrés dans le processus actuel ?

M. Robert del Picchia. – Plusieurs études démontrent qu'il existe de par le monde plus de 200 millions d'enfants sans nom, dont une grande partie en Afrique. Avez-vous prévu des aides pour les déclarations de naissance ? Cela permettrait d'endiguer les divers trafics d'êtres humains.

M. Richard Yung. – Dans le temps, les Touaregs étaient organisés et maintenaient l'ordre dans toute la zone sahélienne. Le Sahara est devenu une sorte de supermarché de la vente de drogues et d'armes diverses. Les Touaregs y jouent un rôle important, ce qui a provoqué leur déstructuration. Nous avons donc perdu nos interlocuteurs historiques. Confirmez-vous cette analyse ?

Les forces unifiées dans la zone du Sahel ne m'inspirent pas une grande confiance. Depuis 50 ans, nous tenons à bout de bras les écoles militaires et de gendarmeries, sans aucun résultat. Cela signifie-t-il que Barkhane est là pour les quinze prochaines années ?

M. Christian Cambon, président. – La communauté internationale a dépensé des milliards d'aide au développement, notamment pour le Mali. Les résultats sont plus que décevants : nous avons l'impression de remplir le tonneau des Danaïdes.

M. Pascal Allizard. – L'Union européenne appuie le G5 Sahel en débloquant 50 millions pour lutter contre le terrorisme et le crime organisé, pour rétablir l'ordre démocratique et former le personnel de commandement de l'armée malienne. L'aide européenne est-elle suffisante ? Comment s'articule-t-elle avec vos propres missions ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je partage votre analyse sur l'échec de notre politique de développement. L'ONU nous a reproché le faible montant de notre aide au développement. Vous estimez qu'il nous faut plutôt changer nos façons d'aider. Dans divers pays africains, nous avons financé de grands projets, mais sans aucun contrôle. À Bamako, un ministre m'a dit : demandez-nous des résultats ! Avec d'immenses projets qui n'aboutissent pas, nous entretenons la corruption dans ces pays. Privilégions les circuits courts : nous l'avions dit dans notre rapport sur le Sahel, l'année dernière, M. de Raincourt et moi-même.

Pourquoi continuer dans cette voie alors que nous constatons que les résultats sont inverses à nos attentes ? Plutôt que de se fixer comme seul objectif d'atteindre 0,7 % du PIB pour l'aide au développement, demandons-nous comment faire pour être efficaces.

M. Ladislas Poniatowski. – Vos présentations étaient passionnantes, lucides humbles, mais aussi terrifiantes. Il nous faut rester, mais comment le faire quand on est considéré comme un occupant ?

La photo du camp de Kidal que vous nous avez montrée m'a fait penser à Diên Biên Phu : on se retranche et on se protège avant d'être attaqué et de riposter le mieux possible. Les terroristes qui quittent l'Irak et la Syrie vont venir au Sahel, comme ils l'ont déjà fait en Libye. Vous nous avez démontré que nos forces n'avaient pas l'intention d'être offensives. Mais comment aller chercher les terroristes qui risquent d'être plus nombreux dans les mois et années à venir ? Que faire avec nos 4 500 hommes et les 9 000 soldats africains pour tenir cet immense territoire ?

M. Christian Cambon, président. – La Minusma n'a pas vraiment le mandat pour être réellement offensive, alors que Barkhane l'est beaucoup plus.

M. Sébastien Mosneron Dupin. – Ces forces sont complémentaires. L'action des forces armées locales et internationales est complétée par la puissance, la mobilité, la réactivité et l'allonge de Barkhane. Barkhane n'est, par ailleurs, pas seulement perçue comme une force d'occupation. Elle assure la sécurité publique, forme les forces maliennes et nigériennes et intervient sur le terrain. Barkhane est ainsi à l'origine des premiers exercices de la force conjointe du G5 Sahel : c'est elle qui a mené les premières opérations transfrontalières avec certaines armées du G5. La première opération officielle des forces du G5 en octobre dernier a mobilisé près de 1 000 hommes, sur environ 200 kilomètres et a montré un vrai savoir-faire, lié notamment à une formation commune, dispensée par les écoles nationales à vocation régionale soutenues par la Direction de la coopération de sécurité et de défense. Le tableau ne doit donc pas être noirci à l'extrême. Notre coopération en matière de

développement comme de défense a fait œuvre utile. En outre, je constate une véritable mobilisation de la communauté internationale sur le financement de cette nouvelle force multinationale comme en témoigne la réunion de la Celle Saint Cloud. Les pays du G5 Sahel eux-mêmes se mobilisent. Le Niger par exemple, doit armer 4 forces différentes (FMM, Minusma, G5, et OP nationales), ce qui relève de l'exploit tant leur armée de terre est réduite.

M. Yvan Guichaoua. – Barkhane est très active sur le terrain : la semaine dernière encore, un chef djihadiste a été visé. Notre armée tente par tous les moyens d'éviter les bavures mais elle ne sait pas vendre le récit de ses actions. C'est d'ailleurs plus que de la politique que de la communication qu'il faut. Quand la France intervient, des voix s'élèvent pour défendre les cibles visées, les qualifiant par exemple de bergers innocents. Les opérations de Barkhane donnent lieu à toutes sortes de spéculations qui peuvent se retourner contre elle. L'épisode des onze militaires maliens, retenus en otage dans un camp djihadiste, et qui ont été bombardés par nos forces, a eu des conséquences dramatiques. La question de l'assurance vie des militaires est très importante : ce sont des manifestations de veuves de militaires ont enclenché le mouvement qui a fait tomber Amadou Toumani Touré en 2012.

De plus, Barkhane met parfois fin à des initiatives de dialogue avec les groupes armés qui sont engagées en *off* par les États africains. Lors d'une intervention à la frontière du Burkina, c'est ce qui s'est passé : Barkhane a ciblé des responsables qui avaient engagé un dialogue avec des intermédiaires des autorités maliennes. Pensons donc aux impacts politiques des actions antiterroristes. Barkhane peut contribuer à interrompre les fils du dialogue. Le chef de la tribu dominante de Kidal dirige le Haut conseil pour l'unité de l'Azawad (HCUA), mais une bonne partie de sa tribu a choisi le camp du djihadiste d'Iyad Ag Ghaly. En traçant une ligne infranchissable entre terroristes et non terroriste on interdit au chef tribal de jeter des passerelles pour récupérer les jeunes partis rejoindre les djihadistes. Le contre-terrorisme a une vision binaire du monde, alors que les rapports sociaux sont beaucoup plus multidimensionnels que ce clivage artificiel entre gentils et méchants. Les États qui ont rejoint de G5 Sahel disposent d'autres canaux d'intervention mais plus discrets. Pourquoi ne pas chercher à mieux comprendre ces initiatives informelles ?

La Mauritanie fait partie du G5 Sahel mais aujourd'hui, ce G5 se réduit à un G3 : Burkina-Faso, Niger et Mali. Une nouvelle relativement encourageante : le parrainage (et la surveillance) par Barkhane de ces forces minimise les risques d'exactions ; c'est ce que suggèrent les rapports de Human Rights Watch. En revanche, quand Barkhane n'accompagne pas les forces locales, les mauvais comportements risquent de ressurgir. Côté malien, la gendarmerie a meilleure presse que les militaires. Côté nigérien, le sens républicain de l'armée est un peu plus poussé. La semaine dernière, 33 gendarmes nigériens ont ainsi été radiés pour abandon de poste : la surveillance des militaires est plus stricte qu'au Mali.

M. Sébastien Mosneron Dupin. – L'aide ne peut pas tout. Au Mali, l'application de l'accord d'Alger est une question avant tout politique qui doit se traiter au niveau local et national. Les équilibres ethniques, politiques, les luttes contre les rentes de situation ou la corruption, relèvent avant tout d'une volonté politique. L'aide peut accompagner un processus politique, mais solution politique appartient aux maliens. La réponse au discours islamique radical est avant tout politique : faire de la démocratie, de l'État de droit, des droits de l'homme un modèle attractif, respectable parce que respecté par l'ensemble de la population des plus humbles aux plus puissants.

S'agissant de l'efficacité de l'aide, pour améliorer concrètement la situation sur le terrain, il convient de mieux se coordonner, de privilégier des demandes globales fondées sur

les 6 piliers précédemment cités, des circuits courts et une évaluation systématique des projets.

En ce qui concerne le montant de l'aide au développement française, elle ne représente qu'un tiers de l'aide allemande, et la moitié de l'aide britannique. La commande publique adressée à Expertise France s'élève à 12 millions en 2017 et 30 millions en 2018 tandis qu'en Allemagne, elle se chiffre à 3 milliards, ce qui permet à l'Allemagne d'agir en faveur de la solidarité, mais également de diffuser un écosystème favorable aux intérêts allemands. J'ai récemment rencontré mon homologue. Sa préoccupation était de mettre en œuvre les 500 millions supplémentaires que l'État lui avait versés, alors que, de mon côté, je réclame 10 millions pour assurer l'équilibre de mon agence. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant qu'un ministre africain puisse me dire que lorsqu'on avait besoin d'une intervention militaire, on appelait la France, lorsqu'on souhaitait de la coopération, on appelait l'Allemagne et lorsqu'on voulait faire des affaires, on s'adressait aux Chinois. Les récentes annonces du Président de la République vers une trajectoire d'APD 0,55 % du RNB devrait cependant permettre de redresser un peu la situation.

M. Yvan Guichaoua. – L'apparition du trafic de drogue à partir des années 2005 a bouleversé des équilibres préexistants du fait des énormes sommes en jeu. Mais n'oublions pas que le Sahara a toujours été un espace de commerce intégré, traversé par des routes commerciales. Ce qui a changé avec la drogue, c'est la nature et la valeur des chargements : il faut des véhicules pour les transporter et protéger les convois. S'agit-il pour autant d'un élément structurant des conflits ? Oui et non. Il y a tout autant de passage de drogues au Niger qu'au Mali et, pourtant, le Niger s'en sort mieux que le Mali en matière sécuritaire. L'enjeu n'est pas tant de savoir si la drogue est un facteur de conflit, mais de déterminer si l'État est capable d'appivoiser les réseaux de trafic. L'État nigérien y parvient bien : les opérateurs des trafics ne sont pas loin des cercles étatiques. Au Mali, nous sommes en présence d'un duopole : pour simplifier deux groupes se disputent férocelement le gâteau dont l'un a ses ramifications à Kidal et l'autre à Bamako.

- Présidence de M. Pascal Allizard, vice-président -

M. Yvan Guichaoua. – Au Mali, le contrôle qui prévaut au Niger est inexistant : il y a des acteurs armés crédibles capables de contester le pouvoir des groupes qui sont proches de l'État, basés à Gao. Après avoir épargné les trafiquants pour se concentrer sur les djihadistes, Barkhane semble désormais entraver les routes du trafic, ce qui appauvrit les réseaux, notamment arabes, qui avaient fait la prospérité de Gao pendant l'occupation.

M. Sébastien Mosneron Dupin. – Je suis convaincu, pour répondre à M. Boutant, qu'en stabilisant la zone, nous défendons un intérêt commun aux pays de la zone et aux nôtres. L'arrivée de 3 millions de Syriens en Europe a eu des conséquences politiques considérables ; avec les 200 millions d'habitants du Sahel en 2050, on peut s'attendre à des dizaines de millions de migrants si la situation ne s'améliore pas. La participation de l'Union européenne à la montée en puissance d'une force sahélienne est dans l'intérêt du contribuable européen.

Il m'a été demandé si nous exportons nos valeurs au mépris des besoins des populations ; cela me rappelle la question de M. Chevènement au moment de l'intervention en Afghanistan : « Vouloir que la population de Kaboul puisse écouter les Beatles, est-ce un objectif de guerre pertinent ? ». Ici le but guerre est plus simple ! C'est le rétablissement de l'ordre public. Aujourd'hui, les services publics de base se retirent face à la violence des

groupes armés. Nous voulons aider ces Etats à se redéployer pour former les nouvelles générations et donner une nouvelle impulsion à l'activité économique dont ont besoin ces pays. Quant à la lutte contre les trafics, la principale destination de la drogue est l'Europe. La traite des êtres humains est contraire à notre conception de l'humanité ; mais elle finit aussi chez nous... Il est donc de notre intérêt d'aider ces Etats à ramener l'ordre et la sécurité sur leur territoire.

Nous n'intervenons pas sur l'état-civil des pays de la zone ; mais dans le cadre de la réforme, il pourrait éventuellement être envisagé de transférer à l'agence des activités de coopération internationale de ce type. Des centaines de millions d'enfants sont en effet sans état-civil. C'est aussi un enjeu humanitaire important, et également industriel pour certains groupes français spécialisés dans ce domaine de la biométrie.

M. Pascal Allizard, président. – Je vous remercie.

La réunion est close à 11 h 20.

- Présidence de M. Pascal Allizard, vice-président –

La réunion est ouverte à 15 h 05

Situation de Jérusalem et processus de paix au Proche-Orient - Audition de M. Jean-Yves le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Nomination d'un rapporteur

La commission nomme rapporteur M. René Danési sur le projet de loi n° 62 (2017-2018) autorisant l'approbation du protocole additionnel à l'accord du 9 octobre 1997 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières concernant l'emploi transfrontalier d'aéronefs.

Organismes extraparlimentaires - Proposition de désignation

La commission désigne comme candidats proposés à la nomination du Sénat :

- M. Bruno Sido pour siéger en tant que membre titulaire au sein de la Commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires ;
- M. Richard Yung pour siéger en tant que membre titulaire au sein du conseil d'administration de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger ;
- M. Gilbert Bouchet pour siéger en tant que membre titulaire au sein du Conseil d'administration de l'Agence française de développement (AFD) ;

- M. Jean-Marie Bockel pour siéger en tant que membre suppléant au sein du Conseil d'administration de l'Agence française de développement (AFD), *en remplacement de Mme Sylvie Goy-Chavent, démissionnaire.*

Organismes extraparlimentaires - Désignation

La commission désigne comme candidats :

- M. Ronan Le Gleut pour siéger en tant que membre titulaire au sein du Conseil d'administration de Campus France ;
- Mme Isabelle Raimond-Pavero pour siéger en tant que membre suppléant au sein du Conseil d'administration de l'Agence française d'expertise technique internationale ;
- M. Raymond Vall pour siéger en tant que membre titulaire au sein du Conseil d'administration de l'Institut français.

Missions de la commission pour 2018 - Désignation des membres

La commission désigne rapporteurs dans les missions suivantes :

- **Dispositif Barkhane au Sahel** : MM. Christian Cambon, Ladislav Poniatski, Rachid Temal et Oliver Cigolotti ;
- **Pré-positionnements français à Djibouti** : MM. Philippe Paul, Hugues Saury, Gilbert-Luc Devinaz et Bernard Cazeau ;
- **Évolution de la situation en Libye** : MM. Cédric Perrin et Rachel Mazuir comme co-rapporteurs, ainsi que M. Jean-Pierre Vial et Mme Christine Prunaud comme missionnaires ;
- **Mission ONU (New York)** : Mmes Joëlle Garriaud-Maylam et Sylvie Goy-Chavent, M. Jean-Noël Guérini et Mme Gisèle Jourda.

En outre, M Joël Guerriau sera chargé du suivi des réunions PESD-PSDC réunissant les parlements de l'Union Européenne ; un sénateur Les Républicains et un sénateur socialiste se joindront à lui.

Questions diverses

M. Pascal Allizard, président. – Mes chers collègues, la gendarmerie nationale propose aux sénateurs de la commission des visites ou stages de 1 à 3 jours ; vous allez recevoir dans les jours qui viennent un courrier en ce sens : il faudra s'inscrire directement auprès de la gendarmerie nationale.

La réunion est close à 16 h 05.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 20 décembre 2017**

- Présidence de M. Gérard Dériot, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Projet de loi ratifiant diverses ordonnances sur la loi d’habilitation à prendre les mesures pour le renforcement du dialogue social - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Gérard Dériot, président. – Nous examinons le rapport et le texte de la commission sur le projet de loi, adopté par l’Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi du 15 septembre 2017 d’habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social (n° 119 rectifié, 2017-2018), dont notre président est le rapporteur.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Alain Milon, rapporteur. – Le projet de loi que nous examinons aujourd’hui clôt une étape décisive de la réforme de grande ampleur du code du travail engagée par le Gouvernement, qui a pour objet principal de donner une place centrale à la négociation d’entreprise, de mieux assurer la représentation du personnel dans l’entreprise, de sécuriser les licenciements et d’adapter les règles de prévention des risques professionnels.

Des délais très contraints ont été imposés : les rencontres bilatérales avec les partenaires sociaux ont débuté en mai dernier, la loi d’habilitation a été promulguée le 15 septembre, les cinq ordonnances ont été publiées le 22 septembre et l’Assemblée nationale a adopté le présent projet de loi de ratification fin novembre. Même si une sixième ordonnance devrait être présentée aujourd’hui en conseil des ministres, principalement pour apporter des corrections formelles aux erreurs contenues dans les cinq premières, je tiens à souligner que le Gouvernement a respecté son calendrier, et à saluer la rapidité et la qualité du travail des services du ministère.

Cette réforme s’inscrit dans un mouvement de fond, qui a débuté par la position commune du 16 juillet 2001 dans laquelle les partenaires sociaux appelaient à développer la négociation collective. Cet appel a trouvé sa traduction notamment dans la loi du 4 mai 2004 qui a permis aux accords d’entreprise de déroger aux accords de branche, dans la loi du 20 août 2008 qui a fixé les critères de la représentativité syndicale, dans la loi de sécurisation de l’emploi du 14 juin 2013 qui a autorisé un accord collectif à définir le contenu d’un plan de sauvegarde de l’emploi (PSE), et récemment dans la loi « Travail » du 8 août 2016, qui a donné la primauté à l’accord d’entreprise sur l’accord de branche pour fixer les règles en matière de durée du travail, de congés et de repos.

La loi se limite désormais à définir les règles dans les domaines régaliens et l’ordre public social, elle organise la négociation collective à tous les niveaux et fixe les

normes supplétives en l'absence d'accord, afin de confier l'élaboration de la norme sociale aux acteurs les plus proches du terrain.

Tout changement suscite des craintes, et plus encore lorsque la loi est en avance sur l'évolution de la société et ambitionne de changer les comportements et les mentalités. Beaucoup redoutent la place croissante accordée aux accords d'entreprise, mais je pense que nous ne devons pas freiner cette évolution : nous devons au contraire l'expliquer, l'accompagner et la promouvoir. La loi ne doit pas tout régler dans les moindres détails, il nous faut faire confiance aux partenaires sociaux dans les branches et les entreprises. Certes, il faudra des années, voire des décennies avant que les effets d'une telle réforme soient véritablement perceptibles.

L'ordonnance n° 2017-1385, prise sur le fondement de l'article 1^{er} de la loi d'habilitation, vise à moderniser les règles de la négociation collective à travers trois mesures phares. Tout d'abord, elle clarifie l'articulation entre les accords de branche et les accords d'entreprise. Treize domaines, comme les salaires minima hiérarchiques ou les règles de recours aux CDD, aux contrats d'intérim et aux contrats de chantier, forment un premier bloc qui a vocation à être traité par les accords de branches. Ceux-ci, si les signataires le souhaitent, peuvent également porter sur quatre thèmes relevant d'un deuxième bloc, comme la pénibilité et l'emploi des travailleurs handicapés. Les accords d'entreprise ont donc vocation à traiter tous les thèmes qui ne sont pas énumérés dans les deux premiers blocs. Mais l'ordonnance fait un pas de plus pour donner une place centrale aux accords d'entreprise : ils pourront désormais aborder, en vertu d'une forme de compétence générale, des thèmes relevant des deux premiers blocs, à condition toutefois d'offrir des garanties au moins équivalentes aux salariés.

Ensuite, l'ordonnance propose un régime unique pour les accords de flexisécurité, en élargissant et en simplifiant les règles de l'accord de préservation et de développement de l'emploi créé par la loi « Travail ». Ce régime unifié résulte de l'abrogation de plusieurs dispositifs qui n'ont pas fait leurs preuves en raison de leur cadre juridique trop contraignant, comme les accords de maintien de l'emploi (AME) et les accords de mobilité interne.

Le nouvel accord pourra ainsi modifier le temps de travail, la rémunération et les règles de mobilité pour faire face à des difficultés passagères de l'entreprise ou pour gagner un nouveau marché. Un salarié qui refusera l'application du nouvel accord encourra un licenciement pour motif spécifique, qui n'est ni personnel ni économique. Les entreprises pourront ainsi se doter d'un accord structurant, sur le modèle de ceux utilisés en Allemagne, pour s'adapter en interne aux fluctuations du marché. Ce faisant, notre économie pourra peut-être éviter d'utiliser exclusivement les outils d'ajustement externe que sont le recours aux contrats atypiques et le licenciement économique.

L'ordonnance propose enfin une réforme ambitieuse du mandatement syndical, afin de favoriser la conclusion d'accords collectifs dans les entreprises dépourvues de délégué syndical. Dans les entreprises déjà dotées de délégué syndical, ce dernier conserve l'intégralité de ses prérogatives. On ne peut plus faire la promotion de la négociation d'entreprise sans se soucier de la situation particulière des petites entreprises sans présence syndicale : seulement 4 % des entreprises de onze à quarante-neuf salariés disposent d'un délégué syndical.

Dans les entreprises de moins de onze salariés dépourvues de délégué syndical, et dans celles employant moins de vingt salariés également dépourvues d'élus du personnel,

l'employeur peut conclure directement avec les salariés un accord collectif qu'il a préparé, portant sur l'un des thèmes ouverts à la négociation dans le code du travail, si les deux tiers du personnel l'acceptent.

Dans les entreprises de onze à cinquante salariés dépourvues de délégué syndical mais dotées d'élus du personnel, l'employeur qui souhaite conclure un accord a le choix entre trois possibilités mises sur un pied d'égalité : il peut le signer soit avec des élus non mandatés, soit avec des élus mandatés, soit avec des salariés non élus mais mandatés. Si les règles de conclusion des accords collectifs sont assouplies dans les entreprises de moins de cinquante salariés dépourvues de délégué syndical, les règles antérieures accordant une priorité au mandatement sont maintenues dans les entreprises de plus de cinquante salariés.

Prise en application de l'article 2 de la loi d'habilitation, l'ordonnance n° 2017-1386 procède à la création d'une instance unique de représentation du personnel, le comité social et économique (CSE), en lieu et place des délégués du personnel, du comité d'entreprise et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Beaucoup de craintes ont été émises à ce sujet, il convient de les dissiper.

L'ensemble des prérogatives des trois institutions représentatives du personnel antérieures est transféré au CSE, dont la création sur ce point se fait à droit constant. La présence d'une même instance dans toutes les entreprises d'au moins onze salariés, dont les compétences s'élargissent en fonction de leur effectif, lève l'un des freins psychologiques ressentis par les employeurs concernant le franchissement du seuil de cinquante salariés.

Les salariés, en revanche, ne vont pas voir leur représentation évoluer ou leurs droits diminuer. Dans les petites entreprises, ils pourront toujours faire part de leurs réclamations à des élus de proximité qui auront à les relayer à l'employeur. Dans celles de plus grande taille, leurs représentants seront informés et consultés sur toutes les questions relatives à la marche générale de l'entreprise. En matière de santé, de sécurité et de conditions de travail, une commission spécialisée devra être créée dans les entreprises d'au moins trois cents salariés et sur les sites Seveso, et pourra l'être en dessous de ce seuil sur décision de l'inspecteur du travail ou par accord d'entreprise. Les compétences du CHSCT seront pleinement exercées par le CSE, notamment en cas de danger pesant sur la sécurité des salariés ou en matière de prévention des risques professionnels.

La principale innovation apportée par cette ordonnance s'inscrit dans la philosophie générale de cette réforme, avec le renforcement de l'accord d'entreprise. Une plus grande liberté est laissée aux partenaires sociaux – syndicats représentatifs dans l'entreprise et employeur – pour déterminer les modalités de fonctionnement du CSE, ses moyens et le contenu de ses consultations. Des domaines jusqu'à présent fermés à la négociation leur sont désormais ouverts, comme le contenu de la base de données économiques et sociales. Ils peuvent même, s'ils le souhaitent, transformer le CSE en conseil d'entreprise, sur le modèle allemand, seul compétent pour négocier les accords d'entreprise et doté d'un droit de veto dans des domaines comme la formation.

L'ordonnance n° 2017-1387, adoptée en application de l'article 3 de la loi d'habilitation, vise à renforcer la sécurité et la prévisibilité des relations de travail, notamment en matière de licenciement. Elle instaure un barème impératif pour fixer l'indemnité accordée par le juge en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse. Ce barème comprend des planchers et des plafonds en fonction de l'ancienneté du salarié, tandis que des planchers spécifiques sont prévus pour les entreprises employant moins de onze salariés. En cas de

comportements particulièrement graves de l'employeur entraînant la nullité du licenciement, par exemple à la suite de la violation d'une liberté fondamentale ou du licenciement d'un salarié protégé en raison de l'exercice de son mandat, le juge ne doit pas utiliser le barème : il imposera une indemnité qui ne peut être inférieure à six mois de salaire et qui n'est pas limitée par un plafond.

Ensuite, l'ordonnance institue la rupture conventionnelle collective (RCC), nouvelle dénomination des plans de départs volontaires, définie par accord collectif et qui reprend la philosophie des ruptures conventionnelles individuelles. L'accord doit exclure tout licenciement mais indiquer le nombre de suppressions de postes projetées. Il n'est plus nécessaire de prouver l'existence d'une cause économique, puisque la RCC, contrairement au plan de départs volontaires défini unilatéralement par l'employeur, n'est désormais plus assimilable à un licenciement économique.

Lorsque la candidature d'un salarié pour bénéficier d'une rupture conventionnelle collective est acceptée par l'employeur, son contrat de travail est présumé rompu d'un commun accord entre eux. Afin d'éviter tout détournement du dispositif, l'ordonnance instaure un contrôle de légalité de l'accord collectif inspiré de celui mis en place pour les PSE. Concrètement, les services de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation et de l'emploi (Direccte) devront valider l'accord dans un délai de quinze jours, et pourront imposer la signature de conventions de revitalisation du bassin d'emploi si les suppressions d'emploi sont très importantes.

Par ailleurs, l'ordonnance aménage les règles du licenciement économique : le périmètre d'appréciation de la cause économique est désormais national ; les règles des offres de reclassement sont clarifiées ; un accord collectif peut préciser le périmètre d'application des critères de licenciement, quel que soit le nombre de licenciements envisagés ; la reprise d'un site autonome en cas de mise en œuvre d'un PSE est facilitée, indépendamment de la taille de l'entreprise cédante.

En outre, l'ordonnance autorise un accord de branche étendu à définir les règles de recours aux CDD et aux contrats d'intérim, en fixant leur durée maximale, le nombre de renouvellements autorisés et les délais de carence entre deux contrats. À défaut d'accord, ce sont les règles légales en vigueur avant la publication des ordonnances qui s'appliquent à titre supplétif. Il revient également à un accord de branche étendu d'autoriser l'utilisation des CDI de chantier et d'opération dans un secteur donné et de fixer les contreparties accordées aux salariés concernés.

L'ordonnance n° 2017-1388, prise sur le fondement de l'article 4 de la loi d'habilitation, traite de questions techniques relatives à l'extension et à l'élargissement des accords de branche ainsi qu'au fonctionnement du fonds paritaire de financement du dialogue social. Elle permet notamment au ministre du travail de refuser l'extension d'un accord pour des motifs d'intérêt général ou, au contraire, d'étendre des accords incomplets sous réserve qu'un accord d'entreprise vienne pallier les stipulations manquantes.

Enfin, l'ordonnance n° 2017-1389, issue de l'article 5 de la loi d'habilitation, réforme les mécanismes de prévention et de prise en charge de la pénibilité, après trois ans d'incertitude et d'indécision. Dès sa création en 2014, nous avons souligné les difficultés qu'allait susciter la mise en œuvre du compte professionnel de prévention de la pénibilité (C3P) pour les entreprises, en particulier les plus petites. Nous avons enfin été entendus : la

présente proposition constitue un véritable choc de simplification pour les acteurs économiques, sans pour autant renoncer à la prise en charge de la pénibilité.

Symboliquement, et pour la première fois, les dix facteurs de pénibilité sont inscrits dans la loi. De plus, le champ de la négociation obligatoire sur la prévention de la pénibilité est élargi et devrait passer, en raison de l'assouplissement des critères, de 1 000 à 10 000 entreprises. Celles ne se soumettant pas à leur obligation en la matière seront passibles d'une pénalité pouvant aller jusqu'à 1 % de leur masse salariale.

Surtout, le C3P est transformé en compte professionnel de prévention (C2P). Par rapport au dispositif actuel, les quatre facteurs de pénibilité dont la mesure soulevait des difficultés insolubles pour les PME en sont retirés : les manutentions manuelles de charges, les postures pénibles, les vibrations mécaniques et les agents chimiques dangereux. Pour ceux-ci, un mécanisme de départ anticipé à la retraite des salariés qui y ont été exposés et ont en conséquence contracté une maladie professionnelle est mis en place.

Le fonctionnement du compte professionnel de prévention sera identique à celui du C3P s'agissant de son abondement et de l'utilisation des points acquis. Ainsi, les premiers d'entre eux devront être consacrés au financement d'une action de formation destinée permettre à un salarié d'occuper un poste moins exposé à la pénibilité. Les points suivants peuvent permettre un passage à mi-temps sans perte de rémunération et, à partir de 55 ans, financer jusqu'à deux ans de majoration de durée d'assurance retraite.

D'importants changements sont en revanche apportés à la gouvernance et au financement du dispositif. Auparavant confiée à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), la gestion du compte professionnel de prévention sera assurée par la branche « accidents du travail-maladies professionnelles » (AT-MP) de la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam). Surtout, le C3P était financé par un fonds dédié, alimenté par deux cotisations patronales, l'une acquittée par toutes les entreprises et l'autre uniquement par celles qui exposaient leurs salariés à des facteurs de pénibilité. Le compte professionnel de prévention sera dorénavant financé par la branche AT-MP, à qui le solde des ressources accumulées par le fonds jusqu'à aujourd'hui sera transféré. Cette réforme entrera en vigueur le 1^{er} janvier prochain. L'ensemble des droits acquis par les quelque 800 000 salariés qui bénéficient aujourd'hui d'un C3P seront conservés.

L'Assemblée nationale a adopté une cinquantaine d'amendements sur ce texte, qui n'ont pas dénaturé son équilibre général. Plusieurs amendements précisant des dispositions des ordonnances méritent toutefois d'être signalés. La notion de garanties équivalentes apportées par un accord d'entreprise intervenant dans un domaine couvert par un accord de branche a été précisée ; les délais relatifs au nouvel accord de flexisécurité ont été sécurisés ; les règles de calcul de la subvention de l'employeur au CSE et les conditions de prise en charge financière des expertises ont été ajustées ; la justification de licenciements économiques à partir de difficultés artificielles, notamment comptables, a été interdite ; le contrôle d'un accord instituant une rupture conventionnelle collective par l'administration a été étendu aux mesures de reclassement et d'accompagnement des salariés.

Plusieurs amendements portant articles additionnels ont été adoptés, sur des sujets aussi divers que le calcul des indemnités de licenciement pour certains salariés dans les établissements financiers, la visite médicale obligatoire des salariés bénéficiant d'un suivi individuel renforcé avant leur départ en retraite, la limite d'âge des médecins travaillant à

l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ou encore les règles du dialogue social à la Caisse des dépôts et consignations.

Cette réforme reprend et approfondit des propositions défendues par la majorité sénatoriale ces dernières années : simplification des accords de flexisécurité, possibilité pour le juge judiciaire de moduler dans le temps l'effet de ses décisions, abrogation des contrats de génération, rationalisation des institutions représentatives du personnel mais également simplification du C3P. Dès lors, notre assemblée se doit de la soutenir.

En créant un choc de confiance, la réforme du code du travail va dans le bon sens. Elle a déjà eu un effet très favorable sur l'image de notre pays auprès des investisseurs étrangers. Si elle ne permettra pas à elle seule de faire disparaître le chômage de masse, elle contribuera indéniablement à créer un climat favorable à l'emploi : en économie comme dans d'autres domaines, la psychologie des acteurs est parfois aussi importante que les mesures concrètes.

Les entreprises ont surtout besoin de règles intelligibles et stables ; je forme le vœu que le Gouvernement ne vienne pas modifier une nouvelle fois les règles issues des ordonnances pendant le quinquennat : les employeurs ont plus que jamais besoin de stabilité juridique, après des années d'inflation et de bouleversements législatifs. Je me félicite qu'un comité d'évaluation des mesures prévues par les ordonnances ait été mis en place le mois dernier, et je souhaite que les futures modifications législatives se limitent à corriger les difficultés qu'il aura identifiées.

J'ai abordé mes travaux sur ce texte de ratification guidé par les mêmes principes que ceux qui avaient animé ma réflexion sur la loi d'habilitation l'été dernier, que l'on peut résumer en quatre points : simplification des normes, compétitivité de l'économie, prise en compte des spécificités des petites entreprises et protection des droits fondamentaux des salariés.

Mes amendements sont le reflet de cette philosophie. Ils s'inscrivent tous dans le strict cadre défini par la loi d'habilitation. Ils sont le fruit des auditions des partenaires sociaux que nous avons réalisées en commission et de celles des juristes et experts que j'ai entendus la semaine dernière.

La plupart des amendements apportent des modifications de forme aux dispositions issues des ordonnances ou corrigent des erreurs qui, en raison de la rapidité de leur processus d'élaboration, n'avaient pas été décelées jusqu'à présent. Toutefois, plusieurs amendements proposeront de revenir sur certains choix du Gouvernement, en dépit de la relation de confiance que j'ai établie avec le ministre. Que ce soit en matière de négociation collective ou de représentation du personnel, je suis en désaccord avec plusieurs des arbitrages rendus, qui entrent parfois en contradiction avec la position constante de notre assemblée. Je vous proposerai donc de rester fidèles à nos votes passés et d'adopter ce projet de loi de ratification assorti de mes amendements.

Mme Pascale Gruny. – Les ordonnances et ce projet de loi de ratification contiennent de nombreuses dispositions que nous avons adoptées au Sénat ces dernières années. Je félicite donc le rapporteur pour la rapidité et la clarté de son rapport.

La loi « Travail » de 2016 doit être corrigée sur un point : la contestation de l'avis du médecin du travail sur l'inaptitude d'un salarié a été confiée au conseil des prud'hommes,

qui peut s'appuyer sur un expert qui n'est pas nécessairement un médecin du travail. Commentant la réforme proposée par l'ordonnance, le rapporteur de l'Assemblée nationale a noté qu'il y avait seulement une trentaine de médecins inspecteurs du travail aujourd'hui. Je déposerai un amendement en séance sur ce sujet : un médecin du travail ne constate pas une inaptitude par plaisir, il a une énorme responsabilité.

M. Dominique Watrin. – Je remercie le rapporteur pour sa description fine du projet de loi, qui n'enlève rien à l'opposition frontale du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste à la philosophie de ce texte. La première ordonnance sur la négociation collective, en généralisant l'inversion de la hiérarchie des normes et en donnant la primauté à l'accord d'entreprise, remet en cause le principe de faveur et les avantages acquis, comme le treizième mois ou la prime d'ancienneté. La deuxième ordonnance réduisant les prérogatives et les moyens des représentants du personnel ne nous satisfait pas. La troisième ordonnance qui prévoit la barémisation des indemnités prud'homales en cas de licenciement abusif ne sécurise que les employeurs et encouragera les licenciements abusifs. Cette ordonnance prévoit aussi la restriction du périmètre d'appréciation de la cause économique de licenciement au territoire national lorsque l'entreprise appartient à un groupe international. Nous y sommes opposés. Nous sommes surpris de l'introduction de la rupture conventionnelle collective, contournement du PSE et des obligations afférentes de reclassement ou de priorité de réembauche.

La cinquième ordonnance sur le C2P modifie la prise en compte de quatre critères de pénibilité, qui ne seront plus soumis au principe de prévention mais de réparation, et encore, pour certaines victimes uniquement, celles dont l'incapacité est supérieure à 10 %. Ce n'est pas satisfaisant.

La sixième ordonnance, prétendument technique selon le Gouvernement, a été unanimement considérée lors de nos auditions comme un contournement des organisations syndicales en entreprise. Nous partageons ce reproche.

Ce projet de loi est extrêmement clivant. Lors des auditions, le Medef sautait de joie et ne cachait pas son extrême satisfaction, tandis que tous les syndicats étaient extrêmement critiques – certes à des degrés divers. Le texte marque une rupture ; c'est peut-être le retour de la lutte des classes !

Voyez l'arrogance du Medef dans ses déclarations. Son représentant nous a asséné une contre-vérité lors de son audition le 6 décembre. Selon lui, il n'y a pas eu de grande évolution dans le partage des richesses depuis 20 ans : plus de dividendes mais moins d'intérêts versés aux banques, moins d'investissement mais plus d'impôt... Or de 1983 à 2008, et surtout de 1983 à 1989, la répartition des richesses créées a basculé. La rémunération des salariés s'est réduite de 10 %, tandis que celle du capital a augmenté de 10 %. Évolution marquante, le nombre de bénéficiaires des revenus du capital s'est réduit, concentrant excessivement la richesse dans notre pays.

Surtout, notre pays manque structurellement d'investissement productif. La France est au 26^e rang sur 28 pays de l'OCDE, car elle est en même temps le plus gros distributeur de dividendes derrière les États-Unis. Le poids de ces dividendes freine l'investissement.

Cette loi, en sécurisant les employeurs et en fragilisant les salariés, augmentera le nombre de licenciements abusifs et ira à l'encontre de son ambition affichée : renforcer le dynamisme économique.

M. Jean-Louis Tourenne. – Je félicite le rapporteur pour ses précisions bienvenues sur les ordonnances, que vous approuvez avec un bel enthousiasme, ce qui montre que nous sommes en complet désaccord sur l'ensemble de ces points.

Sur la méthode, nous ne sommes pas opposés au recours aux ordonnances, utilisées par tous les gouvernements, mais aux conditions dans lesquelles leur préparation s'est déroulée et le débat est intervenu, nourri d'informations distillées au compte-goutte. On nous parle d'une sixième ordonnance qui comprendra des éléments bien plus importants que de simples ajustements techniques et dont nous ne partageons pas la philosophie.

Le rapporteur appelle de ses vœux une stabilité législative mais approuve ce nouveau projet de loi, alors que nous ne mesurons pas encore les effets de la loi El Khomri. Il souhaite la stabilité quand cela l'arrange, et veut des modifications lorsqu'il souhaite aller plus loin dans certaines logiques...

Nous aurons un large débat en séance publique sur le contenu des ordonnances.

Toutes les dispositions de ces ordonnances entraînent une régression des droits des salariés et accentuent leur subordination à l'employeur. Le Gouvernement avait deux objectifs : renforcer la compétitivité et sécuriser l'emploi. Seul le premier volet est rempli.

On se réfère en permanence au modèle allemand. Observez plus précisément ce pays : le taux de pauvreté atteint 17 %, les travailleurs pauvres et les bas salaires sont nombreux. Vraisemblablement, ce ne sont pas les réformes de ce type qui ont conduit à développer économiquement l'Allemagne.

Les licenciements sont facilités par des ordonnances. Dès qu'un accord collectif ne convient pas aux salariés et qu'ils le contestent, ils peuvent être licenciés, et la cause est obligatoirement réelle et sérieuse...

Selon vous, le plafonnement des indemnités prud'homales est une garantie pour les entreprises dans l'avenir mais *quid* du salarié ? C'est une entorse profonde aux fondements mêmes de notre État de droit. Selon le code civil, tout préjudice doit être réparé intégralement. Or selon ces ordonnances, un préjudice estimé à 10 000 euros pourrait n'être réparé qu'à hauteur du plafond, par exemple de 1 000 euros.

L'accord collectif permet de suspendre toutes les primes ou de modifier les horaires de travail, comme en témoigne les récentes grèves des routiers. L'accord de compétitivité est un concept vague : la moindre volonté du patron peut ainsi rentrer dans son champ, et on pourrait même réduire les salaires sans contrepartie. Le travail de nuit relèverait de l'accord d'entreprise. Le contrat de chantier, c'est la généralisation d'un contrat précaire, sans prime de précarité ni licenciement économique. Ainsi, dès que PSA voudra construire une voiture dans mon département, il recourra probablement au CDI de chantier qui permet d'arrêter le contrat rapidement. Les délais de recours sont drastiquement réduits, empêchant le travailleur de contester directement un accord collectif plus de deux mois après sa notification.

Vous balayez d'un revers de main les dispositions relatives au CHSCT. Le ministre avait promis qu'une commission traiterait des questions d'hygiène, de santé et des conditions de travail et bénéficierait de la personnalité morale pour ester en justice. C'est faux : seules les entreprises de plus de 300 salariés seront obligées d'instaurer cette commission, qui n'aura pas de personnalité morale. Il ne sera plus possible d'isoler le nécessaire examen des conditions de travail pour éventuellement les contester devant la justice. Tout cela se mêlera dans un magma économique, et le pragmatisme l'emportera.

Je ne vois pas comment on peut considérer que le C2P est une avancée. On en a retiré quatre facteurs de risques professionnels, notamment l'exposition aux matières dangereuses. Certes, il est toujours possible de partir en retraite anticipée à ce titre, mais certaines maladies professionnelles, comme celles dues à l'amiante, ne se déclarent que dix ou quinze ans après le départ en retraite. Ces salariés n'auront droit à aucune indemnisation. Le comble, c'est que la priorité devait être donnée à la prévention. Or ce dispositif est mis à la charge de la branche AT-MP de l'assurance maladie, source d'économies sonnantes et trébuchantes pour l'État. Ce n'est pas qu'un symbole fort. L'excédent de la branche AT-MP est conservé et intégré dans le budget de la sécurité sociale car certains AT-MP, qui auraient dû être déclarés maladies professionnelles, sont à la charge indue de la sécurité sociale. On fait payer à la branche AT-MP ce qu'elle ne devrait pas payer.

M. Philippe Mouiller. – Le groupe Les Républicains est favorable à ces ordonnances qui, si même si elles sont récentes, ont déjà un effet sur l'attractivité de la France pour les investisseurs étrangers. Nous attendons la sixième ordonnance pour faire les corrections nécessaires, mais le Sénat aurait pu faire ce travail, pour gagner en temps et en cohérence.

M. Michel Forissier. – Dominique Watrin a parlé de lutte des classes. Pour avoir été salarié et patron de structures ayant compté de 4 à 6 500 personnes, je peux vous assurer que celui qui est favorisé par ces ordonnances n'est pas le patronat mais l'entreprise. C'est totalement différent puisque l'entreprise représente la globalité de la communauté de travail. Les syndicats, qu'ils soient patronaux ou de salariés, ne représentent pas les entreprises de moins de 50 salariés. Au nom de quoi remplacer le paternalisme patronal par du paternalisme syndical ? Cela revient au même. Les salariés ont le droit de reprendre le pouvoir si les syndicats sont défaillants : ils donnent leur délégation de vote au syndicat et en l'absence de syndicat, ils reprennent le pouvoir de négocier. On ne peut pas parler d'entreprise citoyenne sans laisser la responsabilité s'exercer dans l'entreprise, cellule de base, par les salariés qui sont directement concernés, à condition qu'ils bénéficient d'assistance juridique et de formation.

Le C3P était inapplicable, sa réforme était indispensable. Dans l'ensemble, ces ordonnances vont dans la bonne direction. Les amendements du rapporteur les marqueront de l'empreinte du Sénat.

M. Daniel Chasseing. – Ces ordonnances sont un pari sur le dialogue social. Elles sont très importantes pour que les petites entreprises puissent négocier des accords. Il n'y a de présence syndicale que dans 4 % des petites entreprises, et il est difficile d'avoir un mandatement syndical. Il faut simplifier et prendre en compte leurs spécificités et la protection des droits des salariés.

Le CSE conserve toutes les compétences des structures préexistantes, notamment du CHSCT. Il peut aussi se transformer en conseil d'entreprise, instance où les salariés sont au plus près du fonctionnement de l'entreprise.

Les licenciements seront davantage encadrés, il y aura peut-être moins de contentieux pour les avocats. Ce sera plus simple pour les salariés et les employeurs, et on ne va pas tous les jours aux prud'hommes... On ne pouvait pas se satisfaire d'indemnité prud'homale variant d'un à quatre selon le territoire concerné.

Le C3P était totalement ingérable pour les petites entreprises, qui ne pouvaient pas l'appliquer. C'est une très bonne réforme.

Le CDI de chantier est un outil pragmatique. Les acteurs doivent s'approprier cette réforme. La démocratie est le contraire de l'affrontement, apprenons la culture du dialogue qui fonctionne en Allemagne. Il y a 17 % de pauvres en Allemagne, mais il y a très peu de chômage. Or le chômage est source de pauvreté et de précarité. Ces ordonnances vont dans le bon sens, je soutiens le rapporteur.

Mme Catherine Fournier. – Je m'associe aux félicitations sur le travail réalisé. Je suis parfois surprise des propos de Dominique Watrin et Jean-Louis Tourenne. J'en ai assez d'entendre toujours parler de la hausse des dividendes versés par les entreprises. Le plus gros employeur de France, ce sont les artisans ; ils ne distribuent pas de dividendes ! Il faut rester les pieds sur terre, proches de la réalité économique. Notre premier objectif, c'est de favoriser l'emploi.

Ces ordonnances sont importantes pour l'expression des salariés dans les entreprises de moins de 50 salariés, souvent dénuées de représentants. Par les accords de branche, leur périodicité et la méthode de négociation, l'employeur sera toujours tenu d'informer ses salariés du fonctionnement de l'entreprise. Les employeurs et les salariés doivent aller dans le même sens pour maintenir l'activité économique sur nos territoires. On ne peut qu'être favorable au vote de toutes ces dispositions.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Ces ordonnances sont supposées, dans un contexte de chômage important, soutenir et favoriser l'emploi. Le chômage massif concerne surtout les personnes sous-qualifiées. Ces ordonnances n'obligent pas les grandes entreprises à favoriser la formation des salariés concernés par ce phénomène. Qu'on ne s'étonne pas ensuite qu'il y ait des licenciements pour cause réelle et sérieuse avec des indemnités prud'homales insuffisantes. Comme le suggéraient les syndicats, il faudrait apprécier ces barèmes en fonction des situations individuelles. Quels sont les points communs entre un jeune arrivant dans l'entreprise et un salarié en préretraite ? Prenons aussi en compte les contextes familiaux, personnels, la mobilité, la santé... De plus, il aurait fallu au minimum doubler les plafonds du barème. En France, après 30 ans d'ancienneté, on n'a droit qu'à 20 mois d'indemnité en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse.

M. Martin Lévrier. – Je félicite également le rapporteur pour son travail. Ces ordonnances replacent l'entreprise au cœur du code du travail, alors qu'il se fondait jusqu'alors davantage sur le conflit et la méfiance entre les parties, alors que nous savons que « Il n'est de richesse que d'hommes... »

Le licenciement est un échec pour tous, employeurs ou salariés. Gardons cette logique en tête. La vraie responsabilité du syndicat, c'est d'être un partenaire. Grâce à cette loi, les syndicats reviendront dans les entreprises avec une logique de partenariat.

M. Alain Milon, rapporteur. – Pascale Gruny a insisté sur la médecine du travail. Il y a tout un travail à réaliser sur l'avenir de la médecine du travail, que ce soit pour la formation des médecins ou l'attractivité du métier. Alors que les médecins sont habituellement formés à traiter, le médecin du travail est le seul qui ne traite pas...

Je ne peux être entièrement d'accord avec Dominique Watrin. Certes, ce texte est clivant, mais il satisfait la Confédération des petites et moyennes entreprises, la CPME, plus que le Medef. Ce dernier a d'ailleurs demandé des modifications, qu'il n'obtiendra pas.

Les textes adoptés précédemment ont conduit notre pays à une situation dans laquelle beaucoup de Français n'ont pas d'emploi. Nous pourrions continuer ainsi, mais aujourd'hui, il nous est proposé de faire autrement.

En outre, contrairement à la loi « El-Khomri », cette réforme a été annoncée dans le programme du candidat élu, elle a été élaborée en concertation avec les partenaires sociaux et elle a été votée à l'Assemblée nationale sans qu'il soit nécessaire de recourir au 49.3.

Elle représente une chance pour l'économie, mais aussi pour les syndicats eux-mêmes. Un meilleur dialogue dans les entreprises leur permettra de gagner le respect des salariés, et, peut-être, leur adhésion en plus grand nombre. Le faible taux d'adhésion syndicale en France, qui est une anomalie, me semble en effet découler d'un manque de confiance et de travail en commun entre syndicats et employeurs.

Jean-Louis Tourenne a évoqué les accords d'entreprise, mais ce qui a été dit au sujet des chauffeurs routiers n'est pas exact. Les accords d'entreprise ne peuvent déroger aux accords de branche que s'ils sont plus avantageux pour les salariés lorsqu'ils abordent une matière relevant des deux premiers blocs.

M. Jean-Louis Tourenne. – Je ne parlais que des primes !

M. Alain Milon, rapporteur. – En outre, la commission santé, sécurité et conditions de travail n'est, certes, obligatoire qu'à partir de trois cents salariés, mais un accord d'entreprise pourra l'instituer dans des entreprises plus petites. Cela sera sans doute le cas, car les négociations seront plus sereines qu'elles ne le sont aujourd'hui.

Je retiens une phrase de l'intervention de Daniel Chasseing : « la démocratie est le contraire de l'affrontement ». Il faut la garder à l'esprit, car elle est pertinente dans tous les domaines !

Nadine Grelet-Certenais est revenue sur la question de la formation et de la qualification. Le Gouvernement a annoncé un texte sur ce sujet pour le printemps prochain.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-2.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 2

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-5.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

L'amendement de précision COM-12 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-13 vise à supprimer les observatoires départementaux d'analyse et d'appui au dialogue social et à la négociation, que le Gouvernement n'était pas habilité à créer.

L'amendement COM-13 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement COM-9 rectifié *bis* présenté par Mme Gruny, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Mme Pascale Gruny. – J'accepte bien évidemment de le rectifier dans le sens souhaité par le rapporteur.

L'amendement COM-9 rectifié bis est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-14 abroge des dispositions redondantes sur la négociation de branche en matière de temps partiel.

L'amendement COM-14 est adopté.

L'amendement de précision COM-15 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-16 vise à baptiser les accords de flexisécurité « accords de performance sociale et économique ».

L'amendement COM-16 est adopté.

Les amendements de coordination juridique COM-17 et COM-18 sont adoptés.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-19 a pour objet de fixer à trois mois le délai accordé au tribunal de grande instance pour rendre sa décision lorsqu'il est saisi d'une action en nullité d'un accord d'entreprise.

L'amendement COM-19 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-20 tend à supprimer l'accélération de la généralisation des accords majoritaires.

L'amendement COM-20 est adopté.

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

Article 3

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression de l'article COM-7.

L'amendement COM-7 n'est pas adopté.

L'article 3 est adopté sans modification.

Article 4

M. Alain Milon. – Avis défavorable à l'amendement de suppression de l'article COM-8.

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

Les amendements rédactionnels COM-21 et COM-22 sont adoptés.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-23 a pour objet d'autoriser un accord de groupe à prévoir que les informations ponctuelles du CSE pourront avoir lieu au niveau du comité de groupe.

L'amendement COM-23 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-24 vise à retirer les sommes versées au titre de la participation et de l'intéressement de l'assiette de calcul de la contribution de l'employeur au financement des activités sociales et culturelles du CSE.

L'amendement COM-24 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-25 est adopté.

L'amendement de coordination juridique COM-26 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-27 vise à supprimer la possibilité de déroger, dans le cadre du protocole d'accord préélectoral, à la limite de trois mandats consécutifs de représentant du personnel.

L'amendement COM-27 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-28 a pour objet de garantir à tous les membres du CSE une formation dans les domaines de la santé, de la sécurité et des conditions de travail.

L'amendement COM-28 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-29 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-30 rétablit l'obligation de la constitution d'une commission des marchés au sein des CSE les plus importants.

L'amendement COM-30 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-31 est adopté.

L'amendement de coordination juridique COM-32 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-33 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-34 vise à revenir à la rédaction initiale de l'ordonnance concernant les compétences du conseil d'entreprise en matière de négociation en excluant de son champ les accords soumis à des règles spécifiques de validité.

L'amendement COM-34 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4 bis

L'amendement de coordination juridique COM-35 est adopté.

L'article 4 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression de l'article COM-1.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

L'article 5 est adopté sans modification.

Article 6

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression de l'article COM-3.

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-36 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-37 vise à interdire de retenir le périmètre national pour apprécier les causes d'un licenciement économique si le juge détecte une fraude de l'employeur dans le choix du périmètre.

L'amendement COM-37 est adopté.

L'amendement de précision COM-38 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-39 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-40 élargit le droit au rattrapage de salaire à toutes les victimes d'un licenciement déclaré nul.

L'amendement COM-40 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – Je propose le retrait de l'amendement COM-10 rectifié *bis* présenté par Pascale Gruny, qui sera satisfait par l'article 8 du projet de sixième ordonnance qui devrait être adopté aujourd'hui même en conseil des ministres.

Mme Pascale Gruny. – Je le retire.

L'amendement COM-10 rectifié bis est retiré.

M. Alain Milon, président. – L'amendement COM-11 rectifié *bis* est satisfait par l'article L. 1233-67 du code du travail. Retrait, sinon défavorable.

Mme Pascale Gruny. – Je le retire.

L'amendement COM-11 rectifié bis est retiré.

L'amendement de précision COM-41 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-42 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-43 vise à étendre la possibilité d'instituer une rupture conventionnelle collective aux entreprises dépourvues de CSE.

L'amendement COM-43 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-44 précise l'étendue du contrôle de l'administration sur les mesures d'accompagnement et de reclassement externe des salariés prévues dans un accord instituant une rupture conventionnelle collective.

L'amendement de précision COM-44 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-45 supprime les modifications apportées par le Gouvernement aux règles de la Commission nationale de discipline compétente pour les conseillers prud'hommes, pour lesquelles il ne disposait d'aucune habilitation.

L'amendement COM-45 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-46 précise la procédure de contestation d'une décision du médecin du travail devant le conseil de prud'hommes.

L'amendement de précision COM-46 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6 bis

L'article 6 bis est adopté sans modification.

Article 6 ter

L'article 6 ter est adopté sans modification.

Article 7

L'article 7 est adopté sans modification.

Article 8

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression de l'article COM-4.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

L'article 8 est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 8

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-47 vise à permettre au ministre du travail de s'opposer à l'extension d'un accord si celui-ci n'est pas conforme aux objectifs de la politique de l'emploi.

L'amendement COM-47 est adopté et devient l'article 8 bis.

L'article additionnel après l'article 8 est adopté sans modification.

Article 9

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression de l'article COM-6.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

L'article 9 est adopté sans modification.

Article 10

L'article 10 est adopté sans modification.

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

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Ratification de l'ordonnance relative au renforcement de la négociation collective			
M. TOURENNE	2	Suppression de l'article.	Rejeté
Article 2 Aménagements des règles issues de l'ordonnance relative au renforcement de la négociation collective			
M. TOURENNE	5	Suppression de l'article.	Rejeté
M. MILON, rapporteur	12	Précision sur la règle de validité des accords signés par les élus du personnel dans les entreprises dépourvues de délégué syndical.	Adopté
M. MILON, rapporteur	13	Suppression des observatoires départementaux d'analyse et d'appui au dialogue social et à la négociation.	Adopté
Mme GRUNY	9 rect. <i>bis</i>	Précision juridique sur la notion d'accord valide conclu entre l'employeur et le personnel dans les petites entreprises dépourvues de délégué syndical.	Adopté avec modification
M. MILON, rapporteur	14	Suppression d'un article redondant sur la négociation de branche relative au temps partiel.	Adopté
M. MILON, rapporteur	15	Précision sur la notion d'équivalence de garanties autorisant un accord d'entreprise à traiter un thème réservé à un accord de branche.	Adopté
M. MILON, rapporteur	16	Nouvelle appellation de l'accord de flexisécurité unique.	Adopté
M. MILON, rapporteur	17	Coordination juridique.	Adopté
M. MILON, rapporteur	18	Coordination juridique.	Adopté
M. MILON, rapporteur	19	Délai de trois mois fixé au juge pour examiner une action en nullité contre un accord collectif.	Adopté
M. MILON, rapporteur	20	Suppression de l'accélération de la généralisation des accords majoritaires.	Adopté
Article 3 Ratification de l'ordonnance réformant la représentation du personnel dans l'entreprise			
M. TOURENNE	7	Suppression de l'article.	Rejeté
Article 4 Adaptation du cadre juridique du comité social et économique			
M. TOURENNE	8	Suppression de l'article.	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MILON, rapporteur	21	Précision rédactionnelle sur le rôle du CSE dans les entreprises de moins de cinquante salariés en matière d'amélioration des conditions de travail et sur son droit d'alerte en cas d'atteinte aux droits des salariés ou de danger grave et imminent.	Adopté
M. MILON, rapporteur	22	Correction d'un oubli de l'ordonnance.	Adopté
M. MILON, rapporteur	23	Possibilité de prévoir par accord de groupe que les informations ponctuelles du CSE auront lieu au niveau du comité de groupe.	Adopté
M. MILON, rapporteur	24	Retrait de l'intéressement et de la participation de l'assiette de calcul de la contribution de l'employeur aux activités sociales et culturelles du CSE.	Adopté
M. MILON, rapporteur	25	Correction d'une erreur de rédaction.	Adopté
M. MILON, rapporteur	26	Coordination.	Adopté
M. MILON, rapporteur	27	Suppression de la possibilité de déroger, dans le cadre du protocole d'accord préélectoral, à la limitation à trois du nombre de mandats de représentation du personnel consécutifs.	Adopté
M. MILON, rapporteur	28	Formation obligatoire de tous les membres du CSE en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail.	Adopté
M. MILON, rapporteur	29	Rédactionnel.	Adopté
M. MILON, rapporteur	30	Rétablissement du caractère obligatoire de la présence d'une commission des marchés au sein des plus gros CSE.	Adopté
M. MILON, rapporteur	31	Harmonisation rédactionnelle.	Adopté
M. MILON, rapporteur	32	Suppression de l'intéressement et de la participation de l'assiette de calcul du montant du budget de fonctionnement du CSE.	Adopté
M. MILON, rapporteur	33	Rédactionnel.	Adopté
M. MILON, rapporteur	34	Restriction du champ de la négociation avec le conseil d'entreprise aux seuls accords d'entreprise de droit commun.	Adopté
Article 4 bis Anonymisation de la base de données nationales des accords collectifs			
M. MILON, rapporteur	35	Coordination juridique.	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 5 Ratification de l'ordonnance relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail			
M. TOURENNE	1	Suppression de l'article.	Rejeté
Article 6 Modification des règles issues de l'ordonnance relative à la prévisibilité et à la sécurisation des relations de travail			
M. TOURENNE	3	Suppression de l'article.	Rejeté
M. MILON, rapporteur	36	Clarification juridique des règles du télétravail.	Adopté
M. MILON, rapporteur	37	Interdiction de retenir le périmètre national pour apprécier les causes d'un licenciement économique en cas de fraude.	Adopté
M. MILON, rapporteur	38	Précision sur l'expertise que peut demander le CSE en cas de licenciement économique.	Adopté
M. MILON, rapporteur	39	Clarification de la présentation des cas de nullité des licenciements.	Adopté
M. MILON, rapporteur	40	Élargissement du droit au rattrapage de salaires à toutes les victimes d'un licenciement nul.	Adopté
Mme GRUNY	10 rect. <i>bis</i>	Précision sur le délai de prescription d'un an pour former un recours contre un licenciement économique.	Retiré
Mme GRUNY	11 rect. <i>bis</i>	Précision sur le délai de contestation d'un licenciement économique quand le salarié bénéficie d'un contrat de sécurisation professionnelle.	Retiré
M. MILON, rapporteur	41	Précision sur la portée de la priorité de réembauche des anciens bénéficiaires d'un contrat de chantier.	Adopté
M. MILON, rapporteur	42	Correction d'une erreur de référence.	Adopté
M. MILON, rapporteur	43	Extension de la rupture conventionnelle collective aux entreprises dépourvues de CSE.	Adopté
M. MILON, rapporteur	44	Précision sur la portée du contrôle par l'administration des accords instituant une rupture conventionnelle collective.	Adopté
M. MILON, rapporteur	45	Suppression des modifications apportées par l'ordonnance à la Commission nationale de discipline compétente pour les conseillers prud'hommes.	Adopté
M. MILON, rapporteur	46	Précisions sur la procédure de contestation des avis du médecin du travail devant le conseil de prud'hommes.	Adopté
Article 8 Ratification de l'ordonnance relative au cadre de la négociation collective			
M. TOURENNE	4	Suppression de l'article.	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 8			
M. MILON, rapporteur	47	Refus de l'extension d'un accord de branche par le ministre du travail au regard des objectifs de la politique de l'emploi.	Adopté
Article 9 Ratification de l'ordonnance relative à la prévention et à la prise en compte de la pénibilité			
M. TOURENNE	6	Suppression de l'article.	Rejeté

Nomination d'un rapporteur

La commission désigne Mme Jocelyne Guidez, en qualité de rapporteur pour la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, créant un dispositif de don de jours de repos non pris au bénéfice des proches aidants de personnes en perte d'autonomie ou présentant un handicap (n° 146, 2017-2018).

Nomination des membres d'un groupe de travail

M. Gérard Dériot, président. – Nous devons désigner les membres du groupe de travail sur le financement de la prise en charge des personnes handicapées, dont la constitution a été décidée par le bureau de la commission.

MM. Philippe Mouiller, Alain Milon, Mmes Michelle Meunier, Nassimah Dindar, MM. Michel Amiel, Stéphane Artano, Dominique Watrin et Daniel Chasseing sont nommés membres du groupe de travail sur le financement de la prise en charge des personnes handicapées.

La séance est close à 11 h 10.

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA
COMMUNICATION****Mercredi 20 décembre 2017**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 10 heures.

**Projet de « maison commune de la musique » - Audition de M. Roch-Olivier
Maistre**

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin Roch-Olivier Maistre, conseiller-maître à la Cour des comptes. Il a remis en octobre dernier à Françoise Nyssen le rapport qu'elle lui avait commandé au sujet d'une « maison commune de la musique ». L'idée de rassembler la filière musicale au sein d'un même organisme est relativement ancienne. Le principe a été évoqué dès la fin des années 1990. La révolution numérique dans les années 2000 et la crise du disque qui s'en est suivie en ont conforté l'idée.

Vous vous souvenez sans doute que Frédéric Mitterrand avait proposé, en 2011, alors qu'il était ministre de la culture, la création d'un Centre national de la musique afin d'aider l'industrie musicale à sortir de la crise et à se moderniser. Le projet fut finalement abandonné quelques mois après l'arrivée d'Aurélie Filippetti à la tête du ministère, pour des raisons tenant à fois aux dissensions autour des règles de gouvernance du fonds d'aide à la création musicale et au coût du projet.

L'idée n'a pas pour autant disparu. Dès 2015, Fleur Pellerin relançait la réflexion en fixant au Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV) comme horizon de devenir « *une maison commune de tous les acteurs du monde de la musique* ». Les annonces faites ensuite par Audrey Azoulay en faveur d'un tel projet ont suscité les inquiétudes des opérateurs publics et subventionnés quant à ses finalités.

Il faut dire que la filière musicale repose sur une multiplicité d'acteurs. Tous n'ont d'ailleurs pas le même interlocuteur au ministère de la culture. L'une des difficultés actuelles tient justement au fait que la politique de la musique repose à la fois sur la direction générale de la création artistique et la direction générale des médias et des industries culturelles. Cette partition ne favorise pas l'unité du secteur, loin s'en faut !

Dans ce contexte, votre mission n'a sans doute pas été aisée. Nous sommes donc ravis que vous puissiez nous faire part de vos constats. La gouvernance et le financement du nouvel opérateur dont vous proposez la création figurent parmi les questions qui nous intéressent au premier chef, puisqu'il s'agissait des deux principaux points d'achoppement autour du projet de Centre national de la musique imaginé il y a quelques années. La préservation de l'équilibre entre les acteurs au sein de cette maison commune est à mon sens essentielle. Je vous cède la parole sans plus attendre.

M. Roch-Olivier Maistre, conseiller-maître à la Cour des comptes. –

La mission que Françoise Nyssen nous a confiée, à Yannick Faure et moi-même, n'était effectivement pas la plus simple, en raison de la configuration de la vie musicale dans notre pays, mais il n'en a pas moins suscité tout notre intérêt. La politique publique de la musique est à la fois très ancienne et structurante, puisqu'elle va de l'éducation musicale des plus jeunes aux questions de culture, avec la problématique de la pratique musicale, jusqu'au rayonnement international de nos artistes, et ce, quelles que soient les esthétiques : qu'il s'agisse du classique et du baroque ou des musiques plus actuelles.

Ce dossier est également très illustratif des questions auxquelles le ministère de la culture est aujourd'hui confronté. Il intervient dans un environnement qui a profondément changé ces dernières années, que ce soit sous l'effet de l'intervention très forte des collectivités territoriales ou des mutations de l'environnement technologique. Ces évolutions questionnent notre modèle de financement de la création. Le temps est venu pour que l'État revisite la manière dont il conduit sa politique de la musique. Il n'a pas eu, depuis de nombreuses années, une parole forte dans ce domaine.

En ce qui concerne notre méthode de travail, nous avons procédé à plus de 90 auditions et sollicité de nombreuses contributions écrites pour recueillir l'avis de l'ensemble des acteurs compte tenu de la forte atomisation de la filière musicale. Nous nous sommes intéressés de près aux jeunes artistes et aux parcours musicaux. Nous nous sommes attachés à comprendre comment s'étaient élaborées les politiques publiques de la musique au fil des années et comment la question de cette maison commune, ou de ce Centre national de la musique, pouvait s'inscrire dans l'évolution de cette politique conduite par l'État.

J'en viens à nos constats. Il est vrai que le secteur de la musique est marqué par des clivages historiques avec, d'un côté, la musique dite « écrite », aussi appelée musique savante ou classique et, d'un autre côté, la musique dite populaire aujourd'hui désignée sous le nom de musiques actuelles. Ces deux univers se regardent, depuis longtemps, pour ainsi dire, en chiens de faïence. Ils reposent également sur des modèles économiques distincts ; la sphère des musiques savantes dépend principalement des financements publics, tandis que le financement des musiques populaires est assuré par le public.

La politique de la musique s'est ainsi construite, aux débuts de la cinquième République, avec Marcel Landowski, considéré comme son père fondateur et dont le « plan » structure encore notre paysage musical et se caractérise par une intervention forte de l'État en soutien des musiques dites savantes, que ce soit en matière d'enseignement musical, de formations orchestrales dans chacune des régions ou de soutien à des grandes institutions, comme les maisons d'opéra. Néanmoins, à partir des années 1980 a débuté une seconde phase marquée par l'ouverture à de nouvelles esthétiques, mais aussi à de nouveaux publics. Cette politique a été incarnée par Maurice Fleuret. Il est à l'origine d'initiatives comme la Fête de la musique ou la création de la Cité de la musique. Quoi qu'il en soit, les inquiétudes actuelles puisent leur source dans ce clivage historique.

Pourtant, le contexte a aujourd'hui profondément évolué, y compris par rapport à 2012, lorsque s'est déjà posée la question de la création d'un centre national de la musique. En cinq années, le secteur a connu une mutation radicale à tous égards.

L'industrie musicale a retrouvé le chemin de la croissance grâce aux plateformes de *streaming* qui posent désormais le problème du partage de la valeur entre les diffuseurs et les artistes.

Deuxième phénomène : le spectacle vivant connaît un renouveau et une vitalité inouïs. J'ai présidé pendant dix ans le conseil d'administration de la Cité de la musique, jusqu'à l'ouverture, très réussie, de la Philharmonie de Paris. Lorsque nous avons lancé ce projet avec Laurent Bayle, le discours ambiant consistait à nous opposer la « mort du concert ». Le succès phénoménal de la Philharmonie prouve bien évidemment le contraire. Chaque année, sur l'ensemble du territoire, 3 000 festivals sont organisés. De nouveaux talents émergent sans cesse. De nouveaux acteurs économiques importants sont apparus. Ils déploient des « stratégies à 360 degrés » pour capter l'ensemble de la chaîne de valeur. Leur quête de la rentabilité fait naître la crainte de programmations très homogènes sur l'ensemble des lieux qu'ils gèrent menaçant, à terme, la diversité de notre vie culturelle.

Enfin on constate une dynamique très spectaculaire de développement de la présence à l'international. Elle concerne tous les acteurs et tranche avec l'atonie constatée en 2012, les trois évolutions favorisent la convergence des problématiques des différents acteurs de la vie musicale. Il est important, à ce stade de notre politique de la musique, que l'État prenne en compte ces évolutions et adapte ses outils pour y répondre.

J'ai constaté que l'ensemble de la filière partage un certain nombre de préoccupations. La première concerne la vacuité et la fragilité de l'appareil statistique de l'État. Lorsque nous avons débuté cette mission, nous nous sommes naturellement tournés vers le département des études du ministère de la culture pour lui demander des données statistiques sur notre vie musicale. Chacun des acteurs - les sociétés d'auteurs, les syndicats ou les fédérations - produit des chiffres mais il n'existe pas d'appareil statistique objectif, transversal à l'ensemble de la filière musicale qui serait très utile à la conduite d'une politique publique. C'est à l'opposé du cinéma : le Centre national de la cinématographie et de l'image animée (CNC) dispose de toutes les données statistiques. Tous les acteurs ont par ailleurs besoin d'un accompagnement à l'international, quelles que soient les esthétiques.

À l'aune de ces constats, nous avons jugé en premier lieu important que l'État réaffirme son rôle stratégique et prescripteur. Il n'est pas le seul acteur : les collectivités territoriales jouent un rôle essentiel ; les acteurs privés et les professionnels ont également leur place. Mais seul l'État peut avoir un rôle structurant pour la politique de la musique sur des sujets aussi essentiels que l'éducation artistique, qui suppose un pilotage en partenariat avec l'Éducation nationale ou l'organisation du soutien, en particulier vis-à-vis du secteur qui dépend de la subvention publique. Il n'est donc pas question de créer une grande agence analogue au CNC dans le domaine de la musique. L'économie de la musique diffère radicalement de celle du cinéma qui a fonctionné, dès le départ, par un mécanisme de taxes affectées qui s'est enrichi au fil du temps. La vie musicale s'est, quant à elle, structurée sur une intervention directe de l'État. En outre, celui-ci demeure en situation d'arbitre sur des questions majeures qui se posent au secteur : le droit d'auteur, remis en question au niveau international, et le partage de la valeur. Ces questions se débattent, pour la plupart d'entre elles, à un niveau européen, voire mondial. J'ai ainsi souligné auprès de la ministre qu'il était important que l'État réaffirme le rôle qu'il entend avoir sur ce sujet. Ce projet de maison commune aura d'autant plus de sens qu'il s'intègre dans une ambition plus générale que l'État entend développer en faveur de la musique.

Or, cette politique n'est manifestement plus incarnée. Compte tenu de son éclatement entre deux directions, il n'y a plus de personnalité représentant l'ensemble de la musique au ministère, à l'inverse de ce qui prévaut pour le livre ou le cinéma. Il s'agit, à mes yeux, d'un élément de fragilité.

Outre l'importance de la place de l'État, il nous a semblé qu'un opérateur public - une maison commune, un centre national, tel qu'il en existe dans tous les autres domaines du ministère - s'avérerait nécessaire. L'idée est de partir d'un opérateur existant qui puisse porter des missions transversales pour le compte de l'État au bénéfice de la filière, à l'instar de l'observation économique. Le législateur a confié au CNV cette mission qui ne s'est pas encore déployée. Ce centre national pourrait également assumer la fonction de centre de ressources, en offrant notamment un portail informatif à destination du grand public et des professionnels, ainsi que la fonction de soutien au secteur, que, du reste, le CNV apporte déjà, grâce à la taxe parafiscale qu'il gère. Ce nouvel opérateur public pourrait également assurer l'accompagnement des artistes à l'international.

Pour atteindre ces objectifs, deux conditions me paraissent devoir être impérativement remplies.

La première a trait à la gouvernance de cette maison commune. Aujourd'hui, le CNV est en réalité cogéré par un syndicat professionnel, le Prodiss, qui représente les principales entreprises du spectacle, ainsi qu'un syndicat de salariés, la CGT-Spectacle. La nécessité de revisiter une telle gouvernance fait aujourd'hui l'unanimité. La maison commune - laquelle est, par définition, vouée à accueillir tous les acteurs de la filière - doit concilier l'exigence d'efficacité de fonctionnement et de représentativité. Le fonctionnement de certains établissements peut être une source d'inspiration. Le CNC doté d'un petit conseil d'administration rassemblant des personnalités qualifiées et des représentants de l'État qui y jouent un rôle pivot, est reconnu par les professionnels comme représentant l'ensemble de la filière ; ces derniers participent à ses instances, qu'il s'agisse des commissions thématiques ou d'attribution des aides publiques. La nouvelle maison de la musique pourrait ainsi disposer d'un conseil d'administration plutôt ramassé, qui statuerait sur les actes essentiels de la vie de l'établissement, comme le budget, les comptes ou encore les grandes lignes directrices et d'un conseil d'orientation, à l'instar de celui du CNV. Il pourrait comprendre également des commissions sectorielles rassemblant les professionnels. On pourrait également s'inspirer du Conseil national du livre qui dispose d'un conseil d'administration plus large que celui du CNC, avec un plus grand nombre de professionnels. Le droit administratif offre suffisamment de souplesse pour trouver des solutions. Une fois encore, la création d'une maison commune n'est valable qu'à la condition que chaque acteur de la filière y trouve sa place et que cette nouvelle structure ne soit pas l'apanage de quelques-uns.

La seconde condition renvoie à la question des financements. Notre approche se veut à la fois plus modeste et pragmatique que celle qui avait été avancée en 2012 et dont le schéma consistait alors à dériver des ressources du secteur du cinéma au bénéfice de la musique, compte tenu du dynamisme que connaissaient les taxes affectées au cinéma à cette époque. Une telle initiative s'est heurtée à la mobilisation des milieux du cinéma, provoquant l'abandon du projet. Certes, cette proposition n'était pas en soi illégitime, mais l'histoire s'est écrite différemment et il nous faut en tenir compte.

Nous proposons que le futur établissement touche une subvention de fonctionnement du ministère. Puisque la création de la maison commune a été la première annonce publique faite par Françoise Nyssen après sa nomination, lors de son déplacement au Marché international du disque et de l'édition musicale (MIDEM), il ne serait pas anormal que l'État accroisse ses financements. Lorsque le CNV est devenu un établissement public sous tutelle de l'État en 2002, celui-ci s'était engagé à couvrir, par ses subventions, son fonctionnement. Face au dynamisme de la taxe parafiscale, l'État a rapidement considéré qu'elle suffirait à financer le fonctionnement de l'établissement et à ne plus honorer sa

promesse de contribution. La création de cette maison commune peut fournir l'occasion de rassembler plusieurs petites structures qui interviennent dans le secteur. Il serait logique que les subventions de l'État qu'elles perçoivent aujourd'hui bénéficient demain au nouvel établissement.

Celui-ci continuerait par ailleurs à percevoir le produit de la taxe parafiscale, qui rapporte aujourd'hui quelque 30 millions d'euros par an. Elle a connu un certain dynamisme ces dernières années, notamment du fait de l'essor du spectacle vivant. Nous ne proposons cependant pas, par pragmatisme, d'en élargir l'assiette. Il nous semble préférable de lancer cette maison de la musique, de lui laisser prendre son envol et de voir, au fil du temps, comment les choses pourront évoluer.

Nous proposons également de confier à ce nouvel établissement la gestion des deux crédits d'impôt que gère actuellement le ministère à l'appui de ce secteur : le crédit d'impôt à l'édition phonographique et celui au bénéfice du spectacle vivant. Un établissement, s'inscrivant à la suite du CNV, qui gère déjà une taxe parafiscale, sera mieux armé que les directions d'administration centrale pour gérer des crédits d'impôt. Il est urgent que ces dernières se recentrent sur les visions stratégiques, le pilotage et l'évaluation des politiques publiques. Ces deux crédits d'impôt, qui représentent des montants significatifs, légitimeraient la place centrale de l'État, garant de l'intérêt général, au sein de cet établissement public.

Enfin, nous proposons que la sphère musicale puisse, elle aussi, bénéficier de ressources modernes. On le sait : les modes de financement en provenance des acteurs mondiaux que nous connaissons tous - les fameux GAFA (Google, Apple, Facebook et Amazon) - et qui s'exonèrent, par des mécanismes d'optimisation fiscale, à la fois des contraintes réglementaires qui pèsent sur les acteurs nationaux pour financer la création alors qu'elles s'en nourrissent, sont appelés à être vecteurs de recettes. Pour preuve, les Gouvernements et les organisations régionales, comme l'Union européenne, empruntent cette voie devenue essentielle, au regard des mutations du secteur. C'est la raison pour laquelle nous suggérons que la taxe dite « YouTube », créée par la loi de finances rectificative pour 2016, contribue également au financement de la musique. En effet, les jeunes publics se servent de cette plateforme pour écouter de la musique. Il n'est pas normal que cette taxe, dont le rendement nous est pour le moment inconnu, ne bénéficie qu'au seul cinéma. Son rendement est aujourd'hui faible mais compte tenu de la mutation des usages, on peut penser que cette taxe connaîtra un certain dynamisme à l'avenir. La portée est aussi très symbolique.

J'évoquerai enfin la rationalisation du paysage musical. Nous ne pensons pas qu'il faille la précipiter, idée qui semble rencontrer l'adhésion des acteurs de la filière. Lançons le vaisseau et il trouvera sa dynamique, à l'instar de ce qui a prévalu avec le CNC, dont le secteur comprend un grand nombre d'acteurs, capables de se fédérer pour défendre leurs intérêts. Je suis certain que des convergences se feront jour une fois notre projet lancé. Certains acteurs ont, du reste, exprimé le souhait que cette maison commune occupe un lieu symbolique. Pourquoi pas le site de La Villette, à proximité de la Philharmonie de Paris et de la Cité de la Musique ? Ce serait là un beau symbole, même s'il ne s'agit pas de se lancer dans un vaste projet immobilier, puisque le CNV n'occupe que 1 200 m². Édifier un espace commun, capable d'accueillir les différents acteurs de la musique qui pourraient débattre et se confronter, nous semblerait une démarche positive.

Lors de la présentation publique de ce rapport, Françoise Nyssen nous a informés de l'ouverture, par son ministère, d'une séquence de concertation. Elle nous a laissé entendre

que le Gouvernement rendrait ses arbitrages en début d'année prochaine. Si le projet voit le jour, le législateur devrait également être amené à se prononcer, du fait de la base législative sur laquelle repose le CNV et de la nécessité de doter le nouvel établissement de ressources financières. Nous avons suggéré que soit constituée, une fois les arbitrages rendus, une petite équipe de préfiguration, pour écrire les textes et préciser le fonctionnement de cette nouvelle institution, qui pourrait officiellement voir le jour le 1^{er} janvier 2019.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Lorsque nous avons voté la taxe YouTube, nous avons été nombreux à nous exprimer en faveur d'une répartition équitable entre le cinéma et la musique. Bien que nous fassions beaucoup pour le cinéma, nous avons réalisé qu'il était nécessaire d'effectuer un partage.

Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis des crédits de la création. – Sur la base de votre rapport, j'espère que le ministère clarifiera enfin sa politique envers le monde de la musique et fera effectivement preuve de volonté en assurant les financements nécessaires. Bien que vous ayez parlé de la gouvernance, vous n'avez pas évoqué, dans votre propos, les collectivités territoriales. Or, les régions, notamment, jouent un rôle très important en matière de politique musicale et il serait judicieux d'articuler la politique de l'État et celle des collectivités territoriales dans une vision globale et prospective de la filière musicale. Pourquoi les collectivités territoriales ne seraient-elles pas associées aux autres acteurs de la musique dans la gouvernance de cet outil ? S'agissant des missions, la concentration de la filière, qui s'inscrit dans la durée, atteint d'inquiétantes proportions. Parfois même, des délégations de service public sont concédées par des collectivités qui encouragent ce phénomène. Dans ma circonscription, à Rennes, j'ai moi-même pu constater que l'arrivée de ces acteurs, dans le cadre d'une nouvelle délégation, pouvait déstabiliser l'ensemble du paysage. Ce futur outil pourra-t-il réguler cette concentration, qui se retrouve au sein même de l'actuel CNV où les plus gros acteurs bénéficient le plus des crédits qui y sont alloués ? La régulation doit être le gage de la diversité du secteur, où l'émergence des jeunes talents et l'évolution de leurs carrières peuvent s'avérer problématiques. À cet égard, ce nouvel outil pourrait-il concourir à la structuration des parcours artistiques, notamment en termes de formation ? En outre, le bureau export - le Burex -, dont les crédits ont été augmentés lors de l'examen de la loi de finances pour 2018, pourrait-il être inclus dans le périmètre de cette future maison commune ? J'attire, mes chers collègues, votre attention sur l'avenir du crédit d'impôt en faveur de la production phonographique, débattu dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2017. Je ne sais si l'Assemblée nationale aura maintenu la prorogation de trois ans que nous avons votée. Enfin, la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE) vous semble-t-elle pertinente pour le financement du fonctionnement de cette nouvelle structure ?

Mme Laure Darcos. – Je tenais à vous remercier pour votre travail après les errements du dernier quinquennat en la matière. Quelle pourrait-être l'articulation de votre maison commune avec les aspects pédagogiques, impliquant les conservatoires de musique ou encore des opérations comme Démos qui fonctionnent très bien dans mon département de l'Essonne ? Dans la perspective de la rentrée musicale, sous l'égide des ministères de l'éducation nationale et de la culture, ces dispositifs pourraient-ils trouver leur place au sein de la maison commune ?

Mme Nicole Duranton. – J'aurai deux questions : l'une sur la rémunération des artistes-interprètes et l'autre sur l'exportation de la musique française. Il y a aujourd'hui, à l'heure du numérique, un véritable problème d'inégalité de répartition de la richesse entre producteurs et artistes. Selon l'ADAMI, qui représente les artistes-interprètes, sur 9,99 euros

d'abonnement mensuel au *streaming*, seuls 46 centimes vont aux artistes, contre 4,57 euros aux producteurs et 1,96 euro pour la plateforme. Il est inconcevable que le talent de l'artiste génère vingt-deux fois plus de revenus qu'il ne lui en rapporte. Cette future structure se penchera-t-elle sur la protection et la rémunération de l'artiste ? Qu'est-il prévu en la matière ? S'agissant de l'exportation de la musique française, les revenus générés ont atteint 628 millions d'euros en 2016, contre 582 millions d'euros en 2010, soit une augmentation de 30 %. Pourquoi ne préconisez-vous pas nécessairement l'intégration du Burex au sein du nouvel opérateur afin de répondre aux besoins de la filière pour favoriser la diffusion de la création et de la production françaises à l'international, qui constitue un enjeu de rayonnement particulièrement important ?

M. André Gattolin. – Vous avez bien fait de rappeler que l'idée de créer une maison commune s'inscrit dans une histoire et que le projet a d'abord été initié à un moment où le secteur phonographique était en crise. Cette période est apparemment révolue. Je suis inquiet à la perspective d'un regroupement des acteurs de la même filière dans un espace commun. Je crains qu'il faille préserver les acteurs de la musique dite savante, par rapport à la musique considérée comme commerciale dont on connaît la puissance. Je pense que le service public gagnerait à se moderniser en tenant compte des publics. Le ministère de la culture n'est pas celui des lobbies des industries culturelles et a pour vocation de servir l'intérêt général et les publics. Le crédit d'impôt pour le spectacle vivant ne doit pas seulement être destiné au financement de la musique et répondre aux demandes des grands acteurs de la filière, qu'ils soient privés ou parapublics. Pourquoi les ressources des sociétés de perception et de répartition des droits (SPRD) sont-elles captées par des politiques culturelles laissées au seul choix d'organismes privés qui bénéficient du monopole de la perception des droits ? Il me paraît essentiel de mettre un peu d'ordre dans cette filière. Si la maison de la musique n'est pas cadrée, elle risque de devenir la propriété de quelques grands acteurs, au détriment de l'intérêt général.

M. Jean-Pierre Leleux. – Je suis très satisfait du rapport que vous venez de présenter, comme en témoigne l'absence de voix dissonantes dans la filière. C'est déjà un bon point tant la mise en œuvre des propositions que vous faites suscite un grand espoir. Vous avez évoqué les modèles du cinéma et du livre. L'histoire de ces filières ne sont évidemment pas les mêmes et il serait sans doute un peu rapide de vouloir calquer les modèles. Il n'en reste pas moins que, dans les filières musicales, ce refrain est récurrent et que c'est souvent le modèle du CNC que les acteurs souhaitent voir mis en œuvre dans la maison commune. Nous sommes dans cette commission, quasiment toutes tendances confondues, des soutiens du cinéma et souhaitons préserver le modèle d'autofinancement de la filière. Il n'en demeure pas moins que les recettes du CNC ont été extrêmement dynamiques ces dernières années et qu'il était tentant, pour soutenir la filière musicale, de faire dériver quelques produits financiers. La musique est également un élément de notre vie culturelle qui est extrêmement présent dans nos territoires, suscite une grande créativité et s'exporte très bien. Je me réjouis que le Gouvernement ait doublé les crédits du Burex. La chanson et les variétés françaises ont le potentiel de devenir les ambassadeurs de la France à l'étranger. Vous proposez dans votre rapport de pérenniser le crédit d'impôt en faveur de la production phonographique. Or, les débats autour du projet de loi de finances rectificative pour 2017 font planer des menaces sur son avenir.

Mme Laure Darcos. – C'est malheureusement confirmé ! En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a limité à un an la prorogation du crédit d'impôt, au lieu de trois.

M. Jean-Pierre Leleux. – Nous sommes quelque peu échaudés après l'échec des précédents projets de maison commune. Nous espérons que la mission de préfiguration qui s'ouvre débouchera sur des résultats effectifs et nous sommes conscients que les modalités de financement demeurent, en tout état de cause, les sources d'un éventuel blocage. Vous avez évoqué la taxe YouTube. Ne pensez-vous pas qu'un certain nombre d'acteurs, qui ont déjà contracté avec YouTube, pour des revenus somme toute extrêmement modestes, comme la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SACEM) ou certaines sociétés de production, ne soient, au final, lésés ; la plateforme décidant de soustraire de leurs rémunérations le montant de la taxe ? C'est un sujet qui mérite considération. Les autres plateformes de *streaming* européennes, comme Deezer, vont-elles, à leur tour, être taxées ? Enfin, quelques mots sur la TOCE : je regrette que le produit de cette taxe, créée pour financer l'audiovisuel, alimente aujourd'hui principalement le budget général de l'État. Ne peut-on pas remédier à cette situation ?

M. Pierre Laurent. – Je soutiens les directions que vous tracez dans votre rapport, entre ambition et pragmatisme. Les risques posés par la concentration deviendront réalité sans une politique publique de la musique ambitieuse. Je pense que la grande diversité du secteur représente un atout, c'est pourquoi nous devons la conforter, en encourageant l'émergence de nouveaux artistes et la prise en compte de tous les publics. Je souscris aux propos de Sylvie Robert sur les collectivités territoriales qui contribuent, par leurs politiques et leurs financements, à soutenir la diversité et à l'éducation musicale. L'articulation de la politique nationale et des politiques territoriales est un réel enjeu. Des sujets majeurs sont devant nous : le partage de la valeur est une bataille européenne et internationale dans laquelle la France se doit de porter une voix forte pour peser sur son déroulement. Enfin, vous avez évoqué la nécessité d'écouter les jeunes artistes. Comment ceux-ci réagissent-ils à un tel projet ?

M. Jean-Raymond Hugonet. – La musique est universelle et les premières notions qu'on apprend en musique sont celles de l'écoute et du silence. Pourtant, une solidarité analogue à celle du cinéma fait aujourd'hui défaut à la filière musicale. C'est d'autant plus regrettable que la musique peut apporter beaucoup plus à l'ensemble de la société qu'elle ne le fait aujourd'hui. Vos propositions constituent la première pierre d'un édifice dont la construction va être complexe. Malheureusement, la musique est faite de chapelles, à commencer par l'opposition stérile entre la musique dite savante et celle considérée comme populaire. Espérons que la maison commune parvienne à les briser ! Pour ce faire, il importe de développer l'éducation musicale et le contexte demeure, à cet égard, historique, compte tenu de l'engagement conjoint des actuels ministres de l'éducation nationale et de la culture. L'intervention des collectivités territoriales est très importante dans ce secteur : les communes financent les intervenants musiciens qui sont les premiers ambassadeurs de la musique. Cette démarche est cruciale et il serait important que notre commission se penche sur la pédagogie musicale.

Mme Maryvonne Blondin. – Je rejoins les propos de mes collègues sur le rôle des communes, des villes ou des départements qui soutiennent activement les écoles de musique intercommunales. Il leur est parfois difficile d'embaucher et de rémunérer correctement des *dumistes*. Je pense, comme vous, que l'État doit retrouver un rôle prépondérant. C'est particulièrement vrai en matière d'éducation musicale à l'école où, outre les chorales créées en milieu scolaire, l'on compte des classes à horaires aménagés pour la musique (CHAMS) qui doivent être renforcées. J'aurai une question sur le fonds d'urgence qui a été confié au CNV pour aider les spectacles et les festivals. Comment va-t-il être géré au sein de la maison commune ?

M. Roch-Olivier Maistre. – Je vous remercie de vos appréciations du rapport et de vos questions.

Madame Robert, vous m'avez interrogé sur le rôle des collectivités territoriales que j'évoque dans le rapport. Au-delà du secteur de la musique, les collectivités territoriales sont un élément central pour toutes les politiques que conduit le ministère aujourd'hui. Comme vous le savez, soixante-quinze opérateurs portent les politiques du ministère dans le domaine de la culture. Il me semble essentiel de rappeler à chacun de ces établissements qu'ils portent une mission nationale. Il est très important, dans le contexte budgétaire contraint que nous connaissons, de mutualiser autant que possible nos forces. Le CNV a déjà engagé ce processus, en signant un premier partenariat avec la région Nouvelle-Aquitaine, et il importe que cette nouvelle maison de la musique suive une démarche analogue également avec les opérateurs.

La concentration est une question qui se pose très clairement à la filière de deux façons. D'une part, elle concerne les usages. Les jeunes écoutent désormais principalement la musique par le biais des plateformes de *streaming*. Quand bien même ces plateformes comportent une offre extrêmement diverse, le fonctionnement des algorithmes menace la préservation de la diversité. D'autre part, un risque de concentration de la programmation est également possible pour le spectacle vivant. Les collectivités qui font face à d'importantes tensions budgétaires n'ont souvent d'autres choix que de confier des délégations de service public à de grands opérateurs, renforçant le phénomène. Gardons toutefois un regard équilibré sur cette question. Les grands groupes investissent également sur de jeunes artistes et contribuent ainsi à promouvoir l'émergence de succès populaires.

Ce risque de concentration nous conduit à insister sur l'importance des aides sélectives par rapport aux aides automatiques. Aujourd'hui, les deux tiers des produits de la taxe parafiscale sont redistribués sous la forme d'un droit de tirage automatique, conférant aux acteurs les plus importants du marché la part la plus élevée. Les gros acteurs peuvent également émarger sur les aides sélectives. Il nous faudra veiller à ce que les aides sélectives retrouvent une part plus importante et viennent à l'appui de la diversité.

Le Burex préfigure, à lui seul, le fonctionnement de la maison commune de la musique, puisqu'il vient déjà en aide aux différents acteurs et esthétiques. Cet argument pourrait plaider pour l'inclure dans le nouvel établissement. Dans le secteur du cinéma, le soutien à l'exportation relève d'Unifrance, qui est une structure autonome liée au CNC par un conventionnement. Les aides à Unifrance transitent par le CNC qui dispose ainsi d'un droit de regard. Il pourrait s'agir d'un autre modèle. Cette question devra être tranchée par la ministre de la culture. Je serais plutôt d'avis de laisser le Burex en périphérie, avec un lien très fort avec le futur établissement et trouverais normal que les crédits qui lui sont destinés transitent par la maison commune. Je trouverais également naturel et très souhaitable que le Burex soit installé dans les locaux de cette dernière, avant que d'envisager, le cas échéant, son intégration. Inutile de nous épuiser dans des querelles sur des sujets de petite administration et de logistique, au détriment de la réalisation de l'objectif qu'on s'est fixé. Naturellement, les deux administrations ont vocation à collaborer.

J'évoque la TOCE dans le rapport. Il est vrai qu'elle a été instaurée pour financer des activités et que l'essentiel de son produit retombe dans le budget général de l'État. Ce ne serait pas illogique que ce financement puisse retrouver sa vocation d'origine et alimenter cet établissement pour partie.

Je n'ai pas évoqué dans ma présentation liminaire les questions pédagogiques. Je propose que le futur établissement prenne en charge cette mission, qui comporterait deux volets, le premier consacré à la formation professionnelle et à l'accompagnement des professionnels et le second concernerait l'éducation artistique. Ce point me conduit à évoquer les SPRD dont certaines ont exprimé le souhait de participer à des projets sur ce terrain. Vous avez évoqué la SACEM, très en pointe sur ces sujets, et l'idée d'avoir un partenariat avec cet opérateur pour construire des initiatives nouvelles en matière d'éducation artistique me paraît judicieuse. Il faut être attentif à ce que leur participation à ce type d'activités relève du volontariat car le statut de ces acteurs ne permet pas de les contraindre. Je pense qu'une fois créée cette maison commune, des collaborations pourront se développer sans difficulté.

J'évoque, à plusieurs reprises, la question majeure du partage de la valeur qui représente un argument supplémentaire en faveur de la création de cette nouvelle structure. Nombre de débats qui vont toucher la filière dépassent le simple cadre national : ils sont européens et transnationaux. Si la filière nationale y participe en ordre dispersé, elle ne progressera pas ! Le cinéma parvient à se défendre, grâce à son organisation. Il faut que la filière se rassemble pour instaurer un rapport de forces qui lui soit utile. Aujourd'hui, la rémunération est déséquilibrée, mais les plateformes de *streaming* n'ont pas encore atteint leur seuil de rentabilité, malgré les flux très importants qu'elles génèrent. Le déséquilibre de la rémunération est manifestement un enjeu majeur. Certes, il a été en partie traité avec les accords Schwartz conclus, il y a deux ans, à l'issue de la mission de médiation conduite par l'actuel directeur de cabinet de la ministre de la culture. Un médiateur de la musique se penche également sur cette question, qui demeure centrale.

Mes premières recommandations portent sur l'État dont il importe de réaffirmer le rôle central et prescripteur. Il faut également redonner, au sein de ce futur établissement public, la place qui incombe à l'État, précisément pour qu'il y soit le garant de l'intérêt général. J'en fais une condition *sine qua non* de ce projet.

Sur la taxe YouTube, on évoque des montants modestes, au regard du chiffre d'affaires collecté par cette plateforme ou par rapport à celles qu'acquittent les diffuseurs dans le secteur audiovisuel. Sur le plan juridique, YouTube ne serait pas en mesure de remettre en cause l'ensemble des contrats concernés. En outre, cette plateforme, n'étant pas considérée comme un diffuseur, ne paie pas de droits d'auteur. Enfin, l'obtention de cette recette représenterait, pour la filière, un élément de sécurité dans la durée, afin d'éviter que les acteurs demeurent solitaires dans leur négociation avec d'autres acteurs beaucoup plus puissants.

Les artistes nous ont indiqué que le numérique représentait une extraordinaire opportunité pour rencontrer un succès rapide et immédiat, tout en risquant de disparaître de la circulation du jour au lendemain. Certains artistes confirmés ne gagnent plus leur vie du fait de cette réversibilité propre au numérique à l'inverse du monde du disque physique, où les maisons de production signaient des artistes dans la durée, à l'instar de Johnny Hallyday ou de Charles Aznavour. De tels modèles n'ont désormais plus cours ; ce qui motive la question de la construction et de l'accompagnement des carrières pour l'ensemble des artistes que nous avons auditionnés.

En outre, si je devais définir la politique de la musique, l'éducation en serait la mission centrale pour l'État. Le ministre de l'éducation nationale manifeste un grand intérêt pour ces questions. Tout reste cependant à faire dans ce secteur !

Enfin, nous n'évoquons pas le fonds d'urgence qui a été instauré après le drame du Bataclan et a été confié en gestion au CNV. Ce fonds a bénéficié automatiquement aux adhérents du CNV de façon prépondérante et au détriment de nombreux autres acteurs qui sont dans la sphère publique et n'en sont pas membres. Cette réalité, qui a conduit le ministère à bâtir des systèmes spécifiques pour les acteurs publics, souligne, en retour, l'importance d'une maison commune couvrant l'ensemble du spectre. Il faut construire un système homogène.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Tout à fait, de nombreuses scènes se sont plaintes de cette forme de discrimination. Je vous remercie pour ce dialogue fécond et les réponses à nos questions. Vous avez manifesté le souci que les collectivités territoriales soient parties prenantes de cette politique en faveur de la musique. Que ce soient les communes, les départements ou encore les régions, la compétence culture est partagée. Les collectivités financent un grand nombre d'interventions comme l'éducation artistique, le fonctionnement des orchestres, des formations, des scènes lyriques. C'est pourquoi il serait aberrant que les collectivités territoriales soient exclues de l'élaboration même de la politique de la musique et du projet de maison commune. Nous ferons valoir auprès de la ministre leur rôle essentiel dans la politique de la musique.

Je vous remercie également d'avoir cité le plan Landowski depuis lequel il n'y a plus eu de politique musicale clairement énoncée. Si les assemblées n'avaient joué leur rôle lors de l'examen de la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP), les enseignements et les formations artistiques auraient été occultés de ce texte. Tout reste à faire : l'organisation des chorales localement ou le maintien des CHAMS, dont le financement incombe, en définitive, aux collectivités territoriales. Tous ces points concernent, de près ou de loin, votre projet et doivent être pris en compte dans la stratégie nationale en faveur de la musique que nous appelons de nos vœux. Merci infiniment pour ce rapport dont nous allons suivre la mise en œuvre des préconisations avec beaucoup d'intérêt.

Conclusions du groupe de travail sur les normes sportives applicables aux collectivités territoriales - Communication

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, je suis très heureuse d'accueillir ce matin notre collègue Dominique de Legge qui, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, a conduit depuis le printemps un travail conjoint avec nos collègues Michel Savin, Christian Manable et Christine Prunaud, afin d'examiner la question des normes sportives, quatre ans après la mission d'information relative au sport professionnel et aux collectivités territoriales.

La question de la simplification des normes sportives auxquelles doivent faire face les collectivités territoriales est un sujet qui nous préoccupe depuis longtemps. Les conclusions du groupe de travail sur les normes sportives applicables aux collectivités territoriales s'inscrivent par ailleurs dans le cadre d'une réflexion plus globale, voulue par le président du Sénat.

Ces normes concernent quelque 330 000 équipements, espaces et sites sportifs dont les collectivités sont propriétaires. Leur multiplication, leur empilement, et leur application crée un environnement juridique potentiellement incertain et grève lourdement les finances des collectivités.

M. Michel Savin, co-rapporteur. – Je suis particulièrement heureux de vous rendre compte, ce matin, des travaux menés en commun ces derniers mois avec nos collègues de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation ; je pense notamment à notre collègue de la commission Christian Manable et à Dominique de Legge. Notre collègue Christine Prunaud a quitté la commission à l’occasion du renouvellement du Sénat mais elle avait également participé à plusieurs tables rondes.

Je tiens tout d’abord à rappeler que la question de la simplification des normes sportives auxquelles doivent faire face les collectivités territoriales est un sujet qui occupe le Sénat depuis longtemps. C’était un des thèmes de travail de la mission commune d’information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales qui a rendu ses conclusions en 2014 et que j’avais eu l’honneur de présider. À cette époque nous avons pu constater que l’impact de ces normes sur les finances des collectivités n’était pas vraiment pris en compte par les fédérations et qu’il était indispensable de mettre un terme à une forme de dérive inflationniste de ces normes et de leur coût. Tout l’enjeu du travail mené ces derniers mois consistait à savoir si cette spirale avait pu être enrayée.

J’indique que ce travail sur les normes sportives s’inscrit dans le cadre d’une réflexion plus globale voulue par le président du Sénat sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

Pour revenir aux normes sportives, je rappelle qu’elles s’appliquent à quelque 330 000 équipements, espaces et sites sportifs dont celles-ci sont propriétaires.

La bonne volonté des élus locaux n’est pas en cause ici. Personne ne conteste les règles en matière de sécurité ou d’accessibilité. Mais c’est la multiplication, l’empilement, et l’application sans discernement de ces règles qui deviennent insupportables. Sur le terrain, on ne parvient plus à distinguer les mesures véritablement utiles et les contraintes superflues. Surtout, l’addition de ces normes crée un environnement juridique potentiellement incertain et impacte lourdement les finances des collectivités locales.

L’Association nationale des élus en charge du sport (ANDES) a fait les comptes : il existe 400 000 normes, réglementations et prescriptions applicables aux collectivités territoriales dans le domaine du sport. Un chiffre à mettre en parallèle avec un autre chiffre : les collectivités territoriales sont aujourd’hui les premiers financeurs du sport puisqu’elles assurent 70 % des financements publics.

M. Dominique de Legge, co-rapporteur. – L’ élu local est confronté à trois types de normes :

- il doit d’abord faire face à la norme de droit commun ;
- il doit ensuite faire face aux normes réglementaires des fédérations sportives. Certaines règles sont imposées par les fédérations, notamment internationales, mais d’autres ne constituent que des recommandations dictées par des impératifs commerciaux ;
- il doit enfin faire face à la cascade de normes d’homologation : ce sont par exemple toutes les normes AFNOR qui touchent aux équipements (plus de 30 000 recensées à ce jour). Avec une difficulté qui concerne l’imputation de la responsabilité en cas d’accident.

Il est difficile pour les élus locaux de faire le tri entre les normes qui sont indispensables et celles qui pourraient faire l'objet d'une adaptation.

M. Michel Savin, co-rapporteur. – Nous avons tous à cœur de desserrer les contraintes et d'alléger les coûts qui pèsent sur les collectivités territoriales. Celles-ci sont aujourd'hui les garantes du dynamisme sportif en investissant, chaque année, près de 13 milliards d'euros au bénéfice des 36 millions de pratiquants dans notre pays. Ces moyens sont indispensables au dynamisme sportif des clubs et nous pouvons aussi nous en féliciter.

Les élus locaux sont régulièrement sollicités pour investir dans des équipements qui coûtent cher, c'est vrai. Mais il faut distinguer le cas des équipements qui ne sont plus aux normes en raison de nouvelles règles édictées par les fédérations sportives, de l'hypothèse où le passage d'un club ou d'une équipe d'une division à une autre modifie le niveau d'homologation des équipements et impose des investissements importants pour appliquer les normes correspondantes.

Il faut aussi rappeler aux élus locaux que les normes des fédérations ne s'appliquent qu'aux infrastructures destinées à accueillir des compétitions sportives et que si la loi autorise les fédérations à fixer des normes applicables à ces équipements sportifs, cette habilitation s'entend pour de stricts motifs de police, à savoir essentiellement liés aux conditions d'hygiène et de sécurité dans la pratique sportive.

Il convient, par ailleurs, de souligner que toutes les normes nouvelles ne sont pas systématiquement inutiles. Des normes peuvent être souhaitables : sur la qualité des sols par exemple, lorsqu'elles peuvent éviter la traumatologie des sportifs ou assurer une meilleure pratique du sport (meilleur rebond des balles, etc.). Les normes peuvent ainsi avoir des objectifs de sécurité, tout autant que des objectifs d'efficacité économique.

Enfin, je crois qu'il faut rappeler que les normes résultent parfois de grands objectifs de politique publique, portés par les gouvernements successifs, que ce soit en matière de lutte contre les discriminations, d'accessibilité au sport pour les handicapés, ou encore d'égalité entre les sexes dans le sport. Les fédérations sportives qui ne font qu'appliquer ces grands objectifs, reportent ainsi la charge normative sur les clubs et les collectivités territoriales.

C'est pour ces raisons que la question de l'impact des normes sportives doit être abordée objectivement et dans toutes ses composantes. Comme notre collègue Dominique de Legge, je pense que les élus locaux ne veulent pas forcément moins de normes, mais souhaitent moins de normes inutiles. Ils veulent la bonne norme au bon endroit.

Depuis mars 2009, nous disposons d'ailleurs d'une instance de concertation reconnue, légitime, efficace et surtout plébiscitée par tous les acteurs : la Commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs - la « CERFRES » - qui réunit l'État, les collectivités territoriales et le mouvement sportif. On ne peut plus dire que les normes sont « hors-sol » ou édictées au mépris de toute consultation des élus locaux. Les représentants des collectivités territoriales sont désormais associés en amont à la production normative des fédérations sportives et peuvent faire valoir leurs observations. La pratique a d'ailleurs démontré que sur de nombreux sujets (les vidanges des piscines publiques, les cages de but, les résines collantes des ballons de handball, etc.), les règlements des fédérations ont évolué dans le bon sens sous la pression de la CERFRES où

les décisions sont prises par consensus. Nous devons préserver cette instance de dialogue, tout en souhaitant la consolidation de ses prérogatives.

M. Christian Manable, co-rapporteur. – C'est précisément ce que nous avons souhaité faire à travers cette proposition de résolution à l'attention du Gouvernement. Nous vous proposerons d'ailleurs de la cosigner si vous le souhaitez. La matière étant essentiellement réglementaire, l'instrument de la résolution s'est imposé comme étant le plus adapté à nos propositions.

Pour ce qui concerne la CERFRES, nous souhaitons inviter le Gouvernement :

- à allonger les délais d'examen des projets de règlements fédéraux de deux à trois mois pour donner plus de temps aux différents acteurs. Il s'agit en particulier de permettre aux fédérations une fertilisation croisée des initiatives et aux collectivités territoriales une meilleure évaluation des impacts financiers des normes nouvelles ;

- à sensibiliser les fédérations sportives quant à la nécessité de veiller à laisser aux collectivités territoriales un délai raisonnable pour la mise en conformité de leurs équipements ou infrastructures aux normes nouvelles. Nous recommandons par exemple des échéanciers prévoyant une date butoir d'opposabilité des normes nouvelles qui tiennent compte de la taille de la collectivité, des contraintes locales et des réalités territoriales. En somme, plus de progressivité et plus d'adaptabilité ;

- à envisager, avec les associations d'élus concernées (Association des maires de France, Association des départements de France, Régions de France, France urbaine, Assemblée des communautés de France), l'élargissement de la composition de la CERFRES pour mieux prendre en compte le monde rural et les intercommunalités de plus en plus nombreuses à exercer la compétence « sport » ;

- à réfléchir à la création de groupes de travail associant en amont la CERFRES et les fabricants d'équipements sportifs, afin de bénéficier de leur expertise ;

- à permettre à la CERFRES de se saisir des « normes grises », à mi-chemin entre la norme obligatoire et non obligatoire. Je pense, par exemple, à tous les labels d'ordre commercial des ligues professionnelles ;

- à reconnaître à la CERFRES un pouvoir d'avis dès lors qu'une décision relative à la compétition a une conséquence directe sur l'exploitation d'un équipement ;

- à renforcer les compétences d'évaluation de la CERFRES en prévoyant, par exemple, une révision régulière des normes tenant compte de l'expérience des collectivités territoriales ;

- à encourager la CERFRES à réactiver la procédure existante de saisine du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) pour qu'il puisse examiner tout projet de texte d'une norme fédérale, avant que celle-ci rende son avis définitif. Cette faculté est aujourd'hui largement inutilisée alors que le CNEN plaide pour une meilleure articulation et un échange plus régulier entre ces instances ;

- enfin, à inciter la CERFRES à s'auto-saisir à la demande d'une collectivité territoriale d'un problème rencontré concernant une norme fédérale.

M. Dominique de Legge, co-rapporteur. – Il nous paraît surtout indispensable de changer l’approche entretenue vis-à-vis des normes pour qu’elles s’adaptent mieux aux situations concrètes. C’est le sens des autres recommandations que nous formulons dans cette proposition de résolution.

Les normes doivent répondre à plusieurs exigences.

D’abord une exigence de proportionnalité selon les équipements ou la taille des collectivités. Nous devons prévoir des normes qui soient fonction de l’usage réel d’un équipement. De nombreuses communes sont trop souvent sollicitées pour des normes qui apparaissent disproportionnées par rapport aux situations sur le terrain. Par exemple lorsqu’il est exigé des investissements (bancs de touche, barrières de protection entre joueurs et spectateurs, capacités d’accueil des stades, etc.) sans rapport avec le niveau dans lequel évoluent en réalité certains clubs de petites communes lorsque ceux-ci accèdent à un niveau supérieur.

Cette exigence de proportionnalité des prescriptions s’appliquerait aussi selon qu’il s’agisse de manifestations sportives locales, régionales ou nationales, de sport amateur et/ou professionnel, et permettrait par exemple de prendre en compte la taille de la collectivité afin de ne pas imposer les mêmes règles à une métropole et une commune rurale.

Nous recommandons aussi que le ministère des sports réalise un classement des équipements sportifs au niveau national afin de permettre une mutualisation au bénéfice des collectivités territoriales, tous les équipements n’ayant pas vocation à accueillir des rencontres internationales ou de haut niveau.

Les normes doivent ensuite répondre à une exigence d’adaptabilité aux situations. On ne peut pas vouloir limiter les coûts sans envisager une utilisation pluridisciplinaire des équipements sportifs. Il est un exemple qui illustre les aberrations en la matière : on trouve autant de chaises d’arbitre que de sports pratiqués dans les gymnases : une pour le tennis, une le volley-ball, une autre pour le badminton, etc. Voilà une proposition de bon sens que de rendre ces équipements accessibles à plusieurs types d’utilisateurs, c’est-à-dire « multi-usages ». Les fédérations doivent donc dialoguer pour assurer la polyvalence et le partage des équipements. Elles pourraient par exemple s’entendre sur des « guides d’utilisation commune » des salles et des équipements sportifs.

L’adaptabilité commande ensuite de réfléchir selon des logiques de subsidiarité et de progressivité dans l’application des normes. Les textes des fédérations sportives devraient se borner à fixer des objectifs à atteindre, à charge pour les collectivités territoriales d’en définir les modalités d’application pour y parvenir selon les réalités et les besoins locaux.

L’adaptabilité commande enfin de prévoir une application différenciée des normes et règles d’homologation selon les différents espaces (hall d’accueil, vestiaires, tribunes, espace de restauration, terrain, etc.) d’une même infrastructure sportive pour tenir compte de son usage réel. Par exemple, pour les normes relatives au handicap, et sans remettre en cause l’effort nécessaire d’accessibilité, on pourrait privilégier une programmation locale souple priorisant les investissements à réaliser avec un taux d’effort selon les équipements.

Je conclurai cette présentation en soulignant que nous-mêmes, en tant que législateurs, devons être pleinement conscients des efforts de simplification que nous exigeons des autres producteurs de normes.

M. Claude Kern. – Je félicite les membres du groupe de travail pour la qualité de cette proposition de résolution. Leurs recommandations répondent à des attentes très fortes des collectivités territoriales. J'ai moi-même été confronté au niveau local à des difficultés à homologuer un équipement sportif qui ne disposait pas d'un vestiaire aux normes pour les handicapés alors même que nous n'avons jamais vu d'arbitre de football en fauteuil.

Les fédérations sont souvent contraintes par les décisions prises par les fédérations internationales. C'est notamment le cas dans le basket qui se voit imposer les normes de la National Basketball Association (NBA). C'est un problème qui pourrait peut-être faire l'objet d'un développement dans la résolution.

M. Pierre Laurent. – J'apporte mon soutien au travail qui a été effectué et les recommandations semblent aller dans le bon sens. Les problèmes semblent moins concerner les normes « grises » que les obligations découlant d'objectifs commerciaux qui se développent avec la privatisation des compétitions sportives. La question se pose de savoir qui produit les normes et selon quelle prise en compte de l'intérêt public.

Concernant la densité des équipements sportifs, il apparaît nécessaire de s'interroger sur les usages multiples qui peuvent être faits de nombreux équipements sportifs pour éviter un sous-équipement de certains territoires.

Enfin, le sport universitaire souffre d'un sous-équipement chronique, qui pourrait appeler, là encore, des mutualisations.

Mme Maryvonne Blondin. – Je remercie nos co-rapporteurs pour cette clarification attendue par les collectivités territoriales. Je vous précise que mon groupe co-signera la proposition de résolution. J'ai cependant deux interrogations. La première sur les banderoles publicitaires, posées souvent à des fins commerciales par les fédérations, qui ne peuvent être déplacées. La seconde, sur les terrains de football synthétiques. Une étude de « So foot » a mis en avant les risques de dangerosité de ces terrains au niveau de la santé, constitués à partir de différents matériaux. L'avez-vous évoqué lors de vos différentes réunions et rencontres ?

M. Jacques Groperrin. – Je veux revenir sur les difficultés rencontrées pour distinguer les normes des réglementations. Il semblerait que un % des normes ne soient pas obligatoires. Sur le plan de l'éthique, et en prolongement de ce que disait notre collègue Claude Kern, il y a un vrai problème sur les cahiers des charges au niveau international. On peut constater une concurrence entre les territoires, dans la mesure où dans certains sont construits des espaces pour attirer des compétitions internationales, telles que la Coupe Davis, ce qui prive ou déséquilibre d'autres territoires.

Votre travail est très intéressant et apportera une vraie réflexion sur les obligations et réglementations. Ainsi, un jugement récent du tribunal administratif de Besançon, a obligé une commune l'ayant refusé, à accueillir dans ses cantines scolaires tous les enfants. Il est clair que l'accès des enfants handicapés dans les installations sportives, constituera également un sujet très important. Si ces règles ne sont pas allégées, si la réglementation reste stricte, beaucoup de communes n'oseront plus mettre en place ou construire des espaces pour l'ensemble de la population.

M. Dominique de Legge, co-rapporteur. – Nous sommes au début d'un travail de longue haleine. Pour ce qui concerne l'imposition des normes internationales, que je n'ai

pas développée dans mon bref exposé, lorsque les exigences sortent véritablement du cadre d'une utilisation normale, il faut mettre en pratique le principe « prescripteur / payeur ». Dès lors que l'on sort des normes publiques et qu'il s'agit plus d'une exigence de la fédération, non justifiée par la sécurité, il apparaît souhaitable d'envisager cette participation.

Pour ce qui concerne la question de la norme d'intérêt public, posée par notre collègue Pierre Laurent, il apparaît que lorsque les fédérations ont des exigences en matière de moyens de diffusion audiovisuelle, il y a un retour pour ceux qui l'exigent. Je pense notamment aux droits de retransmission. Il nous faut travailler sur cette notion sur laquelle les collectivités territoriales sont incitées à investir dans des équipements onéreux, très perfectionnés, tout en ne touchant pas de bénéfices en retour. Cela rejoint la question de notre collègue Jacques Groperrin sur les normes exigées par les fédérations, notamment pour des raisons de retransmission.

Enfin, sur la question des terrains synthétiques abordée par Mme Blondin, cela illustre parfaitement les ambiguïtés auxquelles sont confrontés les élus face à la norme et au rôle de l'AFNOR. Les élus ont tendance à s'abriter derrière les décisions d'homologation de celle-ci et ne cherchent pas à assurer les éventuels risques, comme pour les terrains synthétiques. Il y aurait un travail à réaliser avec l'AFNOR sur ce sujet-là car les investisseurs que nous sommes avons le réflexe de nous réfugier derrière la sécurité que représente la norme au regard des assurances.

M. Michel Savin, co-rapporteur. – Pour résumer, il sera utile de discuter pour trouver de la souplesse dans l'application des réglementations. Toutefois, il ne s'agit pas de revenir sur la totalité de ce qui est en place. Par exemple, s'il y a plusieurs équipements identiques dans une commune, pourquoi mettre aux normes les trois équipements alors qu'ils peuvent avoir une utilisation différente, pourquoi obliger trois gymnases à avoir les mêmes normes relatives à l'accueil des personnes handicapées dans le public, sur le terrain et dans les vestiaires ? Il faut avoir cette capacité à discuter avec les fédérations et les services de l'État.

Un second exemple est souvent évoqué par les collectivités. Il s'agit de l'accession du club de football à une division supérieure qui engendre des travaux conséquents en termes de sécurité et d'accueil alors que cela peut avoir une durée très limitée dans le temps, s'il rechange vite de catégorie. Là aussi, il faut un peu plus de souplesse et des dérogations avant de s'engager dans des travaux coûteux. Voilà des situations où le dialogue et le bon sens devraient être privilégiés !

M. Christian Manable, co-rapporteur. – Pour prolonger les propos de MM. Savin et de Legge, et en réponse à M. Kern, il faudrait, pour calmer les exigences des fédérations, utiliser l'arme financière et appliquer le principe du prescripteur-payeur. Durant nos travaux, nous l'avions même évoqué à hauteur de 20 %. Mais, il n'y a pas que les normes imposées par les fédérations sportives, il y a aussi les normes inspirées par les intérêts commerciaux. Je pense notamment aux exigences des médias. Pour la retransmission d'un match à la télévision, ils exigent un équipement en éclairage très puissant et très coûteux, ainsi que des panneaux publicitaires autour du terrain.

Il faut insister sur la souplesse et l'adaptabilité et faire preuve de bon sens.

J'irai même plus loin. Vis-à-vis des divisions de football les plus basses, on exige aussi qu'il y ait un vestiaire pour arbitre femme. Cela demeure quand même quelque chose d'assez rare même si le football féminin est en progression.

De même j'ai été président d'un petit club de football amateur à Amiens où, en division d'honneur, on exigeait que les joueurs soient protégés entre le vestiaire et le terrain ce qui a entraîné des dépenses supplémentaires importantes, alors que le nombre ne dépassait pas la dizaine de spectateurs ! Là aussi, il faudrait une certaine souplesse dans l'application de la réglementation sportive.

Quant aux terrains synthétiques, nous avons reçu une réponse d'attente de la ministre des sports sur la question de la dangerosité des billes de caoutchouc.

M. Laurent Lafon. – On est tous d'accord sur la question de la souplesse et du pragmatisme. En tant qu' élu local, on a tous subi cette rigueur. Ma question porte sur le report de responsabilité. En cas de souplesse, qui assume le risque juridique ? C'est la commission de sécurité et donc le maire et c'est bien le problème.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Le caractère cancérigène des terrains synthétiques fait l'objet d'un débat d'experts. Par ailleurs, ce sont des surfaces très dures mais jouer sur un terrain traditionnel peut également entraîner des traumatismes ou infections.

M. Claude Kern. – Pour rebondir sur les propos de M. Savin sur les montées de division, la fédération accorde souvent des dérogations de deux ans.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous propose de faire passer la proposition de résolution afin que ceux qui le souhaitent puisse la co-signer.

Communication diverse

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Quatre groupes d'études rattachés à notre commission sont en voie de reconstitution : Pratiques sportives et grands événements sportifs, Arts de la scène, de la rue et festivals en régions, Francophonie et Métiers d'art. Ils sont ouverts à tous les sénateurs. Vous pouvez également vous inscrire à plusieurs groupes.

Organismes extraparlimentaires - Désignation

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il nous faut procéder, en application de l'article 9 du Règlement du Sénat, à la proposition de candidats à la nomination du Sénat pour siéger au sein d'organismes extraparlimentaires.

La commission propose à la nomination du Sénat :

- M. Antoine Karam, comme candidat titulaire, et M. Maurice Antiste, comme candidat suppléant, à la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer ;

- M. Alain Schmitz, comme candidat suppléant, à la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages ;

- sous réserve du résultat des négociations en cours avec l'Assemblée nationale, M. Christian Manable, comme candidat titulaire, à la Commission supérieure du numérique et des postes ;

- Mme Claudine Lepage, comme candidate titulaire, au conseil d'administration de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger ;

- M. Jean-Raymond Hugonet, comme candidat titulaire, au conseil d'administration de la société Radio France ;

- Mme Nicole Duranton, comme candidate titulaire, et Mme Colette Mélot, comme candidate suppléante, au conseil d'administration de l'Institut national de l'audiovisuel ;

- M. Alain Schmitz, comme candidat titulaire, et Mme Catherine Dumas, comme candidate suppléante au Haut Conseil des musées de France ;

- Mme Catherine Morin-Desailly, comme candidate suppléante, à la commission nationale du patrimoine et de l'architecture.

La commission de la culture désigne, en outre :

- M. David Assouline, pour siéger comme membre titulaire au Centre national du cinéma et de l'image animée ;

- Mmes Maryvonne Blondin et Colette Mélot et MM. Olivier Paccaud et Pierre Ouzoulias, pour siéger comme membres titulaires au Comité de suivi de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République ;

- Mme Françoise Laborde, pour siéger comme membre titulaire au Comité de suivi de la mise en œuvre des dispositions du titre IV de la loi du 5 mars 2009 relatives au cinéma et autres arts et industries de l'image animée ;

- M. André Gattolin, pour siéger comme membre titulaire à la Commission de modernisation de la diffusion audiovisuelle ;

- Mme Céline Boulay-Espéronnier, pour siéger comme membre titulaire au conseil d'administration de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France ;

- M. Laurent Lafon, pour siéger comme membre titulaire au Conseil national d'évaluation du système scolaire ;

- Mme Sonia de la Provôté et M. Max Brisson, pour siéger comme membres titulaires au Conseil supérieur des programmes ;

- Mme Céline Boulay-Espéronnier, pour siéger comme membre titulaire au Conseil supérieur de l'Agence France-Presse.

La réunion est close à 12 h 15.

COMMISSION DES FINANCES

Lundi 11 décembre 2017

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 18 h 15.

Projet de loi de finances pour 2018 - Examen d'un amendement du Gouvernement

M. Vincent Éblé, président. – Quelle que soit notre intention de vote de demain, cet amendement du Gouvernement A-1 de coordination ne saurait être rejeté, il tire les conséquences de nos débats précédents sur le projet de loi de finances.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous noterez seulement qu'au deuxième alinéa de l'objet, le Gouvernement souligne qu'à l'issue de l'examen de la première partie, le solde budgétaire est dégradé de - 3,3 milliards d'euros par rapport à l'équilibre budgétaire présenté dans le projet de loi de finances. En réalité, les résultats de la discussion de la première partie au Sénat ont amélioré le solde 785 millions d'euros. Ce chiffre de - 3,3 milliards tient en fait compte de la dégradation du solde de - 4,1 milliards, du fait de la censure de la taxe sur les dividendes par le Conseil constitutionnel, moins les 785 millions d'euros de recettes fiscales supplémentaires obtenues par les amendements votés au Sénat.

Même s'il s'agit d'un texte différent, la surtaxe adoptée dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2016 est donc intégrée dans l'objet de cet amendement.

En seconde partie, je rappelle que le Sénat n'a pas adopté les crédits de cinq missions : « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », « Sécurités », « Justice », « Travail et emploi » et « Immigration, asile et intégration ». Finalement, le Sénat a réduit de manière artificielle le déficit budgétaire de 34,9 milliards d'euros.

Nous pouvons donc exprimer un avis favorable sur cet amendement puisque son adoption n'emporte pas de conséquence sur la position définitive de chacun des groupes pour le scrutin sur l'ensemble du projet de loi de finances.

M. Vincent Éblé, président. – L'avis de la commission sur cet amendement est donc favorable.

La réunion est close à 18 h 20.

Mercredi 13 décembre 2017

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Projet de loi de finances rectificative pour 2017 - Examen du rapport

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avant d'examiner les articles de ce projet de loi de finances rectificative, je vais, comme à l'accoutumée, revenir brièvement sur le contexte économique de l'exercice 2017, ainsi que sur l'évolution du solde public ; je ferai également le point sur la situation budgétaire de l'État en cette fin d'année.

Par rapport au PLF 2018 adopté hier et au premier PLFR, le scénario macroéconomique est inchangé. Ainsi, l'hypothèse gouvernementale de croissance du PIB pour 2017 est maintenue à 1,7 %. L'Insee a pourtant confirmé dans sa nouvelle estimation que l'acquis de croissance s'élève à 1,7 % après trois trimestres. Une hausse modeste du PIB d'environ 0,2 % au dernier trimestre suffirait pour atteindre un taux de croissance sur l'ensemble de l'année de 1,8 %. En l'absence d'évènement exceptionnel, la croissance française devrait donc s'établir à 1,8 % à l'issue de l'exercice 2017, et non à 1,7 %.

Dans ce contexte, la Commission européenne, l'OCDE et le *consensus* des instituts privés se sont ralliés à la prévision de croissance de 1,8 % de l'Insee, contrairement au Gouvernement.

La prévision gouvernementale apparaît donc prudente, ainsi que l'a d'ailleurs relevé le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis. Si la prudence du Gouvernement tranche avec la tendance de son prédécesseur à retenir un scénario macroéconomique volontariste...

M. Claude Raynal. – Le Gouvernement précédent avait retenu une hypothèse de croissance de 1,5 %. C'est d'une mauvaise foi incroyable !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – ... une révision à la hausse du taux de croissance et des recettes afférentes aurait pu permettre de réduire le montant de la contribution exceptionnelle demandée aux entreprises à la suite de l'annulation par le Conseil constitutionnel de la taxe à 3 % sur les dividendes.

Venons-en maintenant aux prévisions de solde. Pour 2017, la prévision de solde public s'élève à 66,7 milliards, contre 67,1 milliards dans la prévision présentée fin septembre, soit une légère amélioration de 400 millions. Exprimées en pourcentage de la richesse nationale, les prévisions de solde structurel et de solde effectif pour l'année 2017 sont néanmoins inchangées par rapport à celles présentées dans la première loi de finances rectificative et le PLF 2018.

En pratique, deux évolutions contradictoires, d'un montant analogue exprimé en points de PIB, sont venues se compenser. D'une part, le Gouvernement a révisé à la hausse l'hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires, compte tenu des remontées comptables favorables observées. L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB s'établirait à 1,4 à

l'issue de l'exercice, contre 1,3 précédemment. Par conséquent, la prévision de recettes fiscales est revue à la hausse, à hauteur de 2 milliards d'euros.

À ce dynamisme des prélèvements obligatoires répond une hausse plus importante qu'escompté des dépenses d'investissement des administrations publiques locales par rapport aux hypothèses sous-jacentes au projet de loi de finances pour 2018, avec 1,4 milliard d'euros de plus. L'excédent des administrations publiques locales serait donc plus faible qu'escompté.

Il doit à cet égard être rappelé que cette reprise de l'investissement local fait suite à une chute d'une ampleur sans précédent. En effet, les dépenses d'investissement des administrations locales ont diminué de 17 % entre 2013 et 2016, soit environ 10 milliards d'euros, conséquence directe de la baisse des dotations. L'excédent des administrations de sécurité sociale serait par ailleurs minoré de 200 millions d'euros, en lien avec les nouvelles prévisions fournies par l'Unedic.

Par rapport aux estimations des organisations internationales et de la Commission européenne, la prévision de solde du Gouvernement apparaît donc raisonnable.

À ce stade, les principales incertitudes concernent les décisions d'Eurostat sur la recapitalisation d'Areva et le contentieux lié à l'annulation de la taxe à 3 %. Dans le scénario du Gouvernement, la recapitalisation d'Areva pèserait à hauteur de 2,3 milliards d'euros sur le déficit public en 2017. La Commission européenne estime pour sa part qu'il existe un risque important que le montant retenu par Eurostat soit supérieur. Tout dépendra du jugement porté par Eurostat sur la viabilité financière du nouvel Areva. La présence d'investisseurs japonais aux côtés de l'État est à cet égard rassurante.

S'agissant de l'annulation de la taxe à 3 %, le scénario du Gouvernement repose sur la comptabilisation de remboursements à hauteur de 5 milliards d'euros en 2017 au titre du contentieux, le reliquat, soit 5 milliards d'euros, étant supposé peser sur l'exercice 2018. Là aussi, l'interprétation qui est faite par le Gouvernement des règles fixées dans le système européen des comptes devra être confirmée par Eurostat. En pratique, la décision d'Eurostat sera connue à travers la publication, par l'Insee, du compte provisoire des administrations publiques à la fin du mois de mars 2018 et l'avis qu'Eurostat formulera à son propos.

J'en arrive maintenant à la situation budgétaire de l'État en 2017.

La prévision de déficit budgétaire associée au second projet de loi de finances rectificative s'établit à 74,1 milliards d'euros, soit une amélioration de 2,8 milliards d'euros par rapport à la prévision du premier projet de loi de finances rectificative mais malheureusement une dégradation de 4,8 milliards d'euros au regard de l'estimation de la loi de finances initiale.

L'amélioration constatée depuis les dernières estimations du premier projet de loi de finances rectificative provient principalement de la hausse des recettes fiscales nettes, dont le produit attendu est relevé de 2 milliards d'euros.

L'exécution prévisionnelle des crédits ministériels est revue à la hausse de 900 millions d'euros par rapport à la prévision associée au premier projet de loi de finances rectificative, soit un dérapage total des dépenses de 4,8 milliards d'euros, qui confirme les biais de construction dont était entachée la loi de finances initiale pour 2017 ainsi que le

caractère relatif des efforts faits par le Gouvernement pour compenser les ouvertures de crédits nécessaires par des annulations.

Les prélèvements sur recettes diminuent de 1,6 milliard d'euros, notamment en raison de la nouvelle baisse du prélèvement au profit de l'Union européenne, qui devrait être inférieur de 1,5 milliard d'euros par rapport à la prévision du premier projet de loi de finances rectificative. Au total, le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne pour 2017 devrait s'établir à 16,4 milliards d'euros, soit une diminution de 2,6 milliards d'euros par rapport à l'année 2016 et de 3,3 milliards d'euros par rapport à 2015.

Par rapport au premier projet de loi de finances rectificative, on constate donc une plus-value de deux milliards d'euros sur les recettes fiscales et un rehaussement de 100 millions d'euros des recettes non fiscales, en lien avec les amendes prononcées récemment par l'Autorité de la concurrence.

La révision des recettes fiscales à la hausse provient principalement de deux impôts : la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), dont le produit serait supérieur respectivement de 0,9 milliard d'euros et de 0,8 milliard d'euros aux montants soumis au vote du Parlement il y a quelques semaines, dans le cadre du premier projet de loi de finances rectificative, qui ne prenait donc pas en compte ces recettes supplémentaires. La progression des recettes de TVA était pourtant déjà constatée dans les remontées comptables, comme le démontraient les documents que nous recevons régulièrement à la commission des finances.

La révision à la hausse de la TICPE provient essentiellement de la reprise, sur le budget général de l'excédent prévisionnel du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ». En effet, les dépenses du compte d'affectation spéciale devraient être inférieures de 862,3 millions d'euros à la prévision de la loi de finances initiale pour 2017 en raison de la réévaluation par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) des charges de service public. Là encore, la décision de la CRE était connue depuis juillet.

Le schéma de fin de gestion de l'État s'élève, pour 2017, à environ 3,9 milliards d'euros, dont 843 millions d'euros sont portés par décret d'avance et 3,1 milliards d'euros par le présent projet de loi de finances rectificative.

Depuis 2015, le Gouvernement s'est montré incapable de maîtriser les dépenses de l'État. Les limites évidentes de la technique du « rabot » l'ont conduit à devoir procéder à des redéploiements très significatifs, à hauteur de 6 milliards d'euros en 2015 et de 4,6 milliards d'euros en 2016, hors recapitalisation de l'Agence française de développement.

Les redéploiements opérés en 2017 s'établissent à un niveau élevé : en tenant compte du premier décret d'avance, ce sont près de 7 milliards d'euros qui auront été réalloués par rapport aux plafonds de crédits votés par le Parlement en loi de finances initiale. On pourrait souhaiter une loi de finances plus précise pour éviter les redéploiements en cours d'année.

Sur ce total, près de 100 millions d'ouvertures en CP sont liées au cyclone « Irma ». Cependant, en dehors de cet événement de force majeure, par définition imprévisible, force est de constater que l'ampleur des réallocations tient non pas à des aléas intervenus en cours de gestion mais aux sous-budgétisations importantes qu'intégrait la loi de finances initiale pour 2017 et au caractère incontrôlé de certaines dépenses d'intervention.

Au total, les biais de construction de la loi de finances initiale pour 2017 auront nécessité 6,2 milliards d'euros d'ouvertures de crédits en cours d'exercice.

Plus de 50 % des sous-budgétisations portent sur la recapitalisation d'Areva, sur les refus d'apurement communautaire et sur les opérations extérieures et intérieures du ministère des armées. Les dépenses d'intervention – aides au logement, hébergement d'urgence, prime d'activité – représentent également une part substantielle des sous-budgétisations.

Outre le montant des redéploiements opérés en cours d'année, c'est également la méthode qui doit être analysée. Or, de ce point de vue, il convient de noter que le Gouvernement a pleinement utilisé les outils de régulation budgétaire à sa disposition. Les ouvertures par décret d'avance ont atteint, en 2017, des montants inégalés. Elles s'élèvent à 3,88 milliards d'euros, soit plus du double de la moyenne des ouvertures par décret depuis 2006.

Ce montant exceptionnel des ouvertures opérées par décret d'avance – qui constitue une preuve supplémentaire de l'absence de crédibilité du budget 2017 – doit alerter quant aux risques liés, pour le Parlement, à un usage intensif des outils réglementaires en matière budgétaire.

Le ministre de l'action et des comptes public a indiqué en séance, en juillet dernier, que le nouveau Gouvernement ne recourrait plus aux décrets d'avance ni à la méthode du « rabet », consistant à tenter de maîtriser les dépenses par des annulations généralisées d'un faible montant et non par une politique de réforme structurelle. Puisse cet engagement être respecté !

J'en viens maintenant aux articles de ce projet de loi de finances rectificative PLFR, qui sont nombreux : le texte initial comportait 36 articles, il en compte désormais 92 – il a donc quasiment triplé. Ce n'est pas une nouveauté, mais l'on peut constater que la pratique gouvernementale n'a pas beaucoup évolué en la matière, ce qui est regrettable, puisque nombre d'articles nouveaux viennent du Gouvernement lui-même. Cependant, hormis quelques dispositions, relatives par exemple au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ou aux mesures fiscales en faveur de la libération du foncier, annoncées depuis quelques temps mais arrivées tardivement devant l'Assemblée nationale, nombre de ces articles sont techniques. Certains d'entre eux font néanmoins plusieurs pages et il faut déplorer que nos délais d'examen ne nous donnent pas les moyens d'en corriger les éventuelles insuffisances. Nous avons eu ce texte vendredi soir et je l'ai examiné dimanche après-midi : les délais d'examen ne sont vraiment pas suffisants pour corriger les erreurs et les insuffisances. La qualité de la législation fiscale ne gagne rien à ces procédures d'examen à marche forcée, et j'espère que nous pourrons revoir ces procédures avec le Gouvernement. Je vous présenterai néanmoins divers amendements.

M. Claude Raynal. – A l'occasion des fêtes de fin d'année, il faudrait changer de disque : depuis trois ans, on nous dit que le Gouvernement précédent a surestimé les prévisions de croissance, ce qui est faux. Pour 2017, le Gouvernement avait prévu 1,5 % de croissance, et nous en serons à 1,8 %. C'est du jamais vu. Comme tous les gouvernements, le précédent a eu des défauts, mais il a prévu correctement la croissance.

M. Alain Joyandet. – Merci pour ce moment !

M. Claude Raynal. – Dès janvier, il faudra changer de discours.

Certes, nous nous sommes inquiétés, comme vous, des sous-budgétisations, mais comparez les 4 milliards d'euros aux 250 milliards d'euros du budget de l'État. Oubliez ces critiques qui n'ont pas lieu d'être.

Enfin, l'ouverture des crédits par décrets d'avance a certes été trop forte en 2016 et en 2017. Mais nous avons du mal à croire que nous n'en connaissons plus jamais, comme les coups de rabot : ces méthodes sont utiles à certains moments de la vie budgétaire.

M. Vincent Capo-Canellas. – Deux constats : la croissance revient et les sous-budgétisations étaient bien réelles. Reste une interrogation sur la maîtrise des dépenses.

Que pense notre rapporteur général du mécanisme du prélèvement à la source ?

M. Marc Laménie. – Merci à notre rapporteur général pour son analyse réaliste. Les délais d'examen sont trop courts, je le confirme. L'endettement est-il pris en compte dans le projet de loi de finances rectificative ? Quelles sont les raisons des sous-budgétisations ?

M. Philippe Dominati. – Je souhaiterais avoir des précisions sur l'arbitrage que nous attendons de Bruxelles. Je croyais que la taxe exceptionnelle sur les dividendes avait été instaurée pour répondre aux attentes des autorités européennes. Mais vous nous dites que c'est l'inverse : le Gouvernement espère que ces montants n'entreront pas en compte dans les calculs. Nous attendons donc l'arbitrage de Bruxelles alors que l'exécutif a dit au Parlement que cette mesure était indispensable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Claude Raynal, refaire l'histoire *a posteriori*, c'est très facile. L'année dernière, tous les économistes attendaient une croissance à 1,2 %, et le Gouvernement nous annonçait 1,5 %. D'où les remarques que je formulais.

Si nous avons connu autant de décrets d'avance en cours d'année, c'est bien parce qu'il y avait eu des sous-budgétisations lors de l'établissement de la loi de finances pour 2017 qui était une année électorale. Il a donc fallu geler des crédits pour faire fonctionner l'État.

Le montant de la dette est légèrement revu à la hausse avec cette loi de finances rectificative, Marc Laménie : par rapport à la loi de finances initiale, il faut rajouter 276 millions d'euros.

Sur le prélèvement à la source, nous y reviendrons avec mon amendement, Vincent Capo-Canellas.

Enfin, Philippe Dominati, le Gouvernement craint qu'Eurostat fasse porter les 10 milliards d'euros sur un seul exercice.

M. Philippe Dominati. – Pourquoi faudrait-il étaler ces 10 milliards sur deux exercices ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Si l'on impute les 10 milliards d'euros à rembourser sur l'année 2017, nous dépasserons la barre des 3 % de déficit.

M. Philippe Dominati. – Pourquoi attend-on un arbitrage de Bruxelles ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Eurostat nous dira en mars si la totalité est imputable sur 2017. Si tel est le cas, nous pourrions passer la barre des 3 % même avec la surtaxe d'impôt sur les sociétés.

M. Alain Joyandet. – Je ne comprends pas bien le mécanisme budgétaire : suite à l'annulation de 10 milliards d'euros d'impositions, on nous propose une surtaxe de 5 milliards d'euros et un abondement du budget de 5 autres milliards d'euros : ces deux opérations se feront-elles sur un ou deux exercices ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Eurostat nous dira si les 10 milliards d'euros de remboursement peuvent être imputés comptablement sur les exercices 2017 et 2018 ou sur le seul exercice 2017. Si tel est le cas, en l'état actuel des comptes publics, nous dépassons à coup sûr la barre des 3 %, malgré la recette exceptionnelle de la surtaxe. Le Gouvernement souhaite répartir cette opération sur deux exercices pour rester en-deçà des 3 % de déficit.

M. Alain Joyandet. – L'annulation de la taxation des entreprises d'un montant de 10 milliards d'euros porte bien sur l'année 2017 ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Non, la dépense est prévue sur deux exercices, 2017 et 2018, tandis que la recette s'applique uniquement à 2017.

Pour plus de clarté, je reprends : si les 10 milliards d'euros sont imputés sur le seul exercice 2017, en dépit de la taxe nouvelle, nous dépassons la barre des 3 %. Le Gouvernement souhaite donc que les remboursements soient répartis sur deux exercices, 2017 et 2018. Mais la question est de savoir si Eurostat va accepter ce montage. En revanche, la surtaxe sur l'impôt sur les sociétés sera bien comptabilisée sur l'exercice 2017, ce qui nous permettra d'être en-dessous des 3 %. Je vous renvoie à mon rapport écrit.

M. Philippe Dallier. – Toutes les sociétés ont-elles déposé un dossier pour réclamer les indus, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Oui, car il s'agit de grandes entreprises qui ont toutes des services financiers.

M. Jean-Marc Gabouty. – Les dossiers étaient prêts depuis longtemps.

M. Vincent Capo-Canellas. – Si Eurostat rattache toute ces opérations à l'exercice 2017, est-il néanmoins envisageable de ne pas dépasser les 3 %, compte tenu de la croissance supérieure aux prévisions ?

M. Vincent Éblé, président. – 2017 est derrière nous.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous ne disposons pas de 5 milliards d'euros de réserve de croissance à ma connaissance.

M. Jean-Marc Gabouty. – Sur les 10 milliards d'euros, il y a bien un solde négatif de 5 milliards d'euros que le Gouvernement veut imputer sur le budget 2018.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Tout à fait. En 2018, il n’y aura plus de surtaxe, mais un remboursement de 5 milliards d’euros.

M. Alain Joyandet. – Nous commençons donc 2018 avec un déficit supplémentaire de 5 milliards d’euros.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C’est bien ça...

M. Vincent Éblé, président. – Nous passons à l’examen des amendements de notre rapporteur général.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 3 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Drôle d’idée que de prélever 27 millions d’euros sur l’Agence française pour la diversité pour les attribuer au Centre national pour le développement du sport (CNDS). Le rapport entre le sport et la biodiversité étant assez ténu, je vous propose de supprimer la mesure avec mon amendement n° 80.

M. Michel Canevet. – Je suis défavorable à cet amendement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous supprimons juste le prélèvement sur l’AFB. Cela ne change rien pour le CNDS qui percevra 27 millions d’euros de plus.

Mme Fabienne Keller. – Ces manipulations sont-elles permises par la loi organique relative aux lois de finances ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Hélas oui.

L’amendement n° 80 est adopté.

Article 9

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet article traite du prélèvement à la source. Nous entrerons en 2018 dans la fameuse année blanche. Beaucoup de rapports ont été commis sur cette réforme, notamment celui de l’Inspection générale des finances cet été et celui du Gouvernement en octobre.

L’audit de l’IGF souligne un certain nombre de difficultés dont certaines n’ont toujours pas été résolues à ce jour, comme la prise en compte des réductions et crédits d’impôts, notamment pour l’emploi à domicile. L’État se fera de la trésorerie sur le dos des contribuables puisqu’il prélèvera chaque mois un montant qui ne tiendra pas compte des réductions d’impôt. L’ajustement se fera au cours de la deuxième partie de l’année. Pas de solution non plus pour les indemnités journalières maladie versées par l’employeur. Les tiers collecteurs ne sont pas tous préparés. L’Assemblée nationale a prévu d’assouplir les sanctions : au départ, les employeurs encouraient cinq ans de prison s’ils révélaient le taux d’imposition de leurs salariés. Dans le texte, il est prévu un an de prison : ce n’est pas rien.

Nous sommes tous d'accord pour dire que le système actuel n'est pas satisfaisant car il ne tient compte que des revenus historiques. En cas de changement de situation, il faut patienter un an avant de voir le montant de l'impôt sur le revenu diminuer. Mieux vaudrait donc passer à un système contemporain, tenant compte des revenus de l'année. En outre, il faut une année de transition pour basculer d'un système à l'autre.

En revanche, la majorité sénatoriale estime que le prélèvement doit être fait non pas par les entreprises mais par l'administration fiscale. Il convient de généraliser la mensualisation et la rendre contemporaine en s'appuyant sur la déclaration sociale nominative (DSN), même s'il y a un décalage de deux ou trois mois.

Je vous propose donc d'accepter l'année de transition, et de prévoir une imposition tenant compte des revenus contemporains et prélevée par l'administration fiscale et non par les entreprises. Le contribuable pourrait moduler ses prélèvements en cas de baisse de ses revenus ou de changement de situation familiale.

La solution du Gouvernement complique la situation pour les contribuables. Nous pouvons avoir le même résultat avec un système plus simple.

M. Claude Raynal. – Nous partageons bon nombre de choses que vous avez dites mais si le système proposé par le Gouvernement est compliqué, votre amendement ne l'est pas moins. Nous ne pourrions être favorables à un amendement que nous n'avons pas eu le temps d'expertiser.

M. Jacques Genest. – Le but du Gouvernement n'est-il pas d'éliminer à terme l'administration fiscale et de tout confier à l'Urssaf ?

M. Thierry Carcenac. – La déclaration sociale nominative fonctionne d'ores et déjà. Près de la moitié des contribuables dont les revenus diminueront bénéficieront d'un avantage contemporain : c'est appréciable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – *A contrario*, un jeune qui entrera dans la vie active sera imposé dès le premier mois.

M. Bernard Delcros. – Pour l'année de transition, que se passera-t-il si des travaux sont effectués et qu'ils peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cette question est essentielle car tous les travaux risquent d'être reportés d'une année, ce qui affecterait le secteur du bâtiment. Le Gouvernement a pris en compte cette difficulté et propose que la moyenne des travaux effectués en 2018 et 2019 soit prise en compte : un contribuable ayant effectué 50 de travaux en 2018 et 100 en 2019 pourra déduire 75. Cela permettra d'éviter un arrêt des travaux en 2018. Je propose néanmoins de remplacer la moyenne par la somme la plus élevée des deux années.

M. Bernard Delcros. – Si l'on retient la moyenne, le contribuable a tout intérêt à attendre.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Tout à fait et nous risquons de voir les travaux effectués en 2020.

Mme Fabienne Keller. – Si l'on retient votre solution, monsieur le rapporteur général, les contribuables auront intérêt à faire leurs travaux sur une seule année : 2017 ou 2018.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avec le système proposé par le Gouvernement, les travaux seront repoussés à 2020.

M. Vincent Capo-Canellas. – Dès que l'on change de système, il y a des effets d'aubaine. Chacun essaie d'optimiser.

En choisissant d'opposer à la réforme du Gouvernement une autre réforme, ne risque-t-on pas une fin de non-recevoir ? Or, l'Assemblée nationale aura le dernier mot. N'aurait-on pas intérêt à améliorer le texte qui nous vient de l'Assemblée plutôt que de tout bouleverser ?

M. Charles Guené. – Le prélèvement à la source est une vieille lune : cela fait à peu près quarante ans que l'on en parle et lorsque j'étais étudiant, cette réforme était déjà évoquée. L'Allemagne a mis en place ce prélèvement depuis des décennies, à une époque où la fiscalité était extrêmement simple. Aujourd'hui, c'est une hérésie de vouloir le faire en France alors que notre système fiscal est d'une grande complexité et surtout assise sur le foyer. La mensualisation contemporaine serait bien plus adaptée à notre système fiscal, mais l'administration a mis un tel zèle à présenter cette réforme qu'elle ne se laissera probablement pas faire. Le Gouvernement voudra sans doute la mettre en place car il bénéficiera d'un apport de trésorerie, mais gare aux réactions de ceux qui payent l'impôt sur le revenu.

M. Emmanuel Capus. – Comme le dit Vincent Capo-Canellas, mieux vaut améliorer le dispositif que de le remplacer : ne nous opposons pas frontalement à l'Assemblée nationale.

Quelles juridictions seront compétentes en cas de litige ? Lorsqu'un employé aura des difficultés sur un prélèvement effectué par l'employeur, il s'adressera au conseil des prud'hommes. Vont-ils se déclarer incompétents ou condamneront-ils l'employeur à rembourser le salarié ? Quel sera le recours de l'employeur à l'égard de l'administration fiscale ? Cet article prévoit-il un dispositif spécifique ? Si tel n'est pas le cas, je crains que les contentieux ne se multiplient avec des décisions prud'homales très variables en fonction des sensibilités de chaque conseil. L'incertitude est grande pour les salariés, mais aussi pour les employeurs.

M. Claude Nougein. – Jusqu'à présent, les plus-values étaient payées l'année N+1. Le prélèvement forfaitaire s'appliquera-t-il pour l'année 2018 ?

M. Pascal Savoldelli. – Pourquoi ne pas réunir les sénateur LR et LaREM pour proposer une nouvelle rédaction de cet amendement ? Vous êtes en train d'ouvrir un débat qui ne va pas être simple.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vos questions montrent la complexité du système. Plus on entre dans le détail, plus on se rend compte de l'immensité de la tâche. Notre amendement est issu de nombreuses auditions et d'un travail approfondi reposant, notamment, sur le rapport de l'IGF.

La difficulté réside dans le fait que notre système fiscal repose sur une imposition par foyer et sur de nombreuses niches et réductions d'impôt. Or, le prélèvement à la source

repose sur une imposition par individu. Comme l'a dit Emmanuel Capus, rien n'est prévu en cas de litige, ce qui peut donner toutes sortes de contentieux. Aujourd'hui, le contribuable s'adresse à l'administration fiscale : les textes et la jurisprudence sont clairs. Demain, le salarié ira voir son employeur qui aura d'autant plus de mal à répondre qu'il y aura deux taux d'imposition : le premier sur les sept premiers mois de l'année et le second sur les cinq derniers mois. C'est une usine à gaz ; un choc de complexité.

Le Gouvernement proclame que la baisse des cotisations sociales va donner plus de pouvoir d'achat aux salariés, sauf que le prélèvement à la source va se traduire par moins d'argent sur la feuille de paye. Bonne chance pour expliquer la mesure !

L'année 2018 sera neutre pour les revenus normaux. Tous les revenus exceptionnels, dont la définition précise tarde à être rendue publique, seront réintégrés, avec une extension d'un an de la durée du contrôle fiscal. Qu'en sera-t-il, par exemple, d'un vendeur dont le fixe est relativement bas et qui est rémunéré en grande partie par des commissions ? *Quid* aussi des heures supplémentaires effectuées en 2018 ? Ce prélèvement à la source est un nid à contentieux.

L'amendement n° 81 est adopté.

Article 15

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 82 exclut de la clause de sauvegarde les pays qui n'ont pas conclu d'accord bilatéral ou multilatéral permettant l'échange automatique d'informations avec la France. Cela va dans le bon sens.

M. Éric Bocquet. – Quels sont les États considérés comme non-coopératifs ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La liste pour 2017 n'est pas disponible. En 2016, il s'agissait du Bostwana, du Brunei, du Guatemala, des îles Marshall, de Nauru et de Niue.

L'amendement n° 82 est adopté.

Article 16 ter

L'amendement rédactionnel n° 83 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 84 prévoit une évaluation du dispositif d'abattement exceptionnel sur l'imposition des plus-values de cessions immobilières des particuliers.

L'amendement n° 84 est adopté.

Article 16 quater

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 85 apporte certaines garanties en termes de respect du secret de la défense nationale et de protection des données au dispositif d'ouverture des données de l'administration fiscale relative aux valeurs foncières. En outre, il ne faut pas que le nom du propriétaire apparaisse.

L'amendement n° 85 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 86 prévoit l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour assurer la protection des données personnelles.

L'amendement n° 86 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 87 décale au 1^{er} juillet la mise en œuvre de cet article.

L'amendement n° 87 est adopté.

Article 17

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 88 limite l'augmentation des impôts locaux dus par certains établissements d'enseignement privés à but non lucratifs : en effet, nombreux sont ceux qui bénéficient de mise à disposition de locaux à titre gratuit. Or, l'administration fiscale applique à ces établissements un tarif calculé sur la base des loyers payés par les établissements à but lucratif.

M. Claude Raynal. – Nous voterons contre.

L'amendement n° 88 est adopté.

Article 20 bis

L'amendement de coordination n° 89 est adopté.

Article 21 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet article modifie le barème de la redevance à taux progressif appliquée à la production d'hydrocarbures dont le produit est affecté à l'État. Comme nous n'arrivons pas à mesurer les effets de cette réforme, nous demandons par l'amendement n° 90 la suppression de cet article pour avoir des précisions du Gouvernement.

L'amendement n° 90 est adopté.

Article 23 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 91 traite de la taxe de séjour afin qu'aucun loueur ne puisse s'en affranchir.

L'amendement n° 91 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 92 interdit aux utilisateurs de grandes plateformes en ligne de recevoir leur versement sur des cartes prépayées.

L'amendement n° 92 est adopté.

Article additionnel après l'article 23 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 93 reprend l'article 4 de la proposition de loi de mars 2017 relative à l'adaptation de la fiscalité à l'économie collaborative. Il s'agit de préciser les modalités des télédéclarations.

L'amendement n° 93 est adopté.

Article 23 quinquies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 94 met à jour les conditions du dégrèvement accordé aux associations foncières pastorales.

L'amendement n° 94 est adopté.

Article 23 duodecies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 95 élargit le champ du rapport prévu à cet article à l'ensemble des modalités d'imposition des locaux agricoles dans lesquels s'exercent des activités accessoires, notamment celles saisonnières de prestations de service.

L'amendement n° 95 est adopté.

Article 25

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 96 prévoit un cumul de sanctions.

L'amendement n° 96 est adopté.

Article 28

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 97 reporte au 1^{er} juillet 2018 le télépaiement des taxes relatives à l'immatriculation des véhicules. Aujourd'hui, ça ne fonctionne pas : le système de l'ANTS connaît divers bugs et 100 000 demandes de cartes grises ne sont toujours pas satisfaites.

M. Claude Raynal. – Comment fait-on, alors ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les régies des préfectures ont été supprimées mais le site de l'ANTS ne fonctionne pas. Il s'agit d'un amendement d'appel. Le Gouvernement a mis la charrue avant les bœufs en fermant les régies en novembre alors que le nouveau système n'était pas opérationnel.

L'amendement n° 97 est adopté.

Article 28 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 98 encadre le dispositif adopté par l'Assemblée nationale tendant à prévoir que, pour les opérations d'accession sociale à la propriété dans les quartiers relevant du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), le taux de TVA à 5,5 % puisse s'appliquer dès la

signature du protocole de préfiguration à la convention. Il convient d'éviter des effets d'aubaine.

L'amendement n° 98 est adopté.

Article 28 quater

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 99 supprime l'article qui reporte une nouvelle fois l'encadrement de la vente de tabac dans les DOM. Le Gouvernement doit dire ce qu'il en est.

L'amendement n° 99 est adopté.

Article 29

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 100 permet de garantir les droits des contribuables.

L'amendement n° 100 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet article propose une grande réforme de tous les systèmes de recouvrements forcés par l'administration fiscale en simplifiant les procédures. Mais il faut garantir les droits des contribuables. L'amendement n° 101 maintient donc le délai de 15 jours dont dispose le tiers détenteur pour transmettre les informations relatives au fonds qu'il doit au redevable.

L'amendement n° 101 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 102 plafonne les frais des banques qui, parfois, sont considérables.

L'amendement n° 102 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Mêmes remarques pour les amendements n° 103, 104 et 105.

L'amendement n° 103 est adopté, ainsi que les amendements n° 104 et n° 105.

Article 30

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet article permet au pouvoir réglementaire de moduler à la baisse le plafond de paiement en numéraire applicable aux impositions de toute nature ainsi qu'aux recettes recouvrées par un tiers exécutoire. Nous passerions ainsi de 300 euros à 150 euros. Cependant, ce plafond s'appliquerait à un champ vaste et quotidien d'opérations pénalisant nos concitoyens qui sont exclus du système bancaire. L'amendement n° 106 propose la suppression de cet article.

L'amendement n° 106 est adopté.

Article 43

L'amendement rédactionnel n° 107 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter le projet de loi de finances rectificative pour 2017 tel que modifié par les amendements qu'elle a adoptés.

Article liminaire Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2017			
PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER			
TITRE I ^{er} DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES			
Article 1^{er} Compensation des transferts de compétences aux régions et aux départements par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)			
Article 2 Ajustement des ressources du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France			
Article 3 Ajustement des recettes du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »			
Article 3 bis (nouveau) Modification de plafonds de recettes affectées et prélèvement sur fonds de roulement			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER	80	Suppression du prélèvement sur le fonds de roulement de l'Agence française pour la biodiversité	Adopté
TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES			
Article 4 Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois			
SECONDE PARTIE MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES			
TITRE I ^{er} AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2017.- CRÉDITS DES MISSIONS			
Article 5 Budget général : ouvertures et annulations de crédits			
Article 6 Budgets annexes : annulations de crédits			
Article 7 Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits			

TITRE II AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2017.- PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS			
Article 8 Plafonds des autorisations d'emplois de l'État			
TITRE II BIS RATIFICATION D'UN DÉCRET D'AVANCE <i>(Division et intitulé nouveaux)</i>			
Article 8 bis (nouveau) Ratification d'un décret portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance			
TITRE III DISPOSITIONS PERMANENTES			
I. MESURES FISCALES NON RATTACHÉES			
Article 9 Aménagement du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER	81	Mise en place d'un prélèvement mensualisé et contemporain	Adopté
Article 9 bis (nouveau) Suppression d'agréments fiscaux concernant les monuments historiques			
Article 10 Adaptation du droit fiscal au prêt de main-d'œuvre à but non lucratif			
Article 11 Interdiction de la déduction en charge des impôts prélevés conformément aux dispositions d'une convention fiscale			
Article 12 Aménagement du sursis d'imposition applicable aux opérations intercalaires réalisées par les entreprises			
Article 12 bis (nouveau) Suppression d'une obligation administrative conditionnant l'obtention, par un partenaire lié au défunt par un PACS, du versement par un assureur des sommes qui lui sont dues suite au décès de l'assuré			
Article 13 Création d'un dispositif d'exonération fiscale pour les entreprises qui se créent dans les bassins urbains à dynamiser			
Article 13 bis (nouveau) Extensions d'exonération en cas de première transmission familiale dans les ZRR			
Article 13 ter (nouveau) Prorogation du crédit d'impôt pour dépenses d'œuvres phonographiques			

Article 13 quater (nouveau) Extension du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi aux rémunérations versées par les établissements publics, les collectivités territoriales et les organismes sans but lucratif au titre de leurs activités lucratives			
Article 13 quinquies (nouveau) Suppression de la procédure d'agrément pour les investissements dans les énergies renouvelables dans les départements d'outre-mer ayant fait l'objet d'une évaluation par la Commission de régulation de l'énergie			
Article 13 sexies (nouveau) Extension de l'exonération des droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière aux établissements fonciers de l'État			
Article 14 Suppression de la procédure d'agrément préalable pour l'application du régime spécial des fusions aux opérations de restructuration réalisées au profit d'une personne morale étrangère			
Article 14 bis (nouveau) Délier les administrations fiscales du secret fiscal pour ce qui concerne les aides d'État			
Article 15 Renforcement de la clause de sauvegarde applicable hors de l'Union européenne prévue à l'article 123 bis du CGI			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER	82	Exclusion de la clause de sauvegarde des pays qui n'ont pas conclu d'accord bilatéral ou multilatéral permettant l'échange automatique d'informations avec la France	Adopté
Article 16 Prorogation du dispositif « DEFI-Forêt » d'encouragement fiscal à l'investissement forestier			
Article 16 bis (nouveau) Exonération des plus-values immobilières dans le cadre de l'exercice du droit de délaissement			
Article 16 ter (nouveau) Mesures fiscales en faveur de la libération du foncier			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER	83	Mise en place d'une sanction à l'encontre du cessionnaire en cas de non-respect de l'engagement de construire une majorité de logements sociaux ou intermédiaires	Adopté

M. de MONTGOLFIER	84	Mise en place d'une évaluation du dispositif d'abattement exceptionnel sur l'imposition des plus-values de cessions immobilières des particuliers	Adopté
Article 16 quater (nouveau) Accessibilité des données de l'administration fiscale relatives aux valeurs foncières déclarée à l'occasion de mutations			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER	85	Garanties en termes de respect du secret de la défense nationale et de protection des données	Adopté
M. de MONTGOLFIER	86	Avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) concernant le décret en Conseil d'État relatif à l'accessibilité des données	Adopté
M. de MONTGOLFIER	87	Décalage de la date d'entrée en vigueur des dispositions au 1 ^{er} juillet 2018	Adopté
Article 17 Codification de l'article 34 de la LFR pour 2010 et aménagement de certaines dispositions relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER	88	Modification des modalités de calcul des valeurs locatives pour les établissements d'enseignement privés à but non lucratif	Adopté
Article 17 bis (nouveau) Aménagement de l'obligation pour les bailleurs sociaux de conclure une convention annexée au contrat de ville pour bénéficier de l'abattement de TFPB dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville			
Article 17 ter (nouveau) Suppression de la participation au plafonnement en fonction de la valeur ajoutée concernant la contribution économique territoriale à compter du 1^{er} janvier 2017			
Article 18 Institution d'un régime fiscal applicable aux clubs de jeux			
Article 19 Sécurisation de l'assiette de la taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels et de la taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision			
Article 20 Sécurisation de l'assiette de la taxe sur les services de télévision due par les éditeurs			

Article 20 bis (nouveau) Mise en cohérence du code du cinéma et de l'image animée avec la ventilation du taux de TVA dans les offres composites			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER	89	Amendement de coordination rédactionnelle	Adopté
Article 20 ter (nouveau) Suppression de gages concernant le crédit d'impôt en faveur des jeux vidéos			
Article 21 Fiscalité relative à l'exploration des hydrocarbures			
Article 21 bis (nouveau) Mise à jour du barème de la redevance à taux progressif appliquée à la production d'hydrocarbures			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER	90	Amendement de suppression	Adopté
Article 22 Fiscalité relative à l'exploration des gîtes géothermiques			
Article 23 Aménagements de la redevance communale et départementale des mines			
Article 23 bis (nouveau) Modification du barème de la taxe de séjour			
Article 23 ter (nouveau) Généralisation de la collecte de la taxe de séjour « au réel » par les plateformes internet			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER	91	Application du tarif proportionnel en cas d'absence d'information concernant le classement de l'hébergement	Adopté
M. de MONTGOLFIER	92	Interdiction aux plateformes en ligne de réservation de logements d'effectuer des versements aux loueurs sur des cartes prépayées	Adopté

Article additionnel après l'article 23 ter (nouveau) Adaptation de l'obligation d'information des utilisateurs de plateformes en ligne en matière fiscale			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER	93	Ajustement et simplification des obligations fiscales et sociales pour les plateformes en ligne	Adopté
Article 23 quater (nouveau) Suppression, à compter de 2018, de la majoration obligatoire de la taxe foncière sur les propriétés non bâties des terrains constructibles situés en zone tendue			
Article 23 quinquies (nouveau) Prorogation du dégrèvement temporaire de la cotisation de TFPNB en faveur des parcelles dans le périmètre d'une association foncière pastorale			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER	94	Aménagement des conditions d'octroi du dégrèvement	Adopté
Article 23 sexies (nouveau) Fonds départemental de péréquation des droits de mutation à titre onéreux			
Article 23 septies (nouveau) Élargissement du champ d'application de l'IFER à l'ensemble des réseaux de communications électroniques à compter de 2019			
Article 23 octies (nouveau) Application du mécanisme de « débasage » du taux de taxe d'habitation de l'ancienne part départementale aux communes nouvelles			
Article 23 nonies (nouveau) Modalités de calcul des compensations reversées aux collectivités mahoraises pour la TH, la TFPB et la CFE			
Article 23 decies (nouveau) Dates de délibération pour l'instauration de la taxe relative à la « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (GEMAPI)			
Article 23 undecies (nouveau) Demande de rapport sur les transferts financiers vers les collectivités territoriales du département de Mayotte			

Article 23 duodecies (nouveau) Rapport sur l'extension de l'exonération de cotisation foncière des entreprises aux activités accessoires des exploitants agricoles			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER	95	Elargissement du champ du rapport du Gouvernement aux pistes d'évolution des modalités d'imposition des locaux agricoles	Adopté
Article 24 Réduction du taux de l'intérêt de retard et de l'intérêt moratoire			
Article 25 Contrôle des informations sur les comptes financiers soumises à un échange automatique entre administrations fiscales			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER	96	Rétablissement du cumul des sanctions par compte non déclaré au titre de l'article 1649 AC du code général des impôts et par titulaire omis de la liste des personnes n'ayant pas remis leur résidence fiscale et leur numéro d'identification fiscale	Adopté
Article 25 bis (nouveau) Échange de données fiscales entre le ministère chargé du logement et la direction générale des finances publiques			
Article 26 Consolidation du contrôle par l'administration fiscale de certaines obligations prévues au code monétaire et financier			
Article 27 Simplification de la fiscalité douanière			
Article 27 bis (nouveau) Exonération de contribution au service public de l'électricité pour l'autoconsommation d'électricité			
Article 27 ter (nouveau) Extension de la durée d'exonération de la TGAP applicable aux déchets générés par une catastrophe naturelle			
Article 27 quater (nouveau) Reconduction pour deux ans de la modulation de la taxe générale sur les activités polluantes pour la Guyane et Mayotte			
Article 27 quinquies (nouveau) Adaptation aux DROM des dispositions juridiques relatives aux produits soumis à accises			

Article 27 <i>sexies</i> (nouveau) Mise en place à Mayotte d'un régime fiscal transitoire jusqu'en 2025 en vue de faciliter les démarches de régularisation foncière			
Article 28 Aménagements relatifs au paiement dématérialisé pour la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules et à l'accès direct au système d'immatriculation des véhicules			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER	97	Report au 1 ^{er} juillet 2018 de l'obligation de paiement des taxes relatives à l'immatriculation des véhicules par télépaiement.	Adopté
Article 28 <i>bis</i> (nouveau) Application du taux réduit de TVA aux opérations d'accession sociale à la propriété dans les quartiers NPNRU			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER	98	Encadrement des nouvelles modalités d'application du taux réduit de TVA	Adopté
Article 28 <i>ter</i> (nouveau) Modification du contingent d'exportation de rhum bénéficiant d'une fiscalité réduite			
Article 28 <i>quater</i> (nouveau) Report de la mise en place d'un dispositif d'encadrement de la vente au détail du tabac manufacturé dans les départements d'outre-mer			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER	99	Amendement de suppression	Adopté
Article 28 <i>quinquies</i> (nouveau) Aggravation des peines encourues pour trafic de cigarettes en bande organisée			
Article 28 <i>sexies</i> (nouveau) Simplification de la procédure de recouvrement pour les impositions dues par des redevables professionnels			
Article 28 <i>septies</i> (nouveau) Demande de rapport sur l'impact de la hausse de TVA sur les activités équinnes			

Article 29 Harmonisation et simplification des procédures de recouvrement forcé mises en œuvre par les comptables publics			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER	100	Obligation de notification pour les procédures de recouvrement forcé	Adopté
M. de MONTGOLFIER	101	Maintien du délai de 15 jours dont dispose le tiers détenteur pour la transmission des informations relatives aux fonds	Adopté
M. de MONTGOLFIER	102	Limitation du calcul des frais bancaires à partir des sommes effectivement versées	Adopté
M. de MONTGOLFIER	103	Garantie des voies de recours des contribuables	Adopté
M. de MONTGOLFIER	104	Encadrement des frais bancaires	Adopté
M. de MONTGOLFIER	105	Mise en œuvre de l'encadrement des frais bancaires au 1 ^{er} juillet 2018	Adopté
Article 30 Moyens de paiement, plafond de recouvrement en numéraire			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER	106	Amendement de suppression	Adopté
Article 30 bis (nouveau) Obligation pour l'État, les collectivités territoriales et certains établissements publics d'offrir un service de paiement en ligne			
Article 30 ter (nouveau) Extension du recours obligatoire aux téléprocédures par les entreprises			
Article 31 Transfert du recouvrement des cotisations dues au Centre national de la fonction publique territoriale à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale			
Article 32 Adaptation de la redevance d'archéologie préventive en milieu maritime			
Article 32 bis (nouveau) Rapport sur le financement des infrastructures de transport			
II. GARANTIES			
Article 33 Garantie au bénéfice du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJO)			

Article 34 Garantie par l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2018			
Article 35 Bonification des prêts de haut de bilan bonifiés contractés par les organismes de logement social auprès du fonds d'épargne			
Article 35 bis (nouveau) Renforcement du dispositif de garanties publiques à l'export			
Article 35 ter (nouveau) Renouvellement de la garantie de l'État aux prêts à taux zéro accordés aux personnes sans emploi ou en difficulté d'insertion			
Article 35 quater (nouveau) Modification du régime de la garantie accordée par l'État à la Société de participations de l'État pour la mise en œuvre du dispositif de financement-relais au Fonds de résolution unique			
III. AUTRES MESURES			
Article 36 Impact de l'assouplissement des rythmes scolaires sur les aides du Fonds de soutien au développement des activités périscolaires (FSDAP)			
Article 37 (nouveau) Précision des modalités de recouvrement d'une taxe par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii)			
Article 38 (nouveau) Affectation de recettes issues des jeux de hasard à la Fondation du patrimoine			
Article 39 (nouveau) Complément apporté aux modalités de financement du régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles (RCO) par la mention de subventions et contributions du budget général de l'État			
Article 40 (nouveau) Modalités de traitement de la liquidation des pensions des personnels d'insertion et de probation ayant accompli une partie de leur carrière dans le corps des assistants de service social			
Article 41 (nouveau) Prorogation de la convention du mandat confiant à la Caisse des dépôts et consignations la gestion de l'enveloppe spéciale transition énergétique			
Article 42 (nouveau) Institution d'un prélèvement sur recettes et abandon d'une créance de l'État au profit des collectivités territoriales de Mayotte			
Article 43 (nouveau) Création d'un fonds exceptionnel au bénéfice des départements connaissant une situation financière particulièrement dégradée			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER	107	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 44 (nouveau) Institution d'un prélèvement sur recettes au bénéfice des collectivités accueillant l'aéroport de Bâle-Mulhouse			

Vendredi 15 décembre 2017

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 8 h 35.

Projet de loi de finances rectificative pour 2017 - Examen des amendements de séance

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons d’abord treize amendements du rapporteur général.

Article additionnel après l’article 13 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 240 vise à encourager le mécénat des PME.

L’amendement n° 240 est adopté.

Article 13 sexies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 241 est un amendement de coordination.

L’amendement n° 241 est adopté.

Article 16

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 242 est relatif aux travaux forestiers.

L’amendement n° 242 est adopté.

Article 17

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 243 est un amendement de précision.

L’amendement n° 243 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 254 vise à accroître la présence des parlementaires au sein des commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels, de deux à dix à partir du 1^{er} juillet 2018.

Mme Christine Lavarde. – Les commissions se réunissent au mois de mars. Cette disposition ne serait donc applicable qu’à compter de 2019.

Article 23 nonies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 244 est un amendement de coordination.

L'amendement n° 244 est adopté.

Article 25

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 245 est un amendement de précision.

L'amendement n° 245 est adopté.

Article 27 quinquies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 246 est un amendement de précision rédactionnelle.

L'amendement n° 246 est adopté.

Article 29

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n^{os} 247, 248, 249 et 250 sont des amendements de coordination.

Les amendements n^{os} 247, 248, 249 et 250 sont adoptés.

Article 39

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 251 est rédactionnel.

L'amendement n° 251 est adopté.

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons maintenant les amendements de séance.

Article additionnel après l'article 13

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je souhaite connaître l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 77 rectifié, car je ne mesure pas suffisamment bien son impact potentiel sur les départements concernés.

M. Gérard Longuet. – Je connais le projet dont il est question depuis 1994 ! Cet amendement est pertinent, car il permet d'aborder une question qui n'est pas encore réglée. Néanmoins, il n'y a pas eu d'arbitrage entre les collectivités de proximité immédiate, les départements de la Haute-Marne et de la Meuse qui portent à bout de bras ce projet depuis si longtemps, et la région Grand Est. En effet, depuis la loi NOTRe, la région dispose d'une compétence économique et pourrait revendiquer de participer plus largement au projet, mais son action en faveur des deux départements reste d'une modestie à toute épreuve.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est la raison pour laquelle je souhaite entendre le Gouvernement. J'avais bien compris qu'il y avait un problème de répartition des compétences entre les collectivités. Je m'oriente plutôt, après avoir entendu le Gouvernement, vers une demande de retrait de cet amendement.

M. Gérard Longuet. – L'Assemblée nationale a été saisie du même amendement. Les députés ont considéré, à juste titre, qu'il n'y avait pas eu de débat sur le sujet, et s'en sont tenus là. Il n'y aura pas davantage de discussion au Sénat, car nous n'avons pas les outils pour en débattre.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je propose que la commission ne soutienne pas cet amendement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 77 rectifié.

Article additionnel après l'article 20 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n^{os} 128, 129, 132, 130, 133 et 131 sont des amendements d'appel visant à obtenir du Gouvernement un engagement sur une adaptation du dispositif « Malraux » au bénéfice des centres-villes désertés.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 128, 129, 132, 130, 133 et 131.

Article additionnel après l'article 23

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements identiques n^{os} 12 rectifié bis et 114 rectifié tendent à fixer le fait générateur de la taxe pour création de bureaux, commerces et entrepôts en Île-de-France à la date de réception en mairie de la déclaration d'ouverture de chantier, plutôt qu'à la date de délivrance du permis de construire. Je ne suis pas favorable à un tel changement, qui conduirait à appliquer des règles différentes en fonction des taxes concernées.

M. Vincent Delahaye. – Le problème est que les entrepreneurs avancent l'argent, même si le projet ne peut être finalement mis en œuvre.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Si tel est le cas, la taxe est remboursable.

Demandons l'avis du Gouvernement !

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements identiques n^{os} 12 rectifié bis et 114 rectifié.

Article 32

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 11 rectifié est très technique. Comme les précédents, il est susceptible d'emporter des conséquences que nous sommes incapables d'évaluer. Je propose donc de demander l'avis du Gouvernement. L'administration elle-même n'a pas pu nous informer sur les effets de bord que ces modifications étaient susceptibles de produire.

M. Gérard Longuet. – Il s’agit des éoliennes en haute mer, qui sont flottantes ou posées sur le fond. Les tenants de l’archéologie préventive y voient un nouveau marché et cherchent à gratter sous l’eau pour découvrir des bouts de poterie. Voilà toute l’histoire !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ces amendements tendent à modifier les contours du dispositif, alors que même les services du ministère de la culture ignorent les effets qu’ils produiront.

La commission demande l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 11 rectifié.

Article additionnel après l’article 36

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements identiques n^{os} 198 rectifié et 206 concernent le logement.

M. Philippe Dallier. – Il s’agit du fameux article 52 du projet de loi de finances pour 2018. On ne connaît pas encore le sort que lui réservera l’Assemblée nationale. Selon les rumeurs, le Gouvernement aurait prévu de rester sur ses positions. Ainsi, il souhaiterait toujours économiser 800 millions d’euros en 2018 grâce à la baisse des loyers et 1,5 milliard d’euros dans les prochaines années. En revanche, l’APL « accession » disparaîtrait, contrairement à l’engagement pris par M. le ministre. Nous en saurons plus cet après-midi ou demain.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 198 rectifié et 206.

Article liminaire		
Prévision de solde structurel et de solde effectif de l’ensemble des administrations publiques pour l’année 2017		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LEROUX	127 rect.	Demande de Retrait
Mme Nathalie GOULET	74 rect. quinquies	Demande de Retrait
Article 1^{er}		
Compensation des transferts de compétences aux régions et aux départements par attribution d’une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	209	Favorable
Article 5		
État B		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	234	Favorable
Le Gouvernement	228	Favorable
Le Gouvernement	229	Favorable

Le Gouvernement	230	Favorable
Le Gouvernement	235	Favorable
Le Gouvernement	231	Favorable
Le Gouvernement	232	Favorable
Le Gouvernement	233	Favorable
Article 9		
Aménagement du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	170	Défavorable
M. de LEGGE	139 rect.	Demande de Retrait
M. CAPUS	19 rect.	Demande de Retrait
M. HUSSON	108 rect. quater	Demande de Retrait
M. CAPUS	21 rect.	Demande de Retrait
M. CAPO-CANELLAS	204	Demande de Retrait
M. CARCENAC	164	Demande de Retrait
M. DELCROS	191	Demande de Retrait
M. ÉBLÉ	184	Demande de Retrait
M. ÉBLÉ	183 rect.	Sagesse
Mme LÉTARD	201 rect.	Demande de Retrait
M. CAPO-CANELLAS	222 rect.	Demande de Retrait
Article additionnel après l'article 9		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVIN	140 rect. quater	Avis du gouvernement
M. LEFÈVRE	75 rect. bis	Demande de Retrait
M. ÉBLÉ	185	Favorable
Mme MORIN- DESAILLY	237 rect.	Favorable
Article 13		
Création d'un dispositif d'exonération fiscale pour les entreprises qui se créent dans les bassins urbains à dynamiser		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LÉTARD	202 rect.	Demande de Retrait

M. JACQUIN	159	Avis du gouvernement
Article additionnel après l'article 13		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Martial BOURQUIN	188	Demande de Retrait
M. VIAL	5	Demande de Retrait
M. CAPUS	24 rect. bis	Défavorable
M. SIDO	77 rect.	Avis du gouvernement
Article 13 ter Prorogation du crédit d'impôt pour dépenses d'œuvres phonographiques		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPUS	15 rect.	Demande de Retrait
Mme Laure DARCOS	63 rect. ter	Demande de Retrait
M. LELEUX	64	Demande de Retrait
Mme Sylvie ROBERT	134	Demande de Retrait
Mme MORIN-DESAILLY	203 rect.	Demande de Retrait
Mme LABORDE	227	Demande de Retrait
Article 13 sexies Extension de l'exonération des droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière aux établissements publics fonciers de l'État		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	217	Sagesse
Article additionnel après l'article 13 sexies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LAVARDE	151 rect.	Sagesse
Article 14 bis Délier les administrations fiscales du secret fiscal pour ce qui concerne les aides d'État		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	79	Favorable
M. BOCQUET	171	Défavorable
Article additionnel après l'article 15		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. ADNOT	14 rect. bis	Demande de Retrait

M. ADNOT	13 rect. bis	Avis du gouvernement
Article 16 Prorogation du dispositif « DEFI-Forêt » d'encouragement fiscal à l'investissement forestier		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPUS	27 rect.	Demande de Retrait
Mme LOISIER	73 rect. bis	Avis du gouvernement
Mme LOISIER	72 rect. bis	Demande de Retrait
M. CAPUS	25 rect.	Avis du gouvernement
Article additionnel après l'article 16		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme MICOULEAU	117 rect. bis	Demande de Retrait
M. CANEVET	154 rect.	Demande de Retrait
M. CANEVET	155 rect.	Demande de Retrait
M. CANEVET	156 rect.	Avis du gouvernement
M. CANEVET	157 rect.	Demande de Retrait
Mme MICOULEAU	118 rect. bis	Demande de Retrait
M. BÉRIT-DÉBAT	137 rect. bis	Demande de Retrait
Article additionnel après l'article 16 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LONGEOT	167 rect.	Demande de Retrait
Article 16 ter Mesures fiscales en faveur de la libération du foncier		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	172	Défavorable
Mme LIENEMANN	121 rect. bis	Avis du gouvernement
Mme LÉTARD	214	Avis du gouvernement
M. BOCQUET	181	Avis du gouvernement
M. DALLIER	150 rect.	Sagesse
M. BOCQUET	173	Défavorable

Article additionnel après l'article 16 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DAUBRESSE	109 rect. ter	Avis du gouvernement
Article 17 Codification de l'article 34 de la LFR pour 2010 et aménagement de certaines dispositions relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LAVARDE	1 rect. quater	Demande de Retrait
Article additionnel après l'article 17		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BARGETON	208	Sagesse
M. LEFÈVRE	76 rect. ter	Demande de Retrait
Article 17 bis Aménagement de l'obligation pour les bailleurs sociaux de conclure une convention annexée au contrat de ville pour bénéficier de l'abattement de TFPB dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LIENEMANN	122 rect. bis	Sagesse
Mme LÉTARD	215	Sagesse
Article additionnel après l'article 17 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LIENEMANN	124 rect. quater	Favorable si rectifié
M. DALLIER	148 rect.	Favorable si rectifié
Mme LÉTARD	200 rect. bis	Favorable si rectifié
M. YUNG	212	Favorable si rectifié
Mme LIENEMANN	120 rect. ter	Avis du gouvernement
Mme LIENEMANN	123 rect. quinquies	Avis du gouvernement
M. DALLIER	149 rect.	Avis du gouvernement
Mme LÉTARD	199 rect. bis	Avis du gouvernement

M. YUNG	211	Avis du gouvernement
Article 17 ter Suppression de la participation au plafonnement en fonction de la valeur ajoutée concernant la contribution économique territoriale à compter du 1^{er} janvier 2017		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme TROENDLÉ	61 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 17 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELAHAYE	113 rect. bis	Défavorable
Mme MORHET- RICHAUD	65 rect. quater	Défavorable
M. HUSSON	189 rect. bis	Demande de Retrait
M. JACQUIN	219 rect.	Demande de Retrait
M. HUSSON	187 rect. bis	Demande de Retrait
M. JACQUIN	218 rect.	Demande de Retrait
M. GUENÉ	37 rect. ter	Défavorable
M. JACQUIN	220 rect.	Défavorable
M. GUENÉ	38 rect. ter	Défavorable
M. JACQUIN	221 rect.	Défavorable
Article 18 Institution d'un régime fiscal applicable aux clubs de jeux		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. FÉRAUD	195	Défavorable
Le Gouvernement	78	Favorable
Article additionnel après l'article 18		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. PATRIAT	69	Sagesse
Article 20 Sécurisation de l'assiette de la taxe sur les services de télévision due par les éditeurs		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LELEUX	67 rect. bis	Sagesse

Article additionnel après l'article 20 <i>ter</i>		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. ÉBLÉ	128	Avis du gouvernement
M. ÉBLÉ	129	Avis du gouvernement
M. ÉBLÉ	132	Avis du gouvernement
M. ÉBLÉ	130	Avis du gouvernement
M. ÉBLÉ	133	Avis du gouvernement
M. ÉBLÉ	131	Avis du gouvernement
Article 21 Fiscalité relative à l'exploration des hydrocarbures		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPUS	28 rect.	Défavorable
Article 22 Fiscalité relative à l'exploration des gîtes géothermiques		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. HUSSON	223	Avis du gouvernement
Article additionnel après l'article 23		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BAZIN	12 rect. bis	Avis du gouvernement
M. DELAHAYE	114 rect.	Avis du gouvernement
M. GREMILLET	119 rect.	Défavorable
Article 23 <i>septies</i> Élargissement du champ d'application de l'IFER à l'ensemble des réseaux de communications électroniques à compter de 2019		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CHAIZE	111 rect. quinquies	Défavorable
M. LAGOURGUE	168 rect. bis	Défavorable
Mme MALET	194	Défavorable
Le Gouvernement	225	Favorable
Article additionnel après l'article 23 <i>septies</i>		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GUENÉ	44 rect. bis	Avis du gouvernement

M. GUENÉ	53 rect. bis	Demande de Retrait
Mme BORIES	3 rect. bis	Avis du gouvernement
Article additionnel après l'article 23 octies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELAHAYE	115 rect. bis	Demande de Retrait
M. GUENÉ	54 rect. bis	Demande de Retrait
Mme TROENDLÉ	58 rect. ter	Demande de Retrait
M. GUENÉ	57 rect. bis	Demande de Retrait
Mme TROENDLÉ	62 rect. ter	Demande de Retrait
M. GUENÉ	55 rect.	Sagesse
Mme TROENDLÉ	59 rect. bis	Sagesse
Mme CANAYER	116 rect. quinquies	Défavorable
M. GUENÉ	56 rect. bis	Défavorable
Mme TROENDLÉ	60 rect. ter	Défavorable
M. GUENÉ	49 rect. bis	Demande de Retrait
M. GUENÉ	46 rect. bis	Défavorable
M. GUENÉ	47 rect. bis	Demande de Retrait
M. GUENÉ	48 rect. bis	Demande de Retrait
M. LÉONHARDT	196 rect.	Défavorable
M. LÉONHARDT	197 rect.	Défavorable
M. CAPUS	30 rect. bis	Demande de Retrait
Article additionnel après l'article 23 decies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GUENÉ	51 rect. bis	Demande de Retrait
Article 24 Réduction du taux de l'intérêt de retard et de l'intérêt moratoire		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. HUSSON	110 rect. quater	Favorable

Article 25 Contrôle des informations sur les comptes financiers soumises à un échange automatique entre administrations fiscales		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GENEST	158 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	174	Défavorable
Le Gouvernement	216	Favorable
Article 25 bis Échange de données fiscales entre le ministère chargé du logement et la direction générale des finances publiques		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	175	Défavorable
Article additionnel après l'article 27		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BIGNON	31 rect.	Défavorable
M. BIGNON	33 rect.	Défavorable
M. PATRIAT	70	Favorable
Article 27 bis Exonération de contribution au service public de l'électricité pour l'autoconsommation d'électricité		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CALVET	138 rect. quater	Sagesse
M. MANDELLI	153 rect. bis	Sagesse
M. BOTREL	160	Sagesse
M. MARSEILLE	166 rect. bis	Sagesse
Article 28 Aménagements relatifs au paiement dématérialisé pour la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules et à l'accès direct au système d'immatriculation des véhicules		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	177	Demande de Retrait
M. FÉRAUD	165	Défavorable

Article additionnel après l'article 28		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CUYPERS	66 rect. ter	Défavorable
Article additionnel après l'article 28 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme KELLER	135 rect. sexies	Favorable
Mme KELLER	136 rect. quinquies	Défavorable
Article additionnel après l'article 28 septies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPUS	126	Défavorable
M. CARDOUX	4 rect. ter	Défavorable
M. REQUIER	34 rect.	Défavorable
M. JANSSENS	169 rect.	Défavorable
M. LALANDE	190 rect.	Défavorable
Article 30 Moyens de paiement, plafond de recouvrement en numéraire		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. RAYNAL	161	Favorable
M. BOCQUET	176	Favorable
Article additionnel après l'article 30 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. PATRIAT	71 rect.	Favorable si rectifié
Article 32 Adaptation de la redevance d'archéologie préventive en milieu maritime		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. RAPIN	6 rect.	Avis du gouvernement
M. CAPUS	22 rect. bis	Avis du gouvernement
M. RAPIN	141 rect. bis	Demande de Retrait
M. RAPIN	143 rect. bis	Avis du gouvernement

M. RAPIN	144 rect. bis	Demande de Retrait
M. RAPIN	145 rect. bis	Avis du gouvernement
M. RAPIN	146 rect. bis	Demande de Retrait
M. RAPIN	147 rect. bis	Défavorable
M. RAPIN	7 rect.	Défavorable
M. CAPUS	23 rect. bis	Défavorable
M. RAPIN	8 rect.	Avis du gouvernement
M. RAPIN	9 rect.	Avis du gouvernement
M. RAPIN	142 rect. bis	Demande de Retrait
M. RAPIN	10 rect.	Demande de Retrait
M. RAPIN	11 rect.	Avis du gouvernement
Article additionnel après l'article 32 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PRIMAS	26 rect.	Favorable
M. RAYNAL	193	Favorable
M. RAYNAL	163	Sagesse
Article additionnel après l'article 36		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DALLIER	198 rect.	Favorable
M. HASSANI	206	Demande de Retrait
Article 43 Création d'un fonds exceptionnel au bénéfice des départements connaissant une situation financière particulièrement dégradée		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	236	Favorable
Mme Gisèle JOURDA	207	Défavorable

Article additionnel après l'article 44		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GUENÉ	50 rect.	Favorable
M. GUENÉ	42 rect.	Défavorable
M. GUENÉ	43 rect.	Demande de Retrait

La réunion est close à 9 h 15.

Mardi 19 décembre 2017

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Projet de loi de finances pour 2018 - Examen du rapport, en nouvelle lecture

M. Vincent Éblé, président. – Nous allons examiner en nouvelle lecture le projet de loi de finances pour 2018.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous examinons ce matin le projet de loi de finances pour 2018 et le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Des divergences entre l'Assemblée nationale et le Sénat ont malheureusement conduit à l'échec des deux commissions mixtes paritaires qui se sont déroulées le 13 décembre dernier. C'est bien dommage car nous étions parvenus à des avancées significatives. Les sujets restant en débat ne sont cependant pas de même nature et de même ampleur sur les deux textes, et je ne vous proposerai donc pas de prendre la même position sur ces deux projets de loi.

Concernant tout d'abord le projet de loi de finances pour 2018, j'ai rencontré mon homologue Joël Giraud et l'Assemblée nationale a heureusement repris certaines dispositions introduites par le Sénat. Je pense, ainsi, à l'article 4, à la modification introduite par Roger Karoutchi...

M. Roger Karoutchi. – Ah !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – ... relative à la méthode de calcul pour la détermination du taux de TVA applicable sur les offres de téléphonie ou internet comprenant un service de presse, à celle introduite par Philippe Dallier à l'article 6 *ter* A relevant à 10 % du taux de TVA pour les logements sociaux à compter du 1^{er} janvier 2018.

M. Philippe Dallier. – C'est tout ce qui va rester de notre travail !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je pense également à d'autres dispositions que j'ai introduites au nom de la commission des finances, par exemple l'article 10 *quater* qui étend le bénéfice du taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les plus-values de

cession de locaux professionnels ou de terrains à bâtir en vue de la construction de logements, à l'article 10 *sexies* modifiant le régime fiscal et social des zones de revitalisation rurale qui a fait l'objet également d'amendements de séance, aux articles 39 et 39 *sexies* pour ce qui concerne l'encadrement du montant des frais et commissions susceptibles d'être imputés par les intermédiaires pour le dispositif Pinel et la réduction d'impôt Madelin – nous en avons fait de même pour l'ISF-PME – ou encore aux dispositions introduites à l'initiative de plusieurs collègues à l'article 45 *ter* A, l'Assemblée nationale ayant intégré la nouvelle indemnité de sujétion pour les présidents de conseils régionaux, les présidents de conseils départementaux et les maires de communes de plus de 100 000 habitants dans l'indemnité de fonction des présidents des exécutifs concernés.

Pour autant, l'Assemblée nationale n'a pas modifié les dispositions les plus emblématiques du texte. Elle a d'abord confirmé la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages à l'horizon 2020, malgré le caractère injuste et précipité de cette mesure, qui présente d'importants risques constitutionnels. Elle n'a pas remis en cause la création de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), alors même qu'elle exonère les liquidités et les *bitcoins*, et elle a rétabli les multiples surtaxes d'affichage sur l'or, les yachts ou les voitures de sport, pour tenter de masquer l'incohérence de l'assiette de ce nouvel impôt.

L'Assemblée n'a pas retenu la proposition du Sénat de relever le plafond du quotient familial, alors même qu'il s'agit d'une mesure de justice fiscale pour les familles. Elle n'a pas repris non plus des dispositions pourtant adoptées à l'unanimité par le Sénat et ayant pour objet la lutte contre la fraude fiscale telle la responsabilité solidaire des plateformes de commerce en ligne pour le paiement de la taxe sur la valeur ajoutée, et qui s'inspire directement du droit anglais en vigueur. Elle n'a pas repris nos propositions sur la création d'une taxe sur les locaux destinés au stockage des biens vendus exclusivement par voie électronique au profit des commerces de centre-ville, ce qui creusera les inégalités entre les commerces physiques soumis à la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) et le e-commerce qui n'est pas taxé.

Elle a entériné une économie sur les aides personnelles au logement de 1,5 milliard d'euros d'ici 2020, en supprimant quasi intégralement les aides personnelles au logement (APL) accession. Enfin, elle a rétabli les crédits des cinq missions rejetées par le Sénat et n'a pas donné suite à nos propositions d'économies en dépenses.

Ainsi, le texte qui nous revient de l'Assemblée nationale n'est pas satisfaisant. Même si le Sénat rétablissait son texte en nouvelle lecture, une nouvelle navette ne ferait pas évoluer sa position, en particulier sur les points de désaccords majeurs. Je vous propose donc d'opposer la question préalable sur le projet de loi de finances pour 2018.

Mme Christine Lavarde. – L'article 61 précisait les seules modalités de calcul du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FNPRIC) pour les communes de la métropole du Grand Paris. Lors de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, les députés ont ajouté 20 millions d'euros au montant de l'enveloppe. N'est-ce pas contraire au principe de l'entonnoir ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'Assemblée nationale a adopté deux amendements à l'initiative du rapporteur général qui augmentent le montant du fonds de 20 millions pour le porter à 330 millions en 2018. Cette modification était possible dans la mesure où un amendement de même nature avait été examiné – et rejeté – au Sénat. Le principe de l'entonnoir ne s'applique donc pas ici.

M. Philippe Dallier. – Certes, il y a peu à attendre d'un nouvel échange avec l'Assemblée nationale. Je regrette pourtant que nous ne revenions pas une nouvelle fois sur l'article 52 qui traite du logement.

Certains responsables d'organismes HLM m'ont appelé pour me dire qu'*in fine* mon amendement était un bon compromis. En nouvelle lecture, les députés en sont quasiment revenus à leur texte de première lecture. C'est dommage car les positions évoluent encore et nous aurions peut-être pu parvenir au compromis que nous appelons tous de nos vœux. Le temps de la discussion permet de faire bouger les lignes, mais la question préalable nous privera d'une solution consensuelle.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le Gouvernement va rester sur sa position.

M. Philippe Dallier. – Ce n'est pas sûr. Il est dommage de ne pas tenter, une dernière fois, de faire bouger les lignes.

En séance, le ministre Jacques Mézard nous a garanti que le Gouvernement examinerait le cas de l'APL « accession » ; nous avons pensé qu'elle serait sauvée. Finalement, elle n'est maintenue que pour deux ans en zone 3, c'est-à-dire les zones détendues, pour les seuls allocataires de l'APL, soit 5 % de ceux qui l'étaient précédemment. C'est du pur affichage.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pour l'APL « accession », le Gouvernement a encore le loisir de modifier sa copie puisque cette question figure dans le projet de loi de finances rectificative pour 2017, encore en navette. Espérons que Joël Giraud qui, hier, en commission mixte paritaire, refusait cette mesure, reviendra à de meilleurs sentiments d'ici la séance de ce soir à l'Assemblée nationale.

M. Bernard Lalande. – Je partage en grande partie les propos de Philippe Dallier : il serait dommage de ne pas tenter, une dernière fois, de convaincre nos collègues députés et de voter cette question préalable. Nos débats ont permis de faire avancer le Gouvernement sur divers points : ne refusons pas toutes les possibilités qui nous sont données pour dialoguer, surtout en début de législature. Ne nous opposons pas pour nous opposer ; construisons.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – N'oublions pas le calendrier : êtes-vous prêts à reprendre l'intégralité des débats en nouvelle lecture ?

Je crois que la discussion est vaine dans la mesure où nous avons obtenu du Gouvernement, en première lecture, plusieurs avis de sagesse, voire des avis favorables avec levée de gage sur divers amendements du Sénat. Je pense aux dispositions anti-abus, et aux dispositions sur la fiscalité numérique, sur lesquelles le Gouvernement a donné un avis de sagesse. Or l'Assemblée nationale ne les a pas repris.

Nous avons bien travaillé sur le logement. Je regrette la position du Gouvernement sur la TVA sur les plateformes en ligne, qui aurait permis de lutter efficacement contre la fraude ; je le regrette d'autant plus que ce dispositif est en vigueur en Grande-Bretagne et qu'il donne toute satisfaction. Pourquoi laisser s'évaporer des milliards d'euros de TVA alors que la taxe sur les yachts va rapporter quelques millions d'euros ? J'ai du mal à comprendre.

Je considère que les possibilités de dialogue se sont refermées. Une nouvelle lecture ne serait qu'une satisfaction d'un instant, d'où ma proposition de motion.

La commission des finances décide de proposer au Sénat l'adoption d'une motion tendant à opposer, en nouvelle lecture, la question préalable au projet de loi de finances pour 2018.

Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 - Examen du rapport et du texte de la commission, en nouvelle lecture

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'en viens maintenant au projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022. La commission mixte paritaire a échoué. Néanmoins, la situation est assez différente du projet de loi de finances car nous avons été davantage entendus. Ce dialogue s'est poursuivi, y compris à Cahors où, avec le Président Vincent Éblé, nous nous sommes réunis avec le Premier ministre : nous avons obtenu des garanties qui vont nous permettre d'enrichir ce projet de loi de programmation.

Avant même l'apport de Cahors, je me félicite de la reprise par l'Assemblée nationale d'apports du Sénat, dont certains sont significatifs. Il en est ainsi de l'adoption de l'article 8 *bis* rappelant les engagements du Président de la République en matière de réduction d'emplois de l'État et de ses opérateurs sur la période quinquennale ou encore des dispositions ajustant le plafond des taxes affectées et les plafonds d'emplois à leur réalité, dans un objectif de plus grande sincérité budgétaire. Je regrette à cet égard que d'autres apports, pourtant validés par le rapporteur général Joël Giraud, puis par la commission des finances de l'Assemblée, tel l'encadrement de la mise en réserve des crédits de l'État, aient été supprimés par amendement du Gouvernement.

Je proposerai donc de rétablir certaines des dispositions qui peuvent faire consensus entre nos deux assemblées.

Cette nouvelle lecture au Sénat a cependant un objet principal : l'examen des nouvelles modalités de contractualisation entre l'État et les collectivités locales. En effet, le Gouvernement a déposé, au lendemain de la Conférence nationale des territoires qui s'est tenue à Cahors le 14 décembre, un nouvel amendement complétant très substantiellement l'article 24 du projet de loi de programmation.

Tout d'abord, les dispositions en matière d'autofinancement sont profondément revues : l'intervention du préfet et de la chambre régionale des comptes étant supprimée, il ne s'agit plus que d'un élément indicatif des contrats. Ensuite, l'article traite de la définition des dépenses réelles de fonctionnement dont l'évolution est plafonnée, des critères de modulation du taux maximal d'évolution de ces dépenses, des modalités de reprise financière, ou encore de la possibilité d'accorder aux communes qui contractualisent une majoration de leur taux de subvention au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

Toutes ces dispositions entièrement nouvelles me paraissent particulièrement fragiles au regard de la règle dite de l'entonnoir posée par le Conseil constitutionnel, qui veut que l'on n'élargisse pas les débats après la première lecture dans chaque assemblée.

M. Vincent Delahaye. – Nous avons évoqué des critères démographiques.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce n'est pas le seul élément nouveau.

Nous avons considéré que l'évolution des dépenses devait être fixée à 1,9 %. Le Gouvernement, suivi par l'Assemblée nationale, a décidé que ce serait 1,2 %. Mais ce taux peut être modulé à la hausse ou à la baisse en fonction de trois critères : la pauvreté, les efforts passés et la démographie. Chacun de ces critères peut moduler la hausse ou la baisse de 0,15 point. En revanche, les modalités de reprise financière n'ont pas été évoquées en première lecture. Dans la version initiale, les critères ne nous ont pas été présentés. En outre, ces dispositions figuraient initialement à l'article 10, c'est-à-dire dans la partie programmatique de la loi de programmation. En passant à l'article 24, ce dispositif se trouve dans la partie normative, ce qui en change la nature. Le Conseil d'État a semble-t-il émis des réserves sur la procédure car de tels procédés ouvrent la porte à des dépôts d'amendements gouvernementaux qui modifient profondément la nature des textes présentés. Cette modification a été adoptée à l'Assemblée nationale dans la nuit de vendredi à samedi. Je doute que la commission des finances ait pu expertiser cet amendement qui traite quand même de l'avenir des dépenses des collectivités territoriales, y compris pour celles qui ne contractualiseront pas et qui seront davantage sanctionnées si elles ne respectent pas les objectifs d'évolution de leurs dépenses. Les communes ayant contractualisé et qui dépasseraient l'objectif verraient leurs dotations baisser de 75 % de l'écart constaté tandis que celles qui n'auraient pas contractualisé perdraient 100 %. Il eût fallu discuter de ce dispositif un peu en amont. Un projet de loi en janvier aurait été le bienvenu.

Lors de la Conférence nationale des territoires, puis à Cahors, le président du Sénat, notre président de commission et moi-même avons insisté sur le fait qu'il était indispensable d'exclure du périmètre des dépenses de fonctionnement les dépenses contraintes imposées par l'État, qu'elles soient législatives ou réglementaires. Les 1,2 % incluant l'inflation et le glissement vieillesse technicité (GVT) qui peuvent absorber la totalité de la progression des dépenses locales. Même si le Premier ministre a affirmé qu'il ne s'agissait pas d'un contrat synallagmatique, il conviendrait d'exclure au moins les mesures législatives et réglementaires exogènes comme les nouvelles normes ou les revalorisations du point d'indice. Pour ce faire, je propose que l'on s'appuie sur le rapport annuel du Conseil national d'évaluation des normes. Je souhaite également que soit mis en place un véritable bonus pour les collectivités territoriales qui dépassent leurs objectifs, comme s'y était engagé en séance le ministre Gérard Darmanin. À Cahors, le Premier ministre a estimé qu'une telle mesure s'imposait, mais le texte laisse songeur : « En cas de respect des objectifs fixés, le représentant de l'État peut accorder aux communes une majoration du taux de subvention ». En revanche, rien n'est prévu pour les départements ni pour les régions.

M. Vincent Éblé, président. – C'est ce que l'on appelle un contrat...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il faudrait au moins écrire que « le représentant de l'État accorde... ».

Enfin, je propose de relever comme nous l'avons fait en première lecture l'objectif d'évolution de la dépense locale de 1,2 % à 1,9 % et de supprimer par cohérence les tableaux déclinant les efforts par sous-catégorie d'administration publique.

Pour toutes ces raisons, je vous présente 14 amendements.

M. Claude Raynal. – J’ai eu davantage d’informations par la presse. Je suis très dubitatif sur cette contractualisation. Monsieur le rapporteur général, sortir les mesures imposées aux collectivités du calcul me semble de bon sens, de même que certaines obligations des départements. Mais si l’enveloppe de 13 milliards d’euros reste la même, cela reporte les efforts ailleurs ; sur un périmètre plus petit, l’effort est plus important. Il faudrait réduire la somme de 13 à 11 ou 10 milliards d’euros, sinon on ne fait que reporter le problème, et l’on tourne en rond. C’est comme pour la DGF quand l’enveloppe reste fermée.

M. Vincent Delahaye. – Je ne comprends pas la répartition de l’effort, et je n’approuve pas la somme de 13 milliards d’euros d’économies : les budgets des collectivités territoriales ont été en excédent en 2016. Certes, il faut réduire les déficits et la dette. On demande aux collectivités des efforts considérables sur cinq ans alors qu’elles ont réduit leurs effectifs de fonctionnaires en 2015 et en 2016, comme le prouve une étude de l’Insee. Le Gouvernement veut-il augmenter les excédents des collectivités pour qu’à travers les impôts locaux, elles comblent le déficit national ? Chacun doit payer pour les services qu’il reçoit, à chaque niveau. Ce n’est pas une logique saine. Je suis surpris qu’on retire la partie sur l’endettement, car une limitation du niveau d’endettement me semble souhaitable. Les collectivités territoriales suivent la règle d’or avec un équilibre en fonctionnement permettant de rembourser le capital de la dette. Certaines collectivités risquent de laisser une ardoise aux générations futures. Je ne partage ni la philosophie ni l’ampleur de l’effort demandé, ni la contractualisation du niveau de dépenses. Il faut tenir compte des dépenses exogènes aux collectivités territoriales et ne pas les intégrer dans le plafond d’évolution des dépenses de 1,2 %. La logique du Gouvernement ne me convient absolument pas.

M. Jean-François Rapin. – Je suis en parfait accord avec Claude Raynal. Comment apporter une bonification de pourcentage sur la DSIL ? Nous aurons les résultats chiffrés de l’évolution des dépenses d’une collectivité après la prise de décision sur la DSIL.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce sera l’année suivante.

M. Jean-François Rapin. – Même si c’est l’année suivante, l’enveloppe est fermée. Cela signifie que les autres auront moins. Je ne comprends pas cette logique.

M. Pascal Savoldelli. – Il y a unanimité devant cette contradiction : le périmètre est le même, 13 milliards d’euros. Je comprends que le rapporteur général apporte des éléments financiers. Les collectivités territoriales représentent 9 % de la dette des administrations publiques, mais leur effort n’est pas proportionnel. Vous connaissez mon avis sur la dette. Les collectivités fournissent des services publics qui ne peuvent être rabetés, comme l’accueil de la petite enfance, qui nécessite un taux d’encadrement minimal. Sinon, vous fermez des berceaux, voire des crèches... Il y a donc aussi des arguments endogènes et non seulement exogènes. Nous y sommes très attentifs, quel que soit notre parti politique.

Nous avons des analyses différentes sur le rôle et la place de l’État. Nous ne disposons pas d’un état des lieux de l’action publique de l’État dans les territoires. Nous apprenons incidemment que des commissariats se regroupent, que certains services disparaissent... Nous ne pouvons contractualiser, avec des ratios financiers, sans savoir quels seront les coups de rabot de l’État dans les collectivités. Demandons cet état des lieux, sinon la population ira frapper à la porte du maire ou du département en cas de désengagement de l’État. Je ne crois pas en l’efficacité de l’exercice.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les 13 milliards d’euros sont davantage de la communication d’affichage qu’une réalité, ce qui compte c’est le pourcentage d’évolution de la dépense de fonctionnement et comme je l’ai dit en première lecture, l’effort réel sera supérieur à 13 milliards d’euros si on en reste au taux de 1,2 %. Les allocations individuelles de solidarité (AIS) des départements sont en partie neutralisées, dès lors qu’il n’y a plus que 2 % d’évolution à la hausse. L’objectif est une réduction de la dépense publique et non la baisse des dotations. Je n’y suis pas totalement hostile, car c’est mieux qu’un rabet aveugle. En pratique, l’objectif de 1,2 % est le même pour chaque collectivité. La reprise est moins sévère en cas de contractualisation, qui s’applique aux collectivités ayant un budget supérieur à 60 millions d’euros.

M. Claude Raynal. – Je ne comprends pas bien. Les 13 milliards d’euros sont-ils uniquement avancés pour servir d’affichage à l’égard de l’Union européenne, sans valeur contractuelle ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les 13 milliards d’euros correspondent à un effort au regard d’un tendancier de dépenses que nous contestons. Le Sénat va rétablir le taux de 1,9 %, qui tient compte du passé : l’effort des collectivités a été plus important que celui de l’État – qui a profité d’économies de constatation comme la baisse des prélèvements européens et d’une moindre charge de la dette – pour son plan de 50 milliards d’euros d’économies. Le nombre de fonctionnaires n’a jamais été aussi élevé ; cette année, les 10 000 fonctionnaires supplémentaires sont dus uniquement à la fonction publique d’État, alors que la dette des collectivités ne représente que 9 % de la dette publique et qu’elles n’ont pas droit au déficit. Le tendancier est faussé : nous estimons que l’effort réel est de 21 milliards d’euros au lieu de 13 – avec un taux de 1,9 %.

M. Claude Raynal. – Le projet de loi mentionne que pour les collectivités territoriales et les groupements à fiscalité propre, l’objectif national d’évolution du besoin annuel est de 13 milliards en 2022. Modifions cette ligne.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce chiffre ne fera pas l’objet d’une sanction par le Gouvernement.

M. Claude Raynal. – C’est l’objectif du Gouvernement, et la ligne perdue...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Proposez donc des amendements !

M. Claude Raynal. – Pour qu’il soit adopté, mieux vaut que le rapporteur général dépose lui-même un amendement... Votre proposition de 1,9 % sera battue en brèche. Tenez compte des annonces du Gouvernement, et proposez un tableau modifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le projet de loi comporte deux parties, une programmatique et une normative. Le Gouvernement a basculé l’article 10 vers l’article 24, dans la deuxième partie. Nous proposons de passer de 1,2 % à 1,9 % et de sortir de ce taux toutes les mesures réglementaires et législatives nouvelles. Ce taux comprendra l’inflation et le glissement vieillesse technicité (GVT) mais pas l’augmentation du point d’indice, les nouvelles mesures relatives à la fonction publique ni les nouvelles normes.

M. Jean-Marc Gabouty. – Je ne suis pas opposé à la demande d'un effort de 13 milliards d'euros. Lorsqu'on voit les locaux de certaines collectivités, comme de grandes agglomérations, des régions ou des métropoles, des économies supplémentaires sont possibles.

La contractualisation est préférable au raboutage aveugle. Mais il ne s'agit pas vraiment de contractualisation mais plutôt d'un encadrement forcé, sans capacité d'initiative d'une des deux parties. Je crains des effets pervers, comme la transformation de certaines régies en délégation de service public, avec une subvention de la collectivité et un surcoût assumé par le citoyen, qu'il soit contribuable, usager ou client. Évitions une course au bonus, à l'instar de la course à la DGF bonifiée, sans examen préalable du bénéfice pour le citoyen. En raison de la diversité des collectivités, il est difficile de définir des critères vraiment objectifs.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le Gouvernement estime qu'un contrat implique des contreparties.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-1 supprime la déclinaison du solde public effectif par sous-secteur des administrations publiques. Nous en reparlerons lors de l'examen de l'article 10.

L'amendement COM-1 est adopté.

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

Article 3 bis (supprimé)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-2 rétablit la version issue des travaux du Sénat en première lecture.

L'amendement COM-2 est adopté.

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

Article 4

L'article 4 est adopté sans modification.

Article 5

L'article 5 est adopté sans modification.

Article 6 bis

L'article 6 bis est adopté sans modification.

Article 7

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-3 supprime la déclinaison de l'objectif d'évolution de la dépense publique par sous-secteur des administrations publiques, comme nous l'avons voté en première lecture.

L'amendement COM-3 est adopté.

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

Article 8

L'article 8 est adopté sans modification.

Article 8 ter

L'article 8 ter est adopté sans modification.

Article 9

L'article 9 est adopté sans modification.

Article 10

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-4, essentiel, augmente le taux de 1,2 % à 1,9 %. Nous avons eu ce débat ; je n'y reviens pas.

L'amendement COM-4 est adopté.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11

L'article 11 est adopté sans modification.

Article 12

L'article 12 est adopté sans modification.

Article 13

L'article 13 est adopté sans modification.

Article 14

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-5 rétablit la rédaction de l'article 14 votée par le Sénat, pour qu'il n'y ait pas de stabilisation des restes à payer pour le ministère des armées.

M. Vincent Éblé, président. – L'amendement prévoit que l'article « ne s'applique pas aux dépenses du ministère des armées, à l'exclusion de celles portées par la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous pouvons accepter que cela s'applique aux anciens combattants mais pas au reste des crédits du ministère des armées.

M. Vincent Éblé, président. – Les députés étaient pourtant d'accord avec nous...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il y avait effectivement un accord entre les deux chambres. Le Gouvernement est intervenu ensuite pour modifier le texte.

L'amendement COM-5 est adopté.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 17

L'article 17 est adopté sans modification.

Article 19 bis (supprimé)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-6 rétablit le texte du Sénat en première lecture.

L'amendement COM-6 est adopté.

L'article 19 bis est rétabli dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 20

L'article 20 est adopté sans modification.

Article 20 bis (supprimé)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-7 reprend des dispositions votées par le Sénat en première lecture.

M. Vincent Éblé, président. – Les députés étaient pourtant du même avis que nous.

M. Julien Bargeton. – C'est le seul amendement que je vote !

L'amendement COM-7 est adopté.

L'article 20 bis est rétabli dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 23 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-8 rétablit la version du Sénat, avec une précision.

L'amendement COM-8 est adopté.

L'article 23 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 24

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-9 exclut les dépenses contraintes imposées par l'État – mesures législatives ou réglementaires – du périmètre des objectifs de dépenses de fonctionnement. Les collectivités s'engagent sur un objectif de maîtrise des dépenses, mais un nouveau décret ou une nouvelle norme peuvent le faire exploser...

L'amendement COM-9 est adopté.

L'amendement rédactionnel et de précision COM-10 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-11 est relatif aux bonus.

L'amendement COM-11 est adopté.

L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 25 bis (supprimé)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-12 rétablit la version du Sénat.

L'amendement COM-12 est adopté.

L'article 25 bis est rétabli dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 27 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-13 fixe un dispositif global d'évaluation indépendante des dépenses fiscales, comme voté par le Sénat en première lecture.

L'amendement COM-13 est adopté.

L'article 27 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 28

L'article 28 est adopté sans modification.

Article 29

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-14 rétablit la version du Sénat adoptée en première lecture.

L'amendement COM-14 est adopté.

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

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

La réunion est close à 10 heures.

Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 - Examen des amendements de séance en nouvelle lecture

La réunion est ouverte à 16 h 25.

Article 1^{er}

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 1 du Gouvernement ne change rien au fond puisqu'il corrige une erreur matérielle. L'avis est donc favorable.

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

Article 24

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 2 propose de renforcer le dialogue entre l'État et les collectivités locales afin d'analyser les conditions d'une meilleure compensation des charges transférées. J'y suis plutôt favorable.

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

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'article 24 du projet de loi de programmation prévoyait une règle d'or renforcée encadrant le ratio d'endettement des collectivités territoriales. Cette règle était initialement contraignante et si une collectivité dépassait les ratios préétablis, le préfet pouvait imposer certaines mesures de correction. L'Assemblée nationale a modifié cet article et, aujourd'hui, le dispositif d'encadrement de la dette prévu est plutôt indicatif que contraignant. Je demande le retrait de l'amendement n° 3 dans la mesure où la nouvelle rédaction proposée par le Gouvernement me semble désormais écarter tout risque de remise en cause de la libre administration des collectivités territoriales. Donc, retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 3 et, à défaut, y sera défavorable.

Nominations

MM. Claude Nougein et Éric Bocquet sont nommés membres du groupe de travail sur la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs.

MM. Bernard Delcros et Yvon Collin sont nommés membres titulaires de la Commission supérieure du numérique et des postes (CSNP).

La réunion est close à 16 h 30.

Mercredi 20 décembre 2017

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Projet de loi de finances rectificative pour 2017 - Examen du rapport, en nouvelle lecture

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'Assemblée nationale a réexaminé cette nuit les 47 articles du projet de loi de finances rectificative encore en discussion, jusqu'à 1 h 50. Elle a adopté une rédaction conforme à celle du Sénat pour 16 articles ; modifié son texte de première lecture pour 9 articles dont 5 aboutissant à un accord partiel avec les propositions du Sénat en première lecture ; rétabli son texte pour 12 articles ; supprimé 11 articles introduits par le Sénat. En première lecture, le Sénat avait adopté conformes 62 articles.

Cette nuit, l'Assemblée nationale a adopté conforme des articles techniques, ainsi que l'article 23 *quinquies* sur le dégrèvement temporaire de la cotisation de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des parcelles dans le périmètre d'une association foncière pastorale, qui avait été modifié par le Sénat.

L'Assemblée nationale a également adopté conformes cinq articles nouveaux introduits par le Sénat, dont l'article 17 *quater* sur le plafonnement de la valeur locative des locaux assujettis à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, l'article 23 *nonies* A sur l'harmonisation des abattements en cas de création de commune nouvelle et surtout, contre toute attente, l'article 28 *octies* étendant le taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les parcs zoologiques. Le panda vous remercie, il aura ses bambous de fin d'année ! Je n'étais pas spécialement favorable à cette mesure mais ce sera un marronnier de fin d'année en moins l'an prochain. L'Assemblée a également adopté conforme l'article 30 *ter* sur la transmission au format électronique sur le portail Chorus Pro et l'article 36 *ter* modifiant le périmètre des taux réduits de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) pour les industries électro-intensives.

L'Assemblée nationale a adopté cinq articles conservant certaines modifications du Sénat. L'article 16 *ter* comportant des mesures fiscales en faveur de la libération du foncier, défendues par Philippe Dallier, a été modifié par un amendement portant la condition de gabarit de plusieurs bâtiments d'habitation collectifs à 75 % du gabarit maximal autorisé, mais les sanctions à l'encontre des cessionnaires et l'évaluation du dispositif d'abattement exceptionnel introduites par le Sénat ont été conservées. L'article 16 *quater* a été partiellement conservé. L'article 17 avait été amendé par notre commission des finances pour modifier les modalités d'évaluation des valeurs locatives des locaux des écoles et institutions privées à but non lucratif ; l'Assemblée nationale ayant rétabli son texte, il ne reste plus rien hormis la composition de la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels, et quand une députée m'explique qu'une instruction fiscale peut modifier la loi, j'émet des doutes. À l'article 23 *ter* sur la collecte de la taxe de séjour au réel par les plateformes en ligne, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement retardant l'entrée en vigueur de l'interdiction de paiement sur des cartes prépayées, ce qui est

un encouragement à la fraude. L'article 28 *bis* enfin, qui applique le taux réduit de TVA aux opérations d'accession sociale à la propriété dans les quartiers du nouveau programme national de renouvellement urbain, a été modifié.

L'Assemblée nationale a modifié quatre articles par rapport à son texte de première lecture, sans nécessairement de lien avec les modifications apportées par le Sénat.

Nous pouvons avoir des regrets sur 12 articles que l'Assemblée nationale a rétablis dans leur version de première lecture. À l'article 3 *bis*, elle a réinscrit le prélèvement exceptionnel sur le fond de roulement de l'Agence française pour la biodiversité que le Sénat avait supprimé. À l'article 9, elle a rétabli purement et simplement sa rédaction sur le prélèvement à la source et supprimé l'année blanche pour les dépenses de travaux de monuments historiques, contre l'avis de sa propre commission des finances. À l'article 13 *ter*, elle a prorogé le crédit d'impôt phonographique jusqu'en 2019 et non plus 2021. À l'article 15, elle est revenue au texte initial sur la clause de sauvegarde applicable hors de l'Union européenne, de même qu'aux articles 16 sur le dispositif « DEFI-Forêt » ; 21 *bis* sur la redevance à taux progressif appliquée à la production d'hydrocarbures ; 23 *septies* sur l'élargissement du champ d'application de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) ; 24 relatif à la réduction du taux de l'intérêt de retard et de l'intérêt moratoire ; 28 sur le paiement dématérialisé pour la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules – l'Assemblée nationale ne tient pas compte des dysfonctionnements dénoncés ; 29 ; 30 relatif aux moyens de paiement et enfin 32 sur la redevance d'archéologie préventive en milieu maritime.

L'Assemblée n'a pas repris 11 articles de notre initiative. L'article 9 *bis* A sur l'exonération de 75 % de l'impôt sur la fortune immobilière des monuments historiques a été supprimé, de même que l'article 13 *quater* A sur les dons des petites et moyennes entreprises ; l'article 16 *quinquies* issu d'un amendement de Marc-Philippe Daubresse sur le prêt à taux réduit ; l'article 17 *ter* A relatif à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties sur les résidences hôtelières à vocation sociale ; l'article 17 *ter* B sur l'exonération de contribution économique territoriale et le dégrèvement de taxe d'habitation des résidences hôtelières à vocation sociale ; l'article 23 *bis* A relatif à la taxe intérieure de consommation pour le charbon. En supprimant l'article 23 *quater* A sur l'aménagement de l'information fournie par les plateformes en ligne sur les obligations fiscales et sociales de leurs utilisateurs, l'Assemblée nationale est tombée sur la tête. Le Gouvernement encourage la fraude. Je suis très mécontent. L'Assemblée a aussi supprimé l'article 28 *ter* A sur la clause d'embauche locale ; l'article 32 *ter* sur le fonctionnement des commissions locales d'évaluation des transferts de charge des nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ; l'article 36 *bis* né d'un amendement de Philippe Dallier sur le maintien des aides personnelles au logement « accession » et enfin l'article 45 sur la garantie de la neutralité budgétaire des transferts de compétences aux EPCI soumis au régime de la fiscalité professionnelle unique lorsque ces compétences étaient exercées jusqu'alors par un syndicat fiscalisé.

En résumé, à part la réduction du taux de TVA pour les pandas, il ne reste pas grand-chose des apports du Sénat.

Au sein de cette commission, tous les degrés de soutien au Gouvernement sont représentés. Je regrette que des positions adoptées à l'unanimité, comme celles contre la fraude, ne soient pas reprises par l'Assemblée nationale. Dans un ou deux ans, on nous dira que nous avons eu raison. Ce sera autant de temps perdu. Le rejet de la mesure relative à la

fraude sur les plateformes en ligne est le plus significatif. Il y aura un scandale sur les cartes de paiement des plateformes en ligne et le Gouvernement annoncera qu'il reçoit les acteurs à Bercy. C'est du cinéma. On aurait mieux fait d'adopter nos dispositions consensuelles.

Ce ne sont pas les ministres qui s'expriment mais les technocrates qui leur donnent des fiches sur lesquelles il est écrit « non » à nos propositions. Je constate aussi un problème de cohérence des ministres, qui donnent des avis favorables ou de sagesse au Sénat et défavorables à l'Assemblée nationale sur les mêmes dispositions. L'excuse des désaccords interministériels n'est pas valide. Les réunions interministérielles auraient pu être organisées en amont des séances.

Je ne vois pas l'intérêt de poursuivre le débat, c'est pourquoi je vous propose d'adopter une motion tendant à opposer la question préalable.

M. Claude Raynal. – Sur le fond, on ne peut que partager les propos du rapporteur général. La position de principe du groupe socialiste est cependant de s'opposer aux motions tendant à opposer la question préalable. En outre, nous ne sommes pas favorables au considérant sur la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Nous ne voterons donc pas la motion.

M. Emmanuel Capus. – Je partage une grande partie des propos du rapporteur général. Je suis étonné de voir défiler des ministres qui ne sont manifestement pas les mêmes qu'à l'Assemblée nationale. Je constate un problème de maîtrise des dossiers et m'étonne que les amendements adoptés à l'unanimité au Sénat ne soient même pas examinés à l'Assemblée nationale. Pourquoi ? Le rapporteur général a partiellement répondu. Les ministres subissent une forte pression de la technocratie qui ne souhaite pas se pencher sur les questions que nous posons. Comment changer cette situation ?

Je me félicite toutefois de la baisse de la TVA pour les parcs zoologiques.

M. Bernard Lalande. – Je m'en réjouis également. Le zoo de La Palmyre est magnifique. Je me réjouis beaucoup moins des fuites énormes de recettes fiscales dans le secteur numérique. Nous, sénateurs, devons fournir des déclarations d'indépendance vis-à-vis des lobbies. Comment est-il possible de ne pas tenir compte de la fraude fiscale quasiment légale étalée dans la presse ? Je suis à 89 % d'accord avec les propos du rapporteur, les 11 % restants concernant la réduction de la TVA pour les zoos.

M. Philippe Dallier. – Je suis d'accord à 100 % avec le rapporteur général, y compris avec son regret d'une réduction de la TVA pour les pandas, même si c'est un marronnier de moins pour l'an prochain.

Certains s'étonnent peut-être du manque d'état d'esprit constructif du Gouvernement et de la majorité LaRem de l'Assemblée nationale. Si ce débat a dissipé les doutes de certains, tant mieux. Il est étonnant que les mesures que nous avons adoptées à l'unanimité disparaissent sans discussion à l'Assemblée. C'est regrettable.

Quant à la succession de ministres différents en séance, le président du Sénat l'a évoquée en conférence des présidents ; le Gouvernement a répondu qu'il en prenait bonne note. Nous verrons l'an prochain.

M. Vincent Capo-Canellas. – La question préalable est logique étant donnée l'absence de débat réel en séance. Nous n'avons pas senti de volonté d'échanger et constaté

une technicisation du débat, ce qui soulève un paradoxe : le Sénat est réputé pour entrer dans le détail des textes or cela n'a pas été possible en séance puisque les ministres lisaient leurs fiches sans aucune latitude. Les rares fois où le ministre venu défendre le projet de loi de finances rectificative a tenté de s'égarer loin de ses notes, cela s'est terminé par un naufrage. Le débat au Sénat en est affaibli.

Le problème est surtout que le ministre présent n'a aucune mise en perspective à offrir. La vision étant plus technique, il y a moins d'opposition. Je suis perplexe : moins d'opposition se traduit par moins de consensus.

M. Philippe Dominati. – C'est la première fois qu'à l'issue de trois semaines de débat budgétaire, un secrétaire d'État est nommé en pleine discussion pour défendre un texte qu'il a rejeté en tant que parlementaire. C'est lui qui a représenté le Gouvernement pendant la séance et le vote solennel du budget. C'est le signe du dédain du pouvoir exécutif vis-à-vis du pouvoir législatif. Si les relations entre le Parlement et le Gouvernement ne s'arrangent pas, peut-être faudra-t-il envoyer un signal fort en se contentant d'un remplaçant du rapporteur général et d'un seul représentant par groupe en séance, sur une discussion budgétaire.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le président du Sénat l'a rappelé : il y a eu un problème de défilé des ministres. C'est la ministre de la culture qui était présente pour la discussion sur la mission « Travail et emploi ». Le lien est ténu.

Des ministres qui viennent d'être nommés, qui n'ont pas participé aux discussions interministérielles ni aux réunions avec leurs administrations et dont le rôle est exclusivement de lire des fiches... Simplifions la procédure budgétaire : je peux lire les fiches du Gouvernement, ça ira plus vite.

Je ne comprends pas la position du Gouvernement sur le secteur numérique alors que la fraude est avérée. Allez sur Abritel, Homelidays ou d'autres sites, vous verrez que les loueurs peuvent être payés sur des cartes à Chypre garantissant l'anonymat. Le Gouvernement couvre ces pratiques en rejetant notre disposition.

Monsieur Capus, nous sommes face au rocher de Sisyphe. Dans trois ou quatre ans, peut-être parviendrons-nous à le pousser de l'autre côté de la montagne. Il faut persévérer, communiquer, peut-être déposer une proposition de loi consensuelle sur le numérique. Le débat budgétaire est finalement la pire période pour légiférer, les conditions de travail étant déplorables.

Nous devons utiliser le temps dont nous disposons au premier semestre pour faire avancer le débat, puisqu'au deuxième semestre, on nous répond *niet* à tout. Je rappelle que nous partageons tous la même opinion sur les centres-bourgs, les plateformes numériques et la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) sur le commerce en ligne.

M. Claude Raynal. – Attention à ce que notre séance de ce matin ne se transforme pas en groupe de parole sur notre dépit collectif.

J'ai comparé le temps que j'ai passé sur ce sujet, en tant que chef de file socialiste, et le résultat que je suis parvenu à obtenir : il tient sur un timbre-poste. La désinvolture du Gouvernement et la façon dont l'Assemblée nationale traite le Sénat – je vous renvoie à ce qui a été dit cette nuit sur le supposé détricotage par le Sénat du travail de l'Assemblée nationale – sont graves, quelle que soit mon opinion sur les convictions de la majorité sénatoriale. Il faut que le président du Sénat écrive au Premier ministre ou même au Président de la République.

Il faut une expression publique. Les amendements du Sénat doivent être raisonnablement pris en compte, c'est-à-dire analysés et non rejetés d'emblée.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il faudra modifier le calendrier de l'examen budgétaire. Le projet de loi de finances rectificative est examiné dans des conditions catastrophiques.

M. Vincent Éblé, président. – Certaines mesures ne sont-elles pas inscrites exprès dans le projet de loi de finances rectificative puisqu'il dysfonctionne ?

M. Jean-François Rapin. – Personne, en cette commission des finances, n'est satisfait. Faut-il adopter le même schéma à l'avenir ? Aura-t-on, l'an prochain, une succession de ministres qui n'y connaissent rien ou la façon de travailler sera-t-elle différente ? Il est urgent d'entendre le ministre des relations avec le Parlement afin de trouver un mode de travail plus correct. Nous faisons des pas de confiance vers le Gouvernement mais il nous renvoie une réponse incendiaire.

M. Vincent Capo-Canellas. – Le calendrier pose problème. Le projet de loi de finances rectificative est examiné jusqu'au milieu de la nuit à l'Assemblée nationale pour un examen le matin-même au Sénat. Existe-t-il une marge de manœuvre ? Ne peut-on pas modifier notre propre approche des textes ? Nous ne pouvons pas prier le Gouvernement de cesser de nous envoyer des ministres lecteurs de notes si nous ne sommes pas capables de nous interroger sur notre propre façon de faire.

Mme Fabienne Keller. – Je partage les propos de Jean-François Rapin et Vincent Capo-Canellas. L'organisation du travail se pose avec le Gouvernement mais aussi de notre côté, lorsque l'on constate le foisonnement d'amendements identiques sur certains thèmes.

Je dois dire que le débat sur l'écologie et les transports, avec Élisabeth Borne, a été de qualité. Quand le ministre est compétent et que ses services sont présents, cela change tout.

La lisibilité des propositions du Sénat est faible. Nous devons y travailler.

Je souscris à la proposition d'invitation du ministre des relations avec le Parlement.

Sur les cartes prépayées et la fraude qu'elles engendrent, nous devons manifester notre détermination sans nous limiter au vote de la question préalable. Nos concitoyens attendent du volontarisme de notre part.

M. Julien Bargeton. – Je partage en partie les propos du rapporteur général sur les conditions de travail. Nous devons repenser l'examen des textes. Il y a eu en peu de temps deux projets de loi de finances rectificative, un projet de loi de finances, une loi de programmation, sans savoir pourquoi certaines mesures sont inscrites dans un texte et non dans les autres. Nous devons formuler des propositions de réforme de la procédure budgétaire.

En revanche, une partie des décisions de l'Assemblée nationale est liée à des choix politiques. Le Sénat a fait du détricotage. Vous ne pouvez pas vous attendre à ce que le Gouvernement reprenne les propositions du Sénat revenant sur la taxe d'habitation ou le prélèvement à la source. Soyons clairs : il est normal que le Gouvernement revienne à son texte, comme cela a toujours été le cas.

Nous-mêmes déposons parfois des amendements répétitifs ou non évalués. Profitons de la révision de la Constitution et du travail législatif pour être positif et proposer des réformes.

M. Alain Joyandet. – J’ai été élu au Sénat pour la première fois en 1995, puis j’ai siégé pendant dix ans à l’Assemblée nationale avant de revenir au Sénat. Notre discussion de ce matin ressemble point par point à ce qui se disait en 1995. La situation est identique quels que soient les gouvernements en place ou les médias. Le problème est plus profond : il s’agit de l’image du Sénat dans les médias, la tête des députés et celle des ministres. C’est l’ensemble du système qui pose problème. Nous adopterons deux questions préalables et rien ne changera. Le problème est organisationnel et presque constitutionnel. Vous pourrez organiser des groupes de parole et rencontrer le ministre des relations avec le Parlement, l’année prochaine, ce sera pareil.

M. Roger Karoutchi. – Si l’on disait la vérité, ce serait atroce : la Constitution donne le dernier mot à l’Assemblée nationale. Quand vous êtes au Gouvernement, vous considérez que ce qui est adopté à l’Assemblée est essentiel et que les décisions du Sénat dépendent uniquement de la volonté du Gouvernement. Dans le passé, les gouvernements de gauche et de droite ont estimé que l’équilibre parlementaire voulait que l’on fasse attention tant à l’Assemblée qu’au Sénat. Le Gouvernement actuel parle beaucoup d’ordonnances, pour des raisons d’efficacité et de volonté. Il n’a pas la culture de l’équilibre parlementaire, mais celle du « tout, tout de suite ». La réforme constitutionnelle n’a de sens que si l’on redéfinit les pouvoirs du Sénat et si l’on n’accorde plus le dernier mot à l’Assemblée nationale.

Certains ont proposé la convocation du ministre des relations avec le Parlement. Je l’ai été. Ce rôle consiste à faire ce que demande le Premier ministre. C’est plutôt avec ce dernier qu’il faut débattre.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Au premier trimestre, un sujet très concret nous occupera : la révision de la Constitution et de la procédure budgétaire. A priori, il est acquis que la première partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale et celle du projet de loi de finances seront fusionnées. La distinction devenait de plus en plus artificielle en effet. J’ai brièvement discuté avec mes homologues de l’Assemblée nationale. La commission des finances doit absolument s’emparer de ce sujet. L’Assemblée nationale proposerait de rejeter les amendements gouvernementaux de dernière minute. On pourrait décider qu’aucune mesure fiscale nouvelle ne figure dans le projet de loi de finances rectificative – ce qui est une folie. Dans les États dont la fiscalité fonctionne bien, les mesures fiscales sont évaluées avant d’être adoptées. Si la taxe à 3 % sur les dividendes avait été évaluée de façon ouverte et publique, nous n’aurions pas vécu cette succession de cafouillages. Nous devons formuler des propositions. Un petit groupe de travail pourrait s’y consacrer au printemps, afin d’éviter de se contenter des propositions de l’Assemblée nationale qui ne seront que les souhaits de Bercy. La procédure actuelle est insatisfaisante et même dangereuse dans la mesure où les cafouillages sont très coûteux. Je rappelle que la taxe à 3 % a coûté 10 milliards d’euros.

La commission décide de soumettre au Sénat une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi de finances rectificative pour 2017.

La réunion est close à 10 h 50.

COMMISSION DES LOIS

Lundi 18 décembre 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Proposition de loi relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations - Examen des amendements au texte de la commission

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er}

L'amendement n° 28 tendant à corriger une erreur matérielle est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 1^{er}

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Nous avons un différend avec le Gouvernement sur l'amendement n° 40 ; il nous paraît important de faire référence aux communes isolées, aujourd'hui au nombre de neuf, au sein des dispositions relatives à la conclusion des conventions avec les départements et les régions pour l'exercice de la compétence GEMAPI.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 40, de même qu'à l'amendement n° 34.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 21 rectifié ter et 7 rectifié, elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 15_rectifié et demande le retrait de l'amendement n° 18_rectifié bis.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 41.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 25 rectifié et 26_sont satisfaits par le texte de la commission.

La commission demande le retrait des amendements identiques n^{os} 25 rectifié bis et 26 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 19 rectifié ter et 20 rectifié ter ; elle émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 2 rectifié et 10 rectifié bis.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 8 rectifié et 9 rectifié.

Article 1^{er} bis

M. Pierre-Yves Collombat. – L'amendement n^o 35 vise à rétablir l'une des principales caractéristiques de la compétence GEMAPI : l'unicité de gouvernance. Fractionner les compétences entre plusieurs personnes morales revient à pulvériser ce qui fait l'intérêt de confier à un unique responsable l'exercice de cette compétence. Mais c'est peut-être le but...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 35 ainsi qu'à l'amendement n^o 3 rectifié bis.

Article additionnel après l'article 1^{er} bis

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 16 rectifié bis.

Article 2

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 22 rectifié et 33.

Article 3

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 36 et 42.

La commission demande le retrait des amendements identiques n^{os} 24 rectifié bis et 27 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 4

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 37 et 43.

Articles additionnels après l'article 5

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Nous souhaitons que les amendements identiques n^{os} 23 et 38 fassent l'objet d'une rectification, afin de différer de deux ans, soit au 1^{er} janvier 2020, l'inclusion de la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement et de la lutte contre l'érosion des sols à la compétence GEMAPI. Nous sommes à quinze jours de la prise de compétence GEMAPI par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ; il paraît prématuré d'élargir cette compétence compte tenu de cette échéance.

M. Pierre-Yves Collombat. – Pourquoi pas ? Mais ce qui me gêne, ce sont les alinéas 6 et 7 de l'article 9 : la compétence serait exercée concurremment par l'EPCI à fiscalité propre et les communes.

Mon amendement n^o 38 vise à rendre plus claire la définition du champ couvert par la GEMAPI, en introduisant explicitement la mission prévue au 4^o du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

L'argumentaire du Gouvernement est en totale contradiction non seulement avec la pratique, mais aussi avec ses propres déclarations. Tout se trouve mélangé : les eaux usées, les eaux pluviales, le ruissellement susceptible d'entraîner des inondations...

Je suis agréablement surpris que François Patriat et le groupe La République En Marche partagent ma position, alors que ce sont les députés de la même majorité à l'Assemblée nationale qui sont à l'origine de la présente proposition de loi !

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 23 et 38, sous réserve de rectification.

Article 6

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 4 rectifié.

Article additionnel après l'article 6

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 17 rectifié bis.

Article 9

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 44.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Il faudra avoir un débat en séance publique sur l'amendement n^o 39 de notre collègue Pierre-Yves Collombat. Techniquement et philosophiquement, je partage ses arguments. J'attends les explications du Gouvernement sur ce point. Pour nous, le ruissellement doit être considéré comme une composante pleine et entière, à partir du 1^{er} janvier 2020, de la GEMAPI.

M. Pierre-Yves Collombat. – L'amendement n^o 39 vise à supprimer les alinéas 6 et 7 de l'article 9. Contrairement aux affirmations du Gouvernement, une telle rédaction ôte toute ambiguïté. Il y aurait, d'un côté, les ruissellements susceptibles d'entraîner des catastrophes et, de l'autre, le ruissellement normal, qui fait partie des missions ordinaires des collectivités territoriales et relève d'un autre financement. Avoir deux acteurs différents est de nature à clarifier les choses.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 39.

M. Éric Kerrouche. – J'avais déposé un amendement, malheureusement déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution, sur le financement des syndicats mixtes compétents en matière de GEMAPI.

Lorsque le budget de fonctionnement d'un syndicat mixte est financé par une subvention de fonctionnement dont une part alimente la section d'investissement, il finit par être confronté à des difficultés de fonctionnement, mais aussi d'équilibre budgétaire : il est en effet beaucoup plus difficile d'équilibrer la section fonctionnement que la section investissement !

Mme Françoise Gatel. – J'avais également déposé un amendement déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution.

Je suis favorable au maintien de la responsabilité de l'État sur la gestion des digues domaniales, qui relève, me semble-t-il, d'une compétence régaliennne. J'ai bien entendu que cela créerait une charge supplémentaire pour l'État. Mais, si rien n'est fait, ce seront les collectivités territoriales qui devront assumer des charges supplémentaires ! Et nous sommes amenés à traiter dans l'ultra-urgence une situation qui n'est pas satisfaisante.

Le sort de l'amendement du rapporteur examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Compétences des départements et des régions - Responsabilité limitée des gestionnaires d'ouvrages de protection - Modalités de transfert ou de délégation de la compétence GEMAPI		
M. DARNAUD, rapporteur	28	Adopté

La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Compétences des départements et des régions - Responsabilité limitée des gestionnaires d'ouvrages de protection - Modalités de transfert ou de délégation de la compétence GEMAPI		
Le Gouvernement	40	Défavorable
M. COLLOMBAT	34	Défavorable
Mme BORIES	21 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait
M. DANESI	7 rect.	Demande de retrait
M. DANESI	15 rect.	Défavorable
M. Daniel LAURENT	18 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Le Gouvernement	41	Défavorable
M. REICHARDT	25 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. KERN	26 rect.	Demande de retrait
M. Daniel LAURENT	19 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait
M. Daniel LAURENT	20 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait
M. BIGNON	2 rect.	Défavorable
M. DANESI	10 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Articles additionnels après l'article 1^{er}		
M. DANESI	8 rect.	Défavorable
M. DANESI	9 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} bis Adhésion d'un syndicat mixte « ouvert » à un autre syndicat mixte « ouvert »		
M. COLLOMBAT	35	Défavorable
M. BIGNON	3 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er} bis		
M. CABANEL	16 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 2 Rapport du Gouvernement au Parlement sur les conséquences du transfert de la GEMAPI aux EPCI sur la gestion des fleuves		
M. PATRIAT	22 rect.	Défavorable
M. ARTANO	33	Défavorable
Article 3 Transfert ou délégation à un syndicat mixte de tout ou partie des compétences relatives à la GEMAPI		
M. COLLOMBAT	36	Défavorable
Le Gouvernement	42	Défavorable
M. KENNEL	24 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. KERN	27	Demande de retrait
Article 4 « Sécabilité interne » des missions relevant de la compétence GEMAPI en cas de transfert ou de délégation à un EPAGE ou un EPTB		
M. COLLOMBAT	37	Défavorable
Le Gouvernement	43	Défavorable
Articles additionnels après l'article 5		
M. PATRIAT	23	Favorable si rectifié
M. COLLOMBAT	38	Favorable si rectifié
Article 6 Extension à la prévention du risque d'inondation du champ de l'assistance technique départementale		
M. BIGNON	4 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 6		
M. Daniel LAURENT	17 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 9 Affectation du produit de la « taxe GEMAPI »		
Le Gouvernement	44	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. COLLOMBAT	39	Défavorable

La réunion est close à 17 h 45.

Mardi 19 décembre 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 14 heures 05.

Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité - Examen des amendements au texte de la commission

Article 2

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement n° 14 du Gouvernement vient préciser utilement une formulation adoptée par la commission des lois afin de s'assurer qu'une entreprise qui répondrait aux critères d'opérateur de services essentiels ou de fournisseur de service numérique respecte bien des obligations en matière de sécurité de ses systèmes d'information, que ce soit en vertu d'une législation sectorielle ou du présent projet de loi.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 14.

Article 5

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement n° 15 du Gouvernement porte sur les régimes spécifiques et autonomes des opérateurs de services essentiels et des opérateurs d'importance vitale. Il vise à exclure de l'application du projet de loi ces opérateurs d'importance vitale, mais uniquement pour leurs réseaux et systèmes d'information d'ores et déjà soumis à des obligations de sécurité.

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

Article 6

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 1 de notre collègue Maryse Carrère vise à confier à l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) la responsabilité de fixer les règles de cybersécurité s'imposant aux opérateurs de services essentiels.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Plusieurs amendements de notre collègue Maryse Carrère tendent à rendre obligatoires et non facultatives les prérogatives de

l'ANSSI. L'amendement n° 1 vise à lui confier la fixation des règles de sécurité applicables aux opérateurs de services essentiels ; or elle n'a pas de pouvoir réglementaire.

Seul le Premier ministre, dont elle dépend, est en mesure de les fixer.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 1.

Article 7

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement n° 2 vise à supprimer une mention ajoutée par la commission des lois quant à la déclaration d'un incident significatif. Cette rédaction, qui permet de s'aligner avec ce qui est prévu par le règlement européen de protection des données à caractère personnel en matière de déclaration d'incidents, nous paraît plus pertinente. Un incident peut être découvert plus tard, la rédaction proposée par l'amendement poserait alors problème.

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

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement n° 3 vise à rendre obligatoire l'information du public sur un incident, lorsque cette information est nécessaire pour prévenir ou traiter l'incident. Or nous proposons au contraire de laisser à l'ANSSI la liberté d'informer ou non le public. Celle-ci doit garder une capacité d'arbitrage, s'agissant notamment de données confidentielles. Il est préférable de conserver de la souplesse.

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

Article 8

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement n° 13 tend à rendre obligatoires et systématiques les contrôles auprès des opérateurs de services essentiels, qui sont facultatifs. Là encore, il paraît préférable de laisser une marge de manœuvre à l'administration.

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

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement n° 6 vise à encadrer l'activité des prestataires de services habilités à effectuer des contrôles, ce qui me paraît relever du domaine réglementaire.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 6 au titre de l'article 41 de la Constitution.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement n° 7 vise à transformer en obligation la faculté de l'ANSSI d'adresser une injonction administrative aux opérateurs de services essentiels en cas de manquement à leurs obligations.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7.

Article 11

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Avec l'amendement n° 8 il est proposé d'élargir le spectre des entreprises exclues du champ d'application du projet de loi, ce qui présente un risque de sous-transposition.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 8.

M. Philippe Bas, président. – Il ne faut pas imposer trop de contraintes aux petites entreprises.

Article 13

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement n° 9, reprend, pour les fournisseurs de service numérique, les dispositions de l'amendement n° 2.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9.

Article 14

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement n° 11 reprend les dispositions de l'amendement n° 6 pour les contrôles effectués auprès des fournisseurs de service numérique, qui relèvent du niveau réglementaire.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 11 au titre de l'article 41 de la Constitution.

Article 18

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement n° 12 revient sur une précision apportée par la commission des lois sur la notion d'honorabilité et qui figure dans la directive.

M. Alain Richard, sénateur. – Ces mots « professionnelle et privée » sont les codes d'entrée dans les fichiers de la police. Pour autoriser quelqu'un à exercer le commerce des armes, il faut au préalable consulter ces fichiers. La directive dit les choses clairement. Il y a pour le moins des faiblesses dans le contrôle de la circulation des armes. On ne peut pas regretter un durcissement de l'accès à cette activité professionnelle de vente d'armes. Il faut vérifier si un individu a eu maille à partir avec les autorités, tant sur le plan professionnel que privé. C'est de la prudence.

M. Philippe Bas, président. – Je pense que nous pourrions donner un avis favorable à cet amendement n° 12.

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

La commission donne les avis suivants sur les amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2 Champ d'application des dispositions		
Le Gouvernement	14	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 5 Définition des opérateurs économiques essentiels		
Le Gouvernement	15	Favorable
Article 6 Règles minimales en matière de protection des réseaux et systèmes d'information		
Mme Maryse CARRÈRE	1	Demande de retrait
Article 7 Obligation de signalement des incidents		
Mme Maryse CARRÈRE	2	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	3	Défavorable
Article 8 Modalités de contrôle		
Mme Maryse CARRÈRE	13	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	6	Irrecevabilité de l'article 41 soulevée
Mme Maryse CARRÈRE	7	Défavorable
Article 11 Champ d'application des dispositions du chapitre III		
Mme Maryse CARRÈRE	8	Demande de retrait
Article 13 Obligation de déclaration d'incidents		
Mme Maryse CARRÈRE	9	Défavorable
Article 14 Modalités de contrôle		
Mme Maryse CARRÈRE	11	Irrecevabilité de l'article 41 soulevée
Article 18 Encadrement de la vente d'armes, d'éléments d'armes et de munitions		
Mme Maryse CARRÈRE	12	Favorable

La réunion est close à 14 heures 20.

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

Lundi 18 décembre 2017

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 08.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2017

La commission mixte paritaire a tout d'abord constitué son **bureau** et **désigné** :

- **M. Vincent Éblé**, sénateur, **président** ;

- **M. Éric Woerth**, député, **vice-président** ;

- **M. Albéric de Montgolfier**, sénateur, et **M. Joël Giraud**, député, en qualité de **rapporteurs, respectivement pour le Sénat et l'Assemblée nationale.**

À l'issue de l'examen en première lecture par chacune des assemblées, 47 articles restaient en discussion. En application de l'article 45 de la Constitution, la commission mixte paritaire a été saisie de ces articles.

Après les interventions de MM. Vincent Éblé, Éric Woerth, Albéric de Montgolfier et Joël Giraud, et à l'issue d'un débat, la commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à un accord sur l'ensemble des dispositions restant en discussion et a conclu à l'**échec de ses travaux.**

La réunion est close à 9 h 30.

Mardi 19 décembre 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 20 heures 30.

Commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations s'est réunie au Sénat le mardi 19 décembre 2017.

La commission mixte paritaire procède d'abord à la désignation de son bureau, qui est ainsi constitué : M. Philippe Bas, sénateur, président ; Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente ; M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat ; Mme Élodie Jacquier-Laforge, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.

La commission procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Philippe Bas, sénateur, président. – J'ai le plaisir de vous accueillir au Sénat pour cette commission mixte paritaire chargée de présenter un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.

Mme Élodie Jacquier-Laforge, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous avons tous, au cours des auditions et des débats qui se sont déroulés dans nos chambres respectives, pu mesurer les inquiétudes légitimes des élus à l'approche de l'échéance du 1^{er} janvier 2018 ainsi que leur soulagement de voir le législateur se saisir enfin des difficultés posées par le transfert de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations », ou GEMAPI, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

C'est, en effet, tout l'objet de cette proposition de loi que nous avons enrichie à l'Assemblée nationale, comme au Sénat : nous répondons, j'en suis convaincue, aux questions essentielles que se posaient les élus en matière de responsabilité, de coopération territoriale et de financement, notamment grâce aux précisions apportées sur le rôle que continueront de jouer les départements et les régions.

Cela ne signifie pas que tout est résolu. D'autres difficultés pourront apparaître au cours des prochaines années dans le cadre de la mise en œuvre concrète de la compétence et des investissements, parfois lourds, qui en découleront. Mais l'intention du législateur est très claire : les élus seront accompagnés dans cette démarche et pourront se reposer sur les coopérations territoriales existantes et qui ont fait leurs preuves, pour y parvenir.

Nous renvoyons également à un rapport, que nous espérons le plus abouti possible, l'épineuse question des digues domaniales et de la protection des zones côtières. Ces deux aspects essentiels de la prévention des inondations nécessitent en effet une compétence technique et des moyens financiers qu'il nous faut expertiser davantage pour déterminer les meilleures modalités de leur prise en charge.

Cette proposition de loi constitue donc une étape, très positive à mon sens, qui doit permettre aux EPCI à fiscalité propre de se saisir des enjeux liés à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations dans des conditions adaptées.

Je souhaite d'ailleurs souligner qu'aucune des deux chambres n'a remis en question ni le transfert de la compétence en lui-même, ni son calendrier. Nous attendons tous que les investissements tant retardés se concrétisent désormais et qu'ils assurent enfin un même niveau de sécurité à nos concitoyens sur l'ensemble du territoire national. Ce

fort consensus entre nos deux assemblées doit nous permettre de trouver, ce soir, un accord.

Ce que nous vous proposons avec M. Darnaud, que je remercie pour son travail et son écoute, c'est de clarifier et renforcer les mesures spécifiques à la GEMAPI que nos deux chambres ont adoptées, qu'elles concernent la possibilité de financement par les régions d'ouvrages présentant un intérêt régional, ce qui est une nouvelle avancée par rapport au texte adopté par l'Assemblée nationale qui leur permettait déjà de demeurer maîtres d'ouvrage, la possibilité de maintenir les coopérations territoriales existantes au sein des syndicats mixtes en cours de labellisation, ou encore la responsabilité limitée des élus entre la date du transfert de la compétence et l'autorisation du système d'endiguement par le préfet.

Par ailleurs, nous faisons le choix de renvoyer à un rapport, qui devra être rendu dans un délai très court, la question de la maîtrise des eaux de ruissellement, actuellement rattachée à la compétence « assainissement ».

C'est un débat que nous devons avoir dans le cadre de la prochaine proposition de loi relative à cette compétence.

En effet, les financements prévus pour l'exercice de la compétence GEMAPI ne seront pas de trop pour assurer la réalisation des investissements à venir. Ne les sous-estimons pas, ils concerneront l'amont comme l'aval des bassins et tous les territoires seront sollicités. Ces financements doivent donc être préservés.

De plus, nous demeurons à l'écoute des élus, comme l'a fait le Sénat – c'est son rôle – lorsqu'ils nous disent qu'ils ne disposent pas des moyens financiers pour créer les infrastructures nécessaires à la collecte des eaux de ruissellement. Ce n'est pas un sujet mineur. Il mérite au contraire que nous prenions le temps de réfléchir à la meilleure solution à adopter et cette demande de rapport s'inscrit dans cette démarche. J'espère également, même si cela ne présume pas de nos votes à venir, que le groupe de travail qui se penche actuellement sur ces questions abordera ce sujet sensible.

Mes chers collègues, avec le rapporteur du Sénat, nous avons ainsi souhaité vous soumettre un compromis qui me semble fidèle aux attentes des élus locaux et conforme à la poursuite de l'intérêt général. Ce dernier nous enjoint de tout mettre en œuvre pour prévenir d'éventuelles catastrophes humaines, qui ont endeuillé de trop nombreux territoires au cours des dernières décennies, et qui sont à l'origine de la création de cette compétence qui nous réunit aujourd'hui.

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je remercie la rapporteure de l'Assemblée nationale d'avoir résumé les enjeux et les avancées de nos travaux, en précisant les apports du Sénat, s'agissant en particulier du financement des régions. J'abonde dans son sens au sujet du ruissellement. Nous avons cherché une solution commune, mais nous savions qu'il était difficile de traiter de cette question dans cette proposition de loi alors qu'un autre texte sera consacré à l'assainissement. Il faudra néanmoins aller plus loin qu'une simple demande de rapport afin de traiter ce sujet sensible auquel le Sénat est très attentif.

Nous vous présenterons une proposition de rédaction à l'article 5 *bis* permettant une synthèse de nos positions respectives.

Article 1^{er}

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 1^{er} bis A (supprimé)

M. Raphaël Schellenberger, député – Après avoir discuté de cet article avec les rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat, je pensais avoir compris que sa suppression répondait à une demande de l'Assemblée des départements de France, l'ADF. Or dans un message qui nous a été adressé, celle-ci affirme s'en remettre à la sagesse du Parlement à ce sujet, précisant que le dispositif prévu est susceptible d'intéresser quelques départements. La possibilité d'affecter la taxe d'aménagement au financement de certains investissements liés à la GEMAPI introduisait en effet un peu de souplesse.

L'ADF n'étant pas opposée à cette disposition, je souhaite savoir pourquoi il nous est proposé de la supprimer. Cela répond-il à une demande du Gouvernement ?

Mme Élodie Jacquier-Laforge, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – L'ADF s'en remet à notre sagesse, mais sa position me semble extrêmement prudente. Je partage cette attitude, c'est pourquoi il me semble préférable de supprimer cet article.

L'article 1^{er} bis A est supprimé.

Article 2

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 3

La commission mixte paritaire adopte l'article 3 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 4

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 5 bis

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La proposition de rédaction n° 1 est le fruit d'un travail en commun entre les deux rapporteurs sur la prise en compte du ruissellement.

La proposition de rédaction n° 1 présentée conjointement par les rapporteurs est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 5 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 6

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 dans la rédaction du Sénat.

Article 8 (supprimé)

L'article 8 est supprimé.

Article 9 (supprimé)

L'article 9 est supprimé.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.

La séance est close à 20 h 45.

Mercredi 20 décembre 2017

- Présidence de Mme Barbara Pompili, députée, présidente -

Commission mixte paritaire sur le projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Mme Barbara Pompili, députée, présidente. – J'ai le plaisir de vous accueillir à l'Assemblée nationale pour cette commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

Nous avons examiné ce projet de loi en juillet dernier, parmi les premiers textes de la législature, et le Sénat l'a examiné en octobre, tout de suite après le renouvellement.

C'est un texte aride, et qui a la particularité de porter sur des ordonnances : le travail parlementaire est donc singulier car les textes soumis à notre examen sont déjà en vigueur. Cela n'a pas empêché l'Assemblée nationale, tout comme le Sénat, d'ailleurs, de mener un travail approfondi. La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale a travaillé en privilégiant trois objectifs : le premier a été de donner, quand cela semblait lacunaire, davantage d'effectivité au texte. Il est apparu en effet, sur certains points, que le texte de l'ordonnance « corsetait » de façon excessive les procédures ; dès lors, le risque était grand que les citoyens se sentent, de façon très concrète, compte tenu des délais qui leur étaient opposés ou d'un formalisme trop rigide de la procédure, dépossédés de ce droit à la participation. C'est dans cet objectif qu'il a été proposé de rallonger les délais ouvrant le droit d'initiative aux citoyens ou de réduire les seuils de dépenses publiques pour les projets entrant dans le champ du nouveau droit.

Le deuxième objectif poursuivi par la commission a consisté à promouvoir, lorsque c'était pertinent, une pédagogie autour des projets et les amendements adoptés ont permis d'encadrer davantage les obligations de motivation.

Enfin, le troisième objectif a été celui de la simplification et de l'harmonisation ; la commission s'est ainsi attachée à une simplification des dispositifs prévus dans les deux ordonnances. Elle a ainsi repris, dans l'ordonnance, les termes exacts de la séquence « éviter réduire compenser » telle qu'elle a été adoptée dans la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité. C'était une proposition qui m'était particulièrement chère et je suis sûre qu'elle était également chère aux sénateurs, et notamment Ronan Dantec, à l'origine d'un rapport de commission d'enquête très éclairant sur cette question.

Il me semble que le Sénat a travaillé dans le même état d'esprit constructif ; nous sommes d'accord ou pourrions l'être sur de nombreux sujets car nous partageons les mêmes objectifs.

À titre personnel, je regrette que le Gouvernement n'ait pas pris le temps de travailler sur une proposition permettant d'abaisser l'exigence de réunir 500 000 citoyens pour saisir la CNDP sur un projet de réforme de politique publique. Dès lors que les parlementaires ne pouvaient aggraver une charge publique et que le souhait de mener un travail en commun avait été clairement exprimé, il est regrettable que ce seuil de mobilisation citoyenne très élevé n'ait pu être revu.

Avant de donner la parole à chacun, nous allons, conformément à la pratique, procéder à l'appel des membres présents puis nous procéderons à la désignation du bureau.

Les députés titulaires sont Mme Barbara Pompili, M. Jean-Marc Zulesi, M. Jean-Baptiste Djebbari, Mme Sandrine Le Feur, M. Jean-Marie Sermier, Mme Valérie Beauvais et M. Bruno Millienne. Les députés suppléants sont M. Jean-Charles Colas-Roy, M. Jean-Luc Fugit et M. Loïc Prud'homme.

Les sénateurs et sénatrices titulaires sont M. Hervé Maurey, M. Alain Fouché, M. Guillaume Chevrollier, Mme Nelly Tocqueville, M. Olivier Jacquin, M. Ronan Dantec et compte tenu de l'absence de M. Gérard Cornu, je vous propose de nommer en remplacement M. Didier Mandelli. Les sénateurs et sénatrices suppléants sont Mme Pascale Bories, M. Guillaume Gontard, M. Frédéric Marchand et M. Michel Vaspart

Je vous propose de présider, comme c'est traditionnellement le cas puisqu'elle se tient à l'Assemblée nationale, cette commission mixte paritaire, la vice-présidence revenant à M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat.

Sont également nommés M. Jean-Marc Zulesi, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale et M. Alain Fouché, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

Le bureau est ainsi constitué.

M. Hervé Maurey, sénateur, vice-président. – Merci beaucoup, Madame la présidente, pour votre accueil. Je partage ce qui vient d'être dit et ne prononcerai que quelques mots en introduction de cette commission mixte paritaire.

Je voudrais à mon tour saluer l'important travail réalisé par nos deux rapporteurs sur deux ordonnances importantes mais très techniques. L'un comme l'autre ont dû se pencher sur ces textes dans des conditions difficiles, Monsieur Zulesi juste après les élections législatives, Monsieur Fouché quelques jours après le renouvellement sénatorial.

Comme vous, madame la présidente, je souhaite que nous puissions parvenir à un texte commun sur les quelques points - répartis sur deux articles - qui restent en discussion.

M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur pour l'Assemblée nationale. Madame la présidente, Monsieur le président, Monsieur le rapporteur du Sénat, mes chers collègues, le projet de loi de ratification des deux ordonnances que nous examinons aujourd'hui en commission mixte paritaire est l'aboutissement de la procédure prévue dans la Constitution à l'article 38, qui permet au Parlement de débattre du fond des textes lors de la ratification des ordonnances – et de modifier celles-ci puisqu'il « reprend la main » quand il leur donne force de loi.

Il convient avant tout de souligner l'esprit constructif dans lequel l'Assemblée nationale et le Sénat ont travaillé, afin d'améliorer le texte des ordonnances, qui était perfectible.

Tout le travail que nous avons accompli dans nos deux assemblées, et que nous devrions – je l'espère – clore aujourd'hui, compte tenu de ce qui nous réunit, a permis de faire évoluer ces deux ordonnances dans le sens d'un plus large accès aux droits nouveaux créés au bénéfice des citoyens et des acteurs de la société civile.

Au-delà des améliorations techniques, que nous poursuivrons ensemble aujourd'hui, les apports ont été nombreux et peuvent être brièvement rappelés.

A l'Assemblée nationale, nous avons pu préciser les objectifs de toute concertation préalable. Nous avons fixé dans la loi à 5 millions d'euros le plafond du seuil de dépenses publiques ou de subventions publiques qui sera fixé par décret, permettant de définir le champ du nouveau droit d'initiative, et nous y reviendrons au cours de cette CMP. Je souligne à cet égard que nous avons travaillé en toute confiance avec le Gouvernement et que nous serons particulièrement attentifs à ce que le décret soit pris rapidement. Un délai de deux mois est laissé au gouvernement avant l'entrée en vigueur de ce nouveau plafond de 5 millions d'euros, comme en première lecture. Il conviendra notamment de se saisir des pouvoirs de contrôle qui sont les nôtres, tels qu'une mission d'information sur la mise en application du texte.

Nous avons également allongé de deux mois le délai au cours duquel les citoyens peuvent se saisir de ce droit d'initiative. Le Sénat a étendu ce délai de quatre mois aux autres acteurs du droit d'initiative, ce que nous saluons.

Le rôle du garant a été précisé pour tendre vers une plus grande indépendance de ce dernier et une meilleure diffusion des informations et des décisions prises par le garant.

L'articulation avec le code de l'urbanisme a été clarifiée dans le sens d'une plus grande sécurité pour les maîtres d'ouvrage, et sur la base de la législation antérieure, comme nous le souhaitons tous. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

En ce qui concerne les études d'impact et évaluations environnementales, le dispositif adopté par l'Assemblée met l'ordonnance n° 2016-1058 en conformité avec la séquence dite « ERC » (éviter-réduire-compenser) issue de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité.

Au Sénat, une procédure de suivi jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique a été prévue lorsqu'un maître d'ouvrage met volontairement en œuvre une concertation préalable, que je soutiens et souhaite conserver, sous réserve d'un amendement de coordination. Je ne reviens pas sur le délai de quatre mois pour actionner le droit d'initiative, bel exemple de coconstruction d'un texte.

Le Sénat a également souhaité revenir à un délai de recours en illégalité pour vice de forme ou de procédure fixé à quatre mois, l'Assemblée l'ayant porté de quatre à six mois, en cohérence avec le code de l'urbanisme.

Quant au travail du Sénat sur le processus d'évaluation environnementale des projets, il a permis d'introduire une obligation, pour le maître d'ouvrage, de produire une réponse écrite aux avis de l'autorité environnementale – je salue cet ajout intéressant, qui va dans le sens d'une meilleure information des acteurs sans représenter une charge excessive pour les maîtres d'ouvrage, même si je proposerai d'en limiter l'ampleur.

En conclusion, je ne doute pas, mes chers collègues, chers sénateurs, que nous trouverons un accord.

M. Alain Fouché, rapporteur du Sénat. – Madame la présidente, Monsieur le président, Monsieur le rapporteur de l'Assemblée nationale, chers collègues députés et sénateurs, je souhaite tout d'abord remercier la présidente de la commission du développement durable de nous accueillir pour cette commission mixte paritaire, ainsi que le rapporteur de l'Assemblée nationale, avec qui nous avons pu échanger de manière très constructive dans le cadre de la préparation de cette réunion.

Afin que nous puissions en venir rapidement aux différents points qu'il nous faut trancher cet après-midi, j'évoquerai simplement les ajouts que le Sénat a faits sur ce projet de loi. Mais juste avant, je souhaiterais faire deux rappels importants.

Le premier rappel, c'est que ces deux ordonnances ont fait l'objet d'une très large concertation au moment de leur rédaction, que ce soit avec les élus locaux, les entreprises, les organisations professionnelles, ou encore avec le public, via une consultation. J'ai rencontré un grand nombre de ces acteurs en audition et j'ai pu en conclure que ces travaux avaient abouti à un point d'équilibre consensuel.

Le deuxième point, c'est que l'ensemble des acteurs souhaitent une ratification rapide de ces ordonnances afin de pouvoir travailler dans un environnement juridique sécurisé et stabilisé. Les ordonnances ont été publiées il y a un an et demi, après un travail de plusieurs mois ; il est temps désormais de les ratifier. L'attente est très forte, notamment chez les porteurs de projets.

Dans cette optique, j'aborde cette commission mixte paritaire avec optimisme, convaincu que nous saurons aboutir à une co-construction pragmatique et intelligente.

J'en viens aux quelques points sur lesquels le Sénat a modifié le projet de loi en première lecture.

Concernant l'ordonnance relative à l'évaluation environnementale, le Sénat a procédé à deux principaux ajouts, qui correspondent tous deux à des propositions qui avaient été faites dans le cadre du rapport de la commission d'enquête sur la compensation des atteintes à la biodiversité, dont le président était Jean-François Longeot et le rapporteur, Ronan Dantec.

Le premier ajout oblige le maître d'ouvrage à répondre systématiquement par écrit aux observations formulées par l'autorité environnementale dans son avis rendu sur l'étude d'impact du projet qui fait l'objet d'une demande d'autorisation. L'idée est qu'au moment de la procédure de consultation du public, tous les éléments puissent être mis à disposition du public en toute transparence. Je pense que cet ajout est important, même s'il convient peut-être de l'encadrer.

Le second apport reprend une proposition qui avait pour but d'enrichir l'étude d'impact d'un projet par l'analyse de ses impacts, lorsqu'ils existent, sur l'économie agricole d'un territoire, et, plus spécifiquement, sur l'emprise des terrains agricoles. Le choix qui a été fait par le sénateur Ronan Dantec a été de renvoyer à l'étude préalable prévue par le code rural. Là encore, il est peut-être possible d'améliorer ce dispositif.

Concernant l'ordonnance relative à la participation du public, nous avons procédé à plusieurs modifications.

En premier lieu, il nous a semblé opportun de renvoyer au décret la fixation du seuil de dépenses publiques permettant de déterminer le champ d'application du droit d'initiative aux projets, afin de ne pas empiéter sur le domaine réglementaire.

Nous avons également abaissé de six à quatre mois le délai dans lequel les vices de procédure – très nombreux – ou de forme au titre de la participation préalable peuvent être invoqués par voie d'exception lors d'un recours contre la décision d'autorisation d'un projet. Nous avons jugé prioritaire de maîtriser les risques de contentieux plutôt que d'aligner ce délai sur le code de l'urbanisme.

Nous avons étendu en revanche aux collectivités territoriales et aux associations de protection de l'environnement l'allongement à 4 mois du délai d'exercice du droit d'initiative, qui avait été voté par l'Assemblée en première lecture.

Enfin, deux amendements ont été adoptés en séance publique à l'initiative de notre collègue Philippe Bonnecarrère, reprenant tous deux des conclusions de la mission d'information sur la démocratie représentative, dont il était rapporteur.

Le premier supprime l'articulation votée par votre assemblée entre le code de l'environnement et le code de l'urbanisme pour la participation préalable aux grands projets relevant des deux codes. Nous y reviendrons.

Le second permet la désignation facultative d'un garant chargé de la phase d'information et de participation intermédiaire, entre la concertation préalable en amont et l'enquête publique en aval, pour les projets non soumis à la CNDP. Je crois que nous pouvons peut-être améliorer ensemble l'écriture de ce nouveau dispositif.

Voilà, mes chers collègues, les quelques points que je voulais rappeler et sur lesquels je ne doute pas que nous parviendrons à nous mettre d'accord. Je vous remercie.

Mme Barbara Pompili, députée, présidente. – En l'absence d'autre demande de prise de parole, nous en venons à la discussion des articles, pour les dispositions restant en discussion entre les deux assemblées.

Article 2

M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Sur l'article 2, nous proposons de retenir le texte dans la rédaction adoptée par le Sénat, sous réserve des propositions de rédaction qui vous ont été distribuées et que nous allons maintenant examiner.

Les deux premières propositions sont des modifications rédactionnelles.

La proposition de rédaction n°1 et la proposition de rédaction n°2, présentées par les rapporteurs, sont mises aux voix et adoptées.

La commission mixte paritaire examine la proposition de rédaction n°3, présentée par M. Jean-Marc Zulesi.

M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Cette proposition de rédaction, fondée sur le droit existant, prévoit l'articulation indispensable entre le code de l'urbanisme et le code de l'environnement, s'agissant des modalités de concertation. Il convient de distinguer cinq cas.

Pour le Grand Paris, il est nécessaire de prévoir que c'est avant tout la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris qui s'applique.

Le deuxième cas est celui des débats publics organisés par la CNDP : comme cela était le cas auparavant, si la CNDP organise un débat public, il ne doit pas y avoir de concertation supplémentaire au titre du code de l'urbanisme ; l'objectif est de ne pas multiplier les procédures pour les maîtres d'ouvrage.

Le troisième cas est celui des concertations préalables organisées par la CNDP pour les gros et les très gros projets : lorsqu'elle est saisie, la CNDP décide, en toute indépendance, si elle organise un débat public ou une concertation préalable, ou si elle choisit de n'organiser ni l'un ni l'autre. Si la CNDP organise une concertation préalable, il n'y a pas à mener une concertation supplémentaire au titre du code de l'urbanisme. Là encore, il s'agit de ne pas multiplier les procédures. Il est logique que, pour des projets de cette dimension, la compétence de la CNDP prime sur le code de l'urbanisme.

Quatrième cas : celui où le maître d'ouvrage choisit de ne pas saisir la CNDP sur un gros projet, c'est-à-dire sur un projet supérieur à 150 millions d'euros. Dans ce cas, il doit mettre en œuvre lui-même une concertation préalable au titre du code de l'environnement. Il ne faut donc pas lui imposer en outre de concertation préalable au titre du code de l'urbanisme.

Pour tous les autres cas, en revanche, c'est le code de l'urbanisme qui prévaut.

M. Alain Fouché, rapporteur pour le Sénat. – Cette proposition de rédaction vise à rétablir les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale. Notre commission était favorable au maintien de ces dispositions, qui ont été supprimées par le Sénat en séance publique ; cette suppression résulte d'une incompréhension sur l'objectif de ces dispositions, qui ne visent pas à compliquer la situation mais au contraire à clarifier les règles applicables. J'y suis donc favorable.

La proposition de rédaction n°3 est mise aux voix et adoptée.

La commission mixte paritaire examine la proposition de rédaction n°4 présentée par les rapporteurs.

M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il s'agit d'une proposition rédactionnelle, qui vise à clarifier le texte.

La proposition de rédaction n° 4 est mise aux voix et adoptée.

La commission mixte paritaire examine la proposition de rédaction n° 5 présentée par les rapporteurs.

M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – C'est une modification rédactionnelle.

La proposition de rédaction n° 5 est mise aux voix et adoptée.

La commission mixte paritaire examine la proposition de rédaction n°6 présentée par M. Jean-Marc Zulesi.

M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il s'agit de bien préciser le dispositif de suivi, introduit par le Sénat, après une concertation avec garant menée par le maître d'ouvrage. Comme pour la concertation préalable, il est nécessaire que ce soit le garant lui-même qui informe la CNDP, et non le maître d'ouvrage. Il n'est pas nécessaire de prévoir que la CNDP, qui n'a pas mené la concertation préalable, publie un rapport intermédiaire post-concertation. Dès lors qu'aucun rapport intermédiaire de la CNDP n'est prévu dans ces situations pour la concertation elle-même, une telle disposition serait source de difficulté sur les rôles respectifs de la CNDP et du garant.

M. Alain Fouché, rapporteur pour le Sénat. – Cette proposition vise à apporter des ajustements à une disposition adoptée par le Sénat afin de permettre la désignation d'un garant chargé d'assurer l'information et la participation du public entre la fin de la phase de participation préalable et le début de l'enquête publique.

Cette disposition a été insérée en séance en vue de traduire concrètement une proposition de la mission d'information du Sénat sur la démocratie, qui recommandait

d'assurer la continuité de la participation du public tout au long d'un projet. Les ajustements proposés me semblent opportuns, et permettent d'élaborer une solution commune. J'y suis donc favorable.

La proposition de rédaction n°6 est mise aux voix et adoptée.

La commission mixte paritaire examine la proposition de rédaction n°7, présentée par M. Jean-Marc Zulesi.

M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La rédaction proposée vise à revenir au texte adopté par l'Assemblée en première lecture s'agissant du champ d'application du droit d'initiative. Elle permet de fixer le plafond du seuil des dépenses publiques ou des subventions publiques à l'investissement devant être atteint pour qu'un projet entre dans le champ d'application du nouveau droit d'initiative. Il est important d'encadrer suffisamment dans la loi la définition de ce seuil, à un niveau permettant de garantir l'effectivité de ce droit. Il apparaît donc nécessaire de fixer un seuil qui ne puisse être supérieur à 5 millions d'euros.

M. Alain Fouché, rapporteur pour le Sénat. – Cette proposition vise à rétablir une disposition adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, afin d'encadrer directement dans la loi le niveau du seuil de dépenses publiques au-delà duquel un projet relève du nouveau droit d'initiative. Sans se prononcer sur le seuil effectivement pertinent, le Sénat avait supprimé cette précision, considérant qu'elle empiétait sur le domaine réglementaire et réduisait l'adaptabilité future de ce nouvel outil. Malgré ces réserves, je sais qu'il s'agit d'un point important pour la majorité de l'Assemblée nationale. Afin de construire un compromis ensemble, je ne m'opposerai donc pas à cette proposition. Notre commission était réservée, mais à titre personnel j'y suis favorable.

M. Jean-Marie Sermier, député. – Ce texte va impacter durablement les grands projets, et donc les entreprises. Nous sommes évidemment très favorables à préserver l'environnement – je rappelle l'engagement très fort du Président Jacques Chirac et le « Grenelle de l'environnement - et donc à maintenir une « pression » forte en ce sens sur les grands projets, mais attention : il faut pouvoir avancer et ne pas complexifier le système. Avoir un seuil à 5 millions d'euros serait très handicapant. Nous n'avons pas le recul nécessaire pour appréhender l'effet de cette modification du seuil. Il me semblerait plus judicieux de revenir au seuil de 10 millions d'euros.

M. Jean-Baptiste Djebbari, député. – Cet article avait fait l'objet d'un accord avec le Gouvernement ; il a en effet été possible d'évaluer le très faible caractère opérationnel du dispositif si le seuil retenu était de 10 millions d'euros : cela représente peut-être un projet tous les cinq ans. Abaisser le plafond de ce seuil à 5 millions aura le mérite de rendre le dispositif opérant.

La proposition de rédaction n°7 est mise aux voix et adoptée.

M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je retire ma proposition de rédaction n° 8, pour que soit conservé le délai de quatre mois fixé par le Sénat pour les recours en illégalité pour vice de forme ou de procédure.

La commission mixte paritaire examine les propositions de rédaction n°13, 14 et 15, présentées par M. Ronan Dantec.

M. Ronan Dantec, sénateur. – Il s’agit de la fameuse « clause-filet », qui tire directement les conséquences de l’avis rendu par le Conseil d’État le 8 décembre 2017. Il me semble que le projet de loi serait fragilisé en l’absence de cette clause-filet et mes trois propositions de rédaction s’inscrivent dans une logique de sécurisation du texte.

J’ai cru comprendre que l’État était conscient de la difficulté juridique posée mais envisageait d’y remédier ultérieurement. Je suis donc prêt à retirer mes propositions de rédaction si nous avons l’assurance qu’une solution sera bientôt apportée à la difficulté juridique.

M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Je tiens à souligner la pertinence des propositions de M. Dantec qui a souhaité apporter une solution à une faille juridique.

Lorsqu’un projet est en-dessous des seuils réglementaires, le droit français dispense purement et simplement son maître d’ouvrage de faire une étude d’impact environnemental. La clause-filet consisterait à créer un dispositif qui permettrait de soumettre, parfois, à une étude d’impact un projet qui est pourtant situé au-dessous des seuils.

Il faut reconnaître qu’une « clause-filet » permettrait à la France de respecter enfin la jurisprudence de la Cour de Justice de l’Union européenne. Le ministre Sébastien Lecornu l’a d’ailleurs reconnu pendant la séance au Sénat, mais en soulignant que ce dispositif soulève des questions juridiques complexes et mériterait donc d’être étudié de manière spécifique et approfondie dans le cadre d’un autre texte législatif.

Il nous est impossible d’avoir une estimation précise de l’impact de ces amendements, pour les maîtres d’ouvrage comme pour les services de l’État. De ce fait, j’émettrai un avis défavorable, comme je l’ai fait à l’Assemblée en première lecture, et comme l’a fait M. Fouché en séance au Sénat.

La formulation des propositions de M. Dantec pose, de toute façon, certains problèmes juridiques et rédactionnels qu’il serait trop compliqué de régler ici, dans le cadre d’une CMP. Mais votre intervention a ouvert le débat et nous aurions tout intérêt à travailler ensemble pour faire des propositions au gouvernement.

L’arrêt du Conseil d’État du 8 décembre 2017 n’impose pas du tout au législateur que nous sommes de modifier la loi. Il impose au gouvernement de mettre fin, à son niveau, à la possibilité d’une régression du droit en matière de protection de l’environnement.

M. Alain Fouché, rapporteur pour le Sénat. – M. Dantec présente toujours des propositions très pertinentes mais les conséquences de l’arrêt du Conseil d’État mériteraient une étude plus approfondie. J’é mets donc le même avis que le rapporteur de l’Assemblée nationale.

M. Ronan Dantec, sénateur. – Je retire mes propositions de rédaction.

Les propositions de rédaction n°13, n°14 et n°15 sont retirées.

La commission mixte paritaire examine la proposition de rédaction n°9 présentée par M. Jean-Marc Zulesi.

M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le Sénat introduit une obligation générale pour tous les maîtres d'ouvrage, consistant à répondre par écrit à l'avis de l'autorité environnementale, ainsi que l'obligation, pour l'autorité administrative, de mettre cette réponse écrite à disposition du public par voie électronique. La présente proposition de rédaction propose de limiter la nouvelle obligation aux projets importants, définis comme ceux qui relèvent du champ d'intervention de la CNDP.

M. Alain Fouché, rapporteur pour le Sénat. – L'amendement de nos collègues Ronan Dantec, Jérôme Bignon et Jean-François Longeot, que le Sénat a adopté en première lecture, visait à rendre obligatoire une réponse écrite du maître d'ouvrage à l'avis formulé par l'autorité environnementale, saisie afin d'éclairer l'autorité chargée de prendre la décision d'autoriser ou non le projet.

Il y a là une vraie volonté de transparence et de clarté, notamment pour la phase d'enquête publique ou de consultation du public. Dans la plupart des cas en effet, le maître d'ouvrage réagit aux remarques qui ont été formulées par l'autorité environnementale. Il va même parfois jusqu'à modifier son projet pour en tenir compte. Mais ce n'est pas systématique. Et on peut donc se retrouver avec des dossiers d'enquête publique comprenant un avis détaillé de l'autorité environnementale, mais aucune réaction ni aucune réponse du maître d'ouvrage.

Or, je crois qu'il est utile de savoir ce que le maître d'ouvrage compte faire – ou ne pas faire d'ailleurs – de l'avis de l'autorité environnementale. C'est nécessaire pour garantir toute la transparence lors de la phase de consultation du public.

Le rapporteur de l'Assemblée nationale propose d'encadrer cette obligation aux projets les plus importants, à savoir ceux qui relèvent du champ d'intervention de la CNDP. Il me semble que c'est une solution raisonnable. J'y suis pour ma part favorable.

M. Ronan Dantec, sénateur. – Je suis très déçu par la proposition de rédaction du rapporteur qui vide l'amendement de toute signification puisque, si l'autorité environnementale est saisie d'une centaine d'avis par an, seuls dix dossiers relèvent de la CNDP. On tue donc le dispositif et je pense que ce sera extrêmement mal reçu. L'amendement qui en est à l'origine a reçu le soutien à la fois des associations de protection de l'environnement et du MEDEF qui, dans un communiqué, a jugé que cette disposition apportait de la fluidité et du débat. Si on suit le rapporteur, on va se retrouver dans une situation où, sur un certain nombre de dossiers, le maître d'ouvrage ne répondra pas, puisqu'il n'a pas d'obligation de répondre à l'autorité environnementale, et on repartira au contentieux.

Je rappelle que le Sénat a adopté cette disposition à l'unanimité et que, depuis quelques jours, le gouvernement n'y est plus opposé. Rester sur la formulation du Sénat constituerait un bon signal et ferait consensus. Nous avons tous diagnostiqué la même difficulté : lorsque le maître d'ouvrage ne répond pas, il y a une frustration qui peut engendrer tous les recours juridiques et toutes les oppositions.

Pour toutes ces raisons, je souhaiterais donc que le rapporteur retire sa proposition de rédaction pour que nous conservions le texte du Sénat.

M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Vous m'avez convaincu. Je voudrais toutefois souligner que nous évoquons ce texte depuis le mois de juillet ; or, nous sommes obligés de nous prononcer d'une manière un peu précipitée sur ce

point. Une discussion moins rapide aurait permis de lever plus rapidement tout malentendu. Je retire donc ma proposition de rédaction.

La proposition de rédaction n°9 est retirée.

Mme Barbara Pompili, députée, présidente. – Nous en venons à deux propositions en discussion commune, la proposition n° 10 présentée par le rapporteur M. Jean-Marc Zulesi et la n° 16 présentée par le sénateur M. Ronan Dantec.

M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – S'agissant de cette proposition n°10, il est utile de faire figurer, dans l'étude d'impact environnemental, des informations sur l'impact prévisible d'un projet sur les terres agricoles : la disparition de terres agricoles est un enjeu très important, en termes environnementaux. Mais la référence à l'article L. 112-1-3, telle qu'introduite par le Sénat, renvoie à une étude portant, de manière beaucoup plus large, sur « *l'économie agricole* », sans pour autant aller jusqu'à intégrer cette étude dans le dossier de l'étude d'impact environnemental régie par le code de l'environnement. La présente proposition propose donc d'inscrire, dans la liste dressée par le code de l'environnement, l'objet de la préoccupation exprimée par le Sénat plutôt que le renvoi à l'article du code rural. Par ailleurs, je réitère mes observations précédentes en constatant combien il est regrettable de devoir traiter de ces questions à un moment aussi tardif de la procédure législative.

M. Ronan Dantec, sénateur. – Il est, j'en conviens bien volontiers, regrettable que ces questions importantes soient vues à ce stade de nos débats. La modification proposée a fait consensus au sein des membres de la commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité.

Les sénateurs souhaitent que l'on regarde aussi l'impact des mesures compensatoires sur la consommation des terres agricoles. Notre proposition comporte certes des failles car nous partions sur une étude économique et sociale qui n'a en effet pas toute sa place dans ce type de dispositif. Mais nous avons ici une proposition qui a fait l'objet d'échanges importants avec le gouvernement et a reçu l'agrément des membres de la commission d'enquête sénatoriale sur la compensation.

M. Alain Fouché, rapporteur pour le Sénat. – La proposition du rapporteur Jean-Marc Zulesi est moins large que le dispositif adopté par le Sénat, qui avait le mérite de renvoyer plus simplement à une étude qui existait déjà. Néanmoins je pense que l'objectif recherché est d'avoir une analyse des impacts d'un projet sur la consommation d'espaces agricoles et sur son emprise sur de tels terrains. Je ne suis donc pas opposé à cette modification et j'émet un avis favorable à la proposition n° 10. La proposition de M. Ronan Dantec vise le même objectif mais celle du rapporteur me paraît préférable car plus générale ; je propose en conséquence à notre collègue de retirer sa proposition.

M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Si j'ai été convaincu par M. Ronan Dantec sur la proposition n° 9, il n'en est pas de même sur la proposition n° 16, car je crois que cette rédaction est redondante avec les mesures déjà visées au c) de l'article L. 122-3 du code de l'environnement.

M. Ronan Dantec, sénateur. – Nous avons une vraie difficulté car nous devons prendre en compte l'impact des mesures compensatoires sur la consommation des terres

agricoles, et pas seulement l'impact immédiat du projet, cela correspond à une demande forte des syndicats agricoles.

M. Jean-Baptiste Djebbari, député. – Je comprends bien l'équilibre que vous souhaitez mais rappelons également l'équilibre en termes de charge pour la maître d'ouvrage que nous devons assurer. La proposition du rapporteur Jean-Marc Zulesi est à cet égard vraiment préférable.

M. Olivier Jacquin, sénateur. – La proposition de notre collègue Ronan Dantec est au contraire une simplification et précise bien le dispositif. Elle tient compte de l'objectif que nous poursuivons en ciblant et complétant bien l'article.

M. Jean-Marie Sermier, député. – Tous souhaitent une synthèse mais il ne faut pas que cette synthèse se réalise sur le dos du monde agricole. Nous ne pouvons rester sur les seules limites du projet, il faut assurer les compensations nécessaires. C'est pourquoi la proposition est judicieuse.

M. Didier Mandelli, sénateur. – Je rejoins la proposition de M. Jean-Marc Zulesi. Les compensations sont étudiées localement compte tenu des impacts locaux du projet. Et je ne souhaite pas par exemple que l'on aboutisse à un fonds de compensation national géré au niveau national.

M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous pourrions trouver un compromis en supprimant les mots « induites par le projet en fonction de ses caractéristiques » et aboutir ainsi à un compromis en visant le seul c) de l'article L. 122-3.

Mme Barbara Pompili, députée, présidente. – Nous mettons donc aux voix la proposition n° 16 ainsi modifiée qui recueille l'assentiment de tous à titre de compromis, la proposition n° 10 étant retirée.

La proposition n° 16 ainsi modifiée est mise aux voix et adoptée.

Les propositions rédactionnelles n^{os} 11 et 12 présentées par les rapporteurs sont également mises aux voix et adoptées.

La commission mixte paritaire adopte ensuite l'article 2 dans la rédaction issue de ses travaux.

La commission mixte paritaire adopte ensuite l'article 5 dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Le texte de la commission mixte paritaire du projet de loi est adopté dans la rédaction issue de ses travaux.

La réunion est close à 17 h 35.