

**JEUDI 14 DÉCEMBRE 2017**

**Procédure de législation en commission**

**Questions d'actualité**

**Projet de loi de finances rectificative pour 2017**

## SOMMAIRE

<b>MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE .....</b>	<b>1</b>
<b>PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION.....</b>	<b>1</b>
<b><i>Discussion générale</i></b>	<b>1</b>
M. Philippe Bas, rapporteur de la commission des lois	1
M. Yvon Collin	1
M. Thani Mohamed Soilihi	2
Mme Éliane Assassi	2
M. Hervé Marseille	3
M. Jean-Yves Leconte	3
M. Dany Wattebled	4
Mme Sophie Primas	4
<b><i>Discussion des articles</i></b>	<b>5</b>
ARTICLES ADDITIONNELS avant l'article unique	5
ARTICLE UNIQUE	6
M. Philippe Adnot	6
M. Philippe Bas, rapporteur	6
INTITULÉ DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION	12
<b><i>Explications de vote</i></b>	<b>12</b>
M. Jean-Yves Leconte	12
M. Bruno Retailleau	12
M. Jean-Pierre Sueur	12
M. Yvon Collin	12
<b>QUESTIONS D'ACTUALITÉ.....</b>	<b>13</b>
<b><i>Prison de Valence</i></b>	<b>13</b>
M. Gilbert Bouchet	13
Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice	13
<b><i>Cantines scolaires</i></b>	<b>13</b>
M. Jean-François Longeot	13
Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice	13
<b><i>Avenir de la zone euro</i></b>	<b>13</b>
M. Robert Navarro	13
M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères	14
<b><i>Dotations aux collectivités territoriales</i></b>	<b>14</b>
Mme Mireille Jouve	14
M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics	14
<b><i>Situation de l'audiovisuel public</i></b>	<b>14</b>
M. Pierre Laurent	14
M. Christophe Castaner, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement	14
<b><i>Négociations sur le climat</i></b>	<b>15</b>
Mme Martine Filleul	15
M. Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire	15

<b>Concessions hydroélectriques des vallées du Lot et de la Truyère</b>	<b>15</b>
M. Alain Marc	15
M. Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire	15
<b>Limitation de vitesse à 80 km/h sur les routes (I)</b>	<b>16</b>
M. Michel Raison	16
M. Christophe Castaner, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement	16
<b>Limitation de vitesse à 80 km/h sur les routes (II)</b>	<b>16</b>
M. Jean-Claude Luche	16
M. Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du Premier ministre	16
<b>Unités laïcité</b>	<b>16</b>
Mme Josiane Costes	16
M. Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du Premier ministre	16
<b>Circulaire sur le recensement des migrants en centre d'accueil d'urgence</b>	<b>17</b>
Mme Sylvie Robert	17
Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice	17
<b>Problèmes techniques à la gare Montparnasse</b>	<b>17</b>
M. Gérard Cornu	17
M. Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire	17
<b>Agressions de pompiers</b>	<b>18</b>
Mme Isabelle Raimond-Pavero	18
M. Christophe Castaner, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement	18
<b>COMMUNICATIONS</b> .....	<b>18</b>
<b>Nominations à une éventuelle CMP</b>	<b>18</b>
<b>PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2017</b> .....	<b>18</b>
<b>Discussion générale</b>	<b>18</b>
M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics	18
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances	19
M. Vincent Éblé, président de la commission des finances	19
M. Julien Bargeton	20
M. Éric Bocquet	20
M. Vincent Capo-Canellas	20
M. Claude Raynal	21
M. Emmanuel Capus	21
M. Yvon Collin	21
Mme Christine Lavarde	22
Mme Élisabeth Lamure	23
M. Thierry Carcenac	23
M. Marc Laménié	23
<b>ANNEXES</b> .....	<b>24</b>
<b>Ordre du jour du vendredi 15 décembre 2017</b>	<b>24</b>
<b>Analyse des scrutins publics</b>	<b>25</b>
<b>Composition d'une éventuelle CMP</b>	<b>25</b>

## SÉANCE du jeudi 14 décembre 2017

38<sup>e</sup> séance de la session ordinaire 2017-2018

PRÉSIDENCE DE M. THANI MOHAMED SOILHI,  
VICE-PRÉSIDENT

SECRÉTAIRES :  
M. ÉRIC BOCQUET, MME AGNÈS CANAYER.

*La séance est ouverte à 10 h 30.*

*Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.*

### Mise au point au sujet d'un vote

**Mme Valérie Létard.** – Lors du scrutin public n°44 du 13 décembre 2017 sur la proposition de résolution relative au fret ferroviaire, M. Bernard Delcros souhaitait voter pour, et non contre.

**M. le président.** – Acte vous en est donné.

### Procédure de législation en commission

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle l'examen de la proposition de résolution visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission, présentée par M. Gérard Larcher, Président du Sénat.

#### Discussion générale

**M. Philippe Bas, rapporteur de la commission des lois.** – Je suis heureux de vous présenter cette résolution, préparée par le président Larcher et qui vise à conforter une expérimentation, lancée par le Sénat, de législation en commission. L'expression est exagérée, car c'est bien sûr toujours le Sénat qui se prononce sur les textes qui lui sont soumis. Le président de la République souhaite que cette procédure soit mise en œuvre dans les deux assemblées. Je me réjouis que nous fassions ainsi école en inspirant des réformes plus larges.

La procédure de législation en commission a joué à six reprises, sur quatre textes, dont deux projets de loi organique.

Elle permet de délibérer en commission, publiquement et en présence d'un membre du Gouvernement ; les sénateurs qui ne sont pas membres de la commission peuvent participer à ses travaux, mais non voter les amendements. Le texte établi par la commission vient ensuite en séance

publique où il donne lieu à une discussion générale mais, sauf exceptions circonscrites par le Règlement, pas à amendement.

Des garde-fous existent, avec notamment un droit de veto : la procédure de législation en commission est décidée par la Conférence des présidents, mais chaque président de groupe peut s'y opposer. C'est un verrou radical pour éviter la généralisation d'une procédure, certes utile dans certains cas, mais qui pourrait être préjudiciable, dans d'autres, au bon fonctionnement du Parlement et à la libre expression de chacun.

Ce droit de veto peut non seulement être exercé au stade de la décision de la Conférence des présidents, mais aussi après la réunion de la commission saisie au fond. Autrement dit, la procédure de législation en commission peut être arrêtée en cours de route pour reprendre le cours normal des débats. En somme, un groupe mécontent de la tournure des choses pourra obtenir que tout soit remis en jeu devant l'assemblée. Ces importantes garanties étaient nécessaires pour assurer un consensus minimum.

Une novation : nous pourrions désormais scinder un texte en plusieurs parties, l'une étant examinée selon la procédure de législation en commission, l'autre selon la procédure normale. Nous verrons dans quelle mesure cette faculté répondra réellement à un besoin ; en tout état de cause, elle sera ouverte dans notre Règlement.

Vous le voyez : le Sénat continue à aller de l'avant pour moderniser ses méthodes de travail. *(Applaudissements sur les bancs des groupes Les Républicains, UC, RDSE, LaREM, Les Indépendants et SOCR)*

**M. Yvon Collin.** – En d'autres circonstances, une modification de notre Règlement alors qu'une révision constitutionnelle est annoncée paraîtrait incongrue.

Mais dans un contexte d'affaiblissement institutionnel du Parlement face à l'exécutif, cette démarche est la bonne. Les députés nous emboîtent d'ailleurs le pas : la proposition n°6 du groupe de travail sur la réforme du fonctionnement de l'Assemblée nationale, « simplifier l'examen des textes les plus consensuels », reconnaît l'avancée de la réflexion sénatoriale en la matière, hommage suffisamment rare pour être souligné !

Près de dix ans après la dernière modification de la Constitution et vingt-cinq ans après le rapport du Conseil d'État condamnant le bavardage de la loi, les critiques n'ont guère évolué. La règle selon laquelle le texte examiné en séance est désormais celui adopté en commission n'a guère porté ses fruits. Notre position est restée constante depuis la III<sup>e</sup> République : nous restons attachés à un parlement fort, comme contre-pouvoir nécessaire à l'exécutif.

Or la rationalisation de l'activité parlementaire - hier en réduisant ses pouvoirs d'initiative, demain en limitant le nombre de représentants - dissimule

souvent un antiparlementarisme qui n'ose pas dire son nom. Comment expliquer sinon que l'on réduise le temps des débats parlementaires, mais pas des délais de parution des décrets d'application ? Que l'on contraigne notre droit d'amendement pour lutter contre l'inflation législative alors que l'essentiel des articles additionnels adoptés en séance est d'origine gouvernementale ?

Contrairement au Gouvernement, les parlementaires n'ont pas accès à l'expertise de l'administration, aux rapports des inspections générales. Le Conseil d'État, dans son dernier rapport d'activité, déplore le faible nombre d'études d'impact annexées aux projets de loi : la loi organique du 15 avril 2009 prise en application de l'article 39 de la Constitution est restée inopérante. Bref, les parlementaires sont devenus des fusibles, responsables de dispositions sur lesquelles ils ont bien peu de prise.

La procédure de législation en commission risque de faire l'effet d'un cautère sur une jambe de bois. Elle n'a pas vocation à être fréquemment utilisée. Le droit de veto des présidents de groupe évitera qu'une majorité moins respectueuse des droits de l'opposition ne passe en force.

La possibilité de soumettre une partie seulement d'un texte à la procédure de législation en commission n'a pas été expérimentée. Il serait plus sage de ne pas la retenir. De même, les règles de publicité les plus strictes doivent être appliquées à la commission.

Plusieurs amendements ont été déposés par Joël Labbé, pour une meilleure association des citoyens à nos travaux législatifs. Notons que certaines attributions que l'on voudrait donner à la chambre du futur sont déjà mises en œuvre au Sénat.

Nous soutenons la démarche de modernisation de notre procédure législative, mais restons prudents sur le fond. *(Applaudissements sur les bancs des groupes RDSE, SOCR et UC)*

**M. Philippe Bas**, rapporteur. – Très bien.

PRÉSIDENTE DE MME CATHERINE TROENDLÉ,  
VICE-PRÉSIDENT

**M. Thani Mohamed Soilihi**. – Il faut, dès l'abord, se féliciter de cette volonté partagée de revaloriser le travail législatif. Disons-le sans ambages, cette initiative illustre la capacité réformatrice de notre assemblée...

**Mme Sophie Primas**. – Très bien.

**M. Thani Mohamed Soilihi**. – ... qui fait trop souvent l'objet de caricatures et de critiques mettant en doute la pertinence du bicamérisme.

**M. Yvon Collin**. – Très bien.

**M. Thani Mohamed Soilihi**. – Notre Haute Assemblée doit montrer sa capacité à pointer ses éventuelles imperfections internes.

Cette proposition de résolution permet à la Conférence des présidents de décider que le droit d'amendement sur un texte s'exercera uniquement au sein de la commission saisie au fond. Les sénateurs non-membres pourront participer à ses travaux, qui seront rendus publics comme en séance. L'ensemble du texte établi par la commission sera soumis ensuite au vote en séance publique, sans amendement possible autre que de coordination, de correction d'une erreur matérielle ou tendant à assurer le respect de la Constitution.

Voilà pour l'essentiel. Ici, le diable ne se niche pas dans les détails !

Cette procédure décentralisée montre que l'on peut moderniser la procédure sans rationaliser excessivement le Parlement ni réduire les parlementaires à leur fonction tribunitienne.

Germe d'antiparlementarisme ? Non, le travail en commission est une phase technique d'élaboration de la loi, préalable à la phase de confrontation politique en séance publique. Ces deux étapes sont complémentaires, pas antinomiques.

Des garde-fous ont été institués, tel le droit de veto donné aux présidents des groupes. Il conviendra toutefois de veiller à la bonne application pratique de ces dispositions, en matière de publicité notamment.

Faisons connaître la qualité du travail parlementaire effectué dans nos murs. Cette proposition pérennise une pratique qui a fait ses preuves. Nous la soutiendrons, tout en restant vigilants. *(Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, RDSE, Les Indépendants et SOCR)*

PRÉSIDENTE DE M. THANI MOHAMED SOILIH, I,  
VICE-PRÉSIDENT

**Mme Éliane Assassi**. – En 2015, une très large majorité a voté l'expérimentation de ce qui était alors la procédure d'examen en commission. La volonté d'affaiblissement du pouvoir législatif - sortons des faux-semblants ! - apparaît dans toute son ampleur depuis le discours du nouveau président de la République devant le Congrès. Or débattre de la loi prend du temps et le Parlement ne doit pas être réduit à une simple chambre d'enregistrement.

Notre groupe se bat pour préserver le droit à la parole, les droits de l'opposition sans lesquels il n'est point de démocratie.

Comment faire croire que la loi de programmation des finances publiques, traduction des directives de Bruxelles, le pacte budgétaire européen, l'article 40 radicalisé par la LOLF n'ont pas entamé le pouvoir parlementaire ?

Emmanuel Macron vante le pouvoir de contrôle du Parlement mais pousse à l'accélération des débats, à la réduction du temps législatif, à la législation en commission enfin. Petite musique qui reprend celle du comité Balladur...

Notre système démocratique, qui puise sa source dans l'élan révolutionnaire de 1789, le *Contrat social* et *L'Esprit des Lois*, confère le pouvoir législatif aux représentants du peuple. La Constitution de 1958, aux antipodes, place le président de la République au centre.

Inflation législative, déferlante des normes européennes, montée en puissance du Conseil constitutionnel n'ont cessé d'affaiblir les assemblées. La révision constitutionnelle de 2008 s'est attaquée au droit d'amendement, avec la réforme du crédit-temps à l'Assemblée nationale, véritable 49-3 parlementaire. Le débat y a perdu de sa substance, à tel point que le Sénat, élu indirectement par moins de 170 000 grands électeurs, pouvait apparaître comme gardien d'un travail législatif sérieux et pluraliste. Il s'enorgueillit à présent d'anticiper sur les réformes voulues par M. Macron...

Avec cette réforme, le Parlement scie la branche sur laquelle il est assis en barrant la route au débat démocratique, transparent et pluraliste. La législation partielle en commission risque d'être source de confusion. Nous avons noté les hésitations du rapporteur sur la dissociation des parties techniques et plus politiques des textes.

Comment sera géré l'agenda parlementaire, si les commissions se réunissent en même temps que la séance publique ?

La procédure de législation en commission sera limitée aux textes les moins importants, mais qui décidera ? Le droit de veto, que nous avons contribué à préserver, est une garantie réelle, mais jusqu'à quand ? Le pluralisme sera-t-il respecté avec la diminution annoncée du nombre de parlementaires ? Que deviendront les groupes minoritaires et d'opposition ? C'est un dangereux déni démocratique.

Nous nous opposerons à cette résolution. (*Applaudissements sur les bancs du groupe CRCE*)

**M. Hervé Marseille.** – (*Applaudissements sur les bancs du groupe UC*) Depuis 2008, l'article 44 de la Constitution dispose que le droit d'amendement s'exerce en séance comme en commission. La procédure d'examen en commission visait à le concentrer en commission afin de réduire le temps d'examen en séance. Nous considérons que cette procédure a bien fonctionné. Aussi sommes-nous favorables à cette proposition de résolution qui la pérennise.

C'est parce que nous croyons en cette procédure, soumise à l'accord de tous les présidents de groupe, que nous considérons qu'il serait opportun de l'étendre.

Un risque de dérive existe toutefois, avec le droit de veto donné aux présidents de groupe en cours de procédure : un président ne sera-t-il pas tenté de menacer d'exercer son droit de veto pour faire pression sur la commission et obtenir l'adoption de telle ou telle mesure ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – En effet.

**M. Hervé Marseille.** – Le président de la République nous soumettra bientôt un projet de réforme de la Constitution qui nécessitera de modifier notre Règlement : peut-être aurions-nous pu attendre quelques mois pour étudier une modification globale.

Une autre disposition arrive à échéance : la retenue sur indemnités en cas d'absence répétée, calculée à partir de l'Indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), qui disparaît au 1<sup>er</sup> janvier. Même si l'assiduité de nos collègues rend cette disposition accessoire, il faudra quand même en tenir compte dans le Règlement, ne serait-ce que pour la crédibilité du dispositif. (*Sourires*)

Sous réserve de ces quelques observations et non sans avoir salué le travail du président Bas, le groupe UC votera cette proposition de résolution. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UC, Les Républicains et Les Indépendants ; M. Didier Guillaume applaudit également.*)

**M. Jean-Yves Leconte.** – La révision constitutionnelle de 2008 a prévu l'exercice du droit d'amendement en séance comme en commission, base sur laquelle le Sénat a conduit des expérimentations qu'il s'agit aujourd'hui de pérenniser.

Nouveauté : la possibilité d'examen partiel d'un texte selon la procédure de législation en commission.

Cette proposition a vocation à renforcer l'efficacité parlementaire ; j'y vois aussi l'opportunité de renforcer l'initiative parlementaire.

Un accord entre les groupes permettrait d'étudier selon cette procédure nouvelle des propositions de loi dont l'examen est contraint, en séance publique, par le temps limité du débat dans les niches. Nous pourrions ainsi déposer des propositions de loi plus longues, plus techniques.

**M. Didier Guillaume.** – Très bien.

**M. Jean-Yves Leconte.** – J'y vois aussi un outil pour rattraper notre retard en matière de transposition de directives européennes ou de mise en œuvre d'engagements conventionnels, ou pour tout texte très technique faisant l'objet de peu de débats en séance.

Je suis attaché au temps législatif, qui permet de faire primer la réflexion sur l'émotion, et de sécuriser les citoyens. C'est le rôle du bicamérisme. Il est parfois toutefois utile de pouvoir travailler rapidement, et des garde-fous préviennent les abus. D'autres démocraties ont instauré de semblables procédures : Italie, Royaume-Uni, États-Unis. La capacité de négociation entre groupes parlementaires en révèle l'utilité. Il

existe des risques toutefois : un lobbying moins transparent, une publicité moindre, un risque d'inflation législative. Je crois toutefois que les droits de l'opposition en sortiront renforcés. (*Mme Éliane Assassi s'exclame.*) Chacun pourra déposer des amendements, et le retour à la procédure normale restera possible en cours de route.

Le groupe socialiste soutiendra cette proposition de résolution en proposant de renforcer le droit d'amendement et de rétablir un parallélisme des formes entre projets et propositions de loi constitutionnelle. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOCR*)

**M. Dany Wattebled.** – Dès la réforme du Règlement de 2015, le Sénat avait mis à profit la révision constitutionnelle de 2008 en instituant, à titre expérimental, la procédure d'examen en commission. Cette proposition de résolution la pérennise et l'adapte. Les textes resteront votés en séance publique mais les amendements ne seront recevables qu'en commission, laquelle sera le théâtre des débats.

La procédure pourra n'être appliquée que sur une partie du texte ; en seront exclus les projets de loi de finances, projets de loi de financement de la sécurité sociale et projets de loi constitutionnelle.

Pour le reste, la procédure de législation en commission reprend la procédure d'examen en commission.

Le Gouvernement, les présidents de groupe ou le président de la commission saisie au fond pourront s'opposer à l'engagement de cette procédure lors de la décision de la Conférence des présidents, ou après l'adoption du texte en commission. Le retour à la procédure normale pourra être demandé pour une partie du texte seulement.

Les règles de publicité applicables à la séance publique s'appliqueront en commission, sauf dispositions contraires, et tous les sénateurs pourront assister aux travaux. En séance, seuls les amendements nécessaires pour assurer le respect de la Constitution, de coordination ou de correction d'une erreur matérielle seront recevables.

Cette procédure simplifiée allègera la séance publique et fera gagner du temps. Les garde-fous font de la procédure de législation en commission l'exception et non la règle. Le double veto donné aux présidents de groupe est de nature à rassurer chacun. Le groupe Les Indépendants votera cette proposition de résolution. (*Applaudissements sur le banc de la commission*)

**Mme Sophie Primas.** – (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains*) La commission des affaires économiques n'a pas eu l'occasion d'expérimenter la procédure de législation en commission, pour des raisons circonstanciées - même si le président Lenoir y était favorable. Le groupe Les Républicains n'en votera pas moins avec enthousiasme cette proposition de

résolution du président Larcher, dans un souci constant de moderniser nos procédures.

Il s'agit d'éviter les redondances. Les mêmes amendements peuvent en effet être examinés trois fois : en commission lors de l'examen du texte de la commission puis des amendements de séance, ensuite en séance publique. Nous tentons notre chance, mais ces redondances allongent inutilement les débats, au détriment d'autres priorités.

Cette innovation nous permettra de nous concentrer sur le plus important, de valoriser le travail en commission et de redonner de la solennité à la séance publique. Il n'y a aucune inquiétude à avoir, puisque la procédure ne pourra être engagée si un président de groupe s'y oppose.

Dans son rapport, le président Bas rappelle le caractère exceptionnel de cette procédure. Attention toutefois à ce qu'elle ne se mue pas en modèle réduit du débat en séance publique. Les règles du débat gagneraient à se rapprocher de celles applicables en commission, qui permettent des souplesses, des retours en arrière, sans temps de parole contraint, et favorisent la vitalité et la spontanéité des échanges. Nous nous y exprimons ainsi plus fréquemment sans papier, avec notre cœur et notre expérience.

Notre rapporteur, M. Philippe Bas, a eu raison de vouloir éviter de transposer le formalisme, l'apparat et la rigidité de la séance publique et de ne conserver les règles de celle-ci qu'à titre supplétif.

La réussite de la procédure dépendra de la pratique. Il sera difficile de séparer les parties techniques des textes de leur contenu plus politique, tant les critères sont subjectifs ; et de faire comprendre que la présence du Gouvernement et la publicité des travaux sont réservées aux parties les plus techniques, donc les moins importantes ! Le maintien de la tradition sénatoriale de laisser le Gouvernement en-dehors des séances législatives à huis clos est souhaitable, pour éviter les redondances.

Les textes courts et relativement consensuels, ratification d'ordonnance ou textes en fin de navette se prêteront bien à la procédure de législation en commission. Il faudra éviter tout détournement en appliquant rigoureusement les règles de recevabilité des amendements de séance.

L'application de la législation en commission impliquera de siéger plus longuement en commission : il faudra donc réfléchir à l'agenda sénatorial, pour éviter les réunions concomitantes...

Le Sénat travaille déjà à la révision constitutionnelle voulue par le président de la République, dans un esprit non constructif mais novateur. (*Sourires*) Nous devons avoir une ambition plus large, en faisant la chasse aux lois obèses et bavardes, en traquant les dispositions non normatives et en évitant de redéposer plusieurs fois les mêmes amendements.

Restons le gardien vigilant de la qualité de la loi, sous le regard des grands législateurs qui nous surplombent ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes Les Républicains, UC et RDSE*)

*La discussion générale est close.*

### Discussion des articles

#### **ARTICLES ADDITIONNELS avant l'article unique**

**M. le président.** – Amendement n°1 rectifié *bis*, présenté par MM. Grand, Bouchet et Duplomb, Mme Garriaud-Maylam, MM. Vogel, Paccaud et Magras, Mme Procaccia, MM. Bonne, de Nicolaÿ et Chatillon, Mmes F. Gerbaud, Lherbier, Lanfranchi Dorgal, Lamure et Thomas et M. Pointereau.

Avant l'article unique

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 23 bis du Règlement est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« ... – Pour l'application des alinéas 7 et 8, la participation d'un sénateur aux travaux d'une réunion consacrée à l'examen des amendements en commission selon la procédure de législation en commission définie à l'article 47 ter est prise en compte comme une présence en commission. »

**M. Gilbert Bouchet.** – Il est défendu.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable.

*L'amendement n°1 rectifié bis n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°13 rectifié, présenté par MM. Collin, Requier, Arnell et Artano, Mme M. Carrère, M. Castelli, Mme Costes, M. Dantec, Mme N. Delattre, MM. Gabouty, Gold et Guérini, Mme Jouve, M. Labbé, Mme Laborde et M. Menonville.

Avant l'article unique

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après la première phrase du I de l'article 28 ter du Règlement, est insérée une phrase ainsi rédigée :  
« Aucune dérogation n'est possible dans le cadre de la procédure de législation en commission prévue au chapitre VII bis. »

**M. Yvon Collin.** – L'article 42, alinéa 3, de la Constitution dispose que le délai entre le dépôt et l'examen d'un texte par la première assemblée saisie est de six semaines, et de quatre semaines après la transmission à la deuxième chambre. L'article 28 ter du Règlement fixe à deux semaines le délai entre la modification du texte en commission et son examen en séance publique. Cela signifie que le rapporteur a trois semaines pour préparer son rapport mais les autres sénateurs, qui n'ont pas l'appui des services, ne disposent que de cinq jours.

C'est pourquoi la réduction de deux semaines à une semaine n'est pas souhaitable, pour permettre à chacun d'exercer son droit d'amendement.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable.

La procédure de législation en commission demande de la souplesse. Les délais normaux de six et quatre semaines disparaissent déjà en cas de procédure accélérée.

Faisons confiance à la Conférence des présidents qui veillera à laisser à la commission le temps nécessaire pour se prononcer.

*L'amendement n°13 rectifié est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°15 rectifié *bis*, présenté par MM. Labbé, Arnell, Artano et Dantec et Mme Laborde.

Avant l'article unique

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – Après le chapitre IV bis du Règlement, il est inséré un chapitre IV ... ainsi rédigé :

« CHAPITRE IV ...

« Association des citoyens à l'examen des projets et des propositions de loi

« Art. 28 ... – Un espace participatif destiné à recueillir l'avis de citoyens est aménagé sur le site internet du Sénat après la désignation du rapporteur par la commission saisie au fond pour l'examen d'un projet de loi ou d'une proposition de loi.

« Les principales observations ainsi collectées ainsi que les propositions d'amendements recevables en émanant sont présentées par le rapporteur lors de l'examen des amendements en commission.

« L'ensemble des participations ainsi recueillies est publiée conjointement au rapport. »

II. – Le I s'applique jusqu'au 31 décembre 2019.

**M. Stéphane Artano.** – La séance publique sera réduite à sa plus simple expression, au risque que nos citoyens ne s'y retrouvent pas. Il faudrait, pour compenser, améliorer la publicité des travaux en commission. La plateforme participative existe, mais nous proposons d'aller plus loin, en formalisant sa place dans la procédure législative : publication des participations, présentation par le rapporteur. Cela renforcera la participation effective de nos concitoyens.

**M. le président.** – Amendement n°16 rectifié *bis*, présenté par MM. Labbé, Arnell, Artano, Dantec et Gabouty et Mme Laborde.

Avant l'article unique

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après le chapitre IV bis du Règlement, il est inséré un chapitre IV ... ainsi rédigé :

« CHAPITRE IV ...

« Association des citoyens à l'examen des projets et des propositions de loi

« Art. 28 ... – À la demande du rapporteur désigné par la commission saisie au fond pour l'examen d'un projet de loi ou d'une proposition de loi, un espace participatif destiné à recueillir l'avis de citoyens est aménagé sur le site internet du Sénat.

« Les principales observations ainsi collectées, et les propositions d'amendement s'en inspirant sont présentées par le rapporteur lors de la présentation de son rapport et de l'examen des amendements en commission. »

**M. Stéphane Artano.** – Amendement de repli : l'espace participatif n'est ouvert qu'à la demande du rapporteur.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable, à regret.

La commission des lois recourt déjà à des espaces participatifs - nous l'avons fait par exemple sur la proposition de loi Justice. Vos amendements, ensuite, ne sont pas conformes à la Constitution car ils prescrivent que les amendements déposés sur la plateforme seraient discutés en commission. Or notre démocratie est représentative, les parlementaires et le Gouvernement ont le monopole du droit d'amendement.

**M. Ronan Dantec.** – L'espace participatif donnera au rapporteur une meilleure vision des positions et des avis, au-delà du cercle restreint de son parti, de son équipe ou de son entourage. Cet amendement ne crée pas un nouveau droit d'amendement. Il prévoit simplement que le rapporteur fasse une synthèse des propositions figurant sur l'espace participatif.

**M. François Pillet, vice-président de la commission.** – Cette procédure n'est pas nouvelle. J'ai utilisé une plateforme participative lors de la loi Sapin 2 ou pour la loi de modernisation de la justice. J'avais lu avec attention les contributions, mais elles étaient peu nombreuses...

*L'amendement n°15 rectifié bis n'est pas adopté.*

*L'amendement n°16 rectifié bis n'est pas adopté.*

## ARTICLE UNIQUE

**M. Philippe Adnot.** – Mon propos servira d'explication de vote. Je ne m'opposerai pas à ce texte, même s'il constitue une atteinte grave aux droits des parlementaires - je ne m'y opposerai pas parce qu'il y a des garde-fous. Toutefois, nous créons un système dans lequel un parlementaire sera privé du droit d'amendement et de vote sur un texte qu'il aura proposé s'il n'est pas membre de la commission qui l'examine.

Sur des textes limités, d'accord, mais le risque de dérive est réel. Il aurait fallu ouvrir le droit de vote en commission à l'auteur du texte.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – J'ai échangé avec M. Philippe Adnot lors de nos auditions préalables. Il est vrai qu'en séance publique, des amendements qui ont reçu un avis défavorable de la commission pourront être adoptés si les auteurs se montrent convaincants. Mais il m'est arrivé de ressentir comme une embuscade lorsque, nuitamment, les partisans d'un amendement se sont trouvés assez nombreux pour l'adopter, au risque de modifier l'équilibre de la cohérence d'un texte. Je préfère nous garder d'un tel risque, au bénéfice de la cohérence de nos textes.

**M. le président.** – Amendement n°19, présenté par Mme Assassi et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Supprimer cet article.

**M. Pierre Ouzoulias.** – À l'heure où le président de la République exprime une volonté de réduire les pouvoirs du Parlement, il est risqué de lui donner les moyens de réduire la liberté de notre assemblée. Le rapporteur lui-même a des doutes sur la clarté de la distinction entre dispositions techniques et politiques. Ensuite, la question de la recevabilité n'est pas résolue.

De même, peut-on dire que le droit d'amendement soit respecté dès lors que tous les sénateurs n'ont pas le droit de vote en commission ?

Ce seront les présidents des groupes qui décideront de la procédure. Que se passera-t-il si l'opposition n'a plus de groupe ? Avec la réduction du nombre de parlementaires, l'hypothèse n'est pas farfelue.

**M. François Pillet, vice-président de la commission des lois.** – La procédure de législation en commission n'a pas vocation à remplacer la procédure normale ; il pourra y être mis fin à tout moment. Avis défavorable.

*L'amendement n°19 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°4 rectifié, présenté par MM. Collin, Requier, Arnell et Artano, Mme M. Carrère, M. Castelli, Mme Costes, M. Dantec, Mme N. Delattre, MM. Gabout, Gold et Guérini, Mme Jouve, M. Labbé, Mme Laborde et M. Menonville.

Alinéa 5

Supprimer les mots :

ou de résolution

**M. Yvon Collin.** – Le champ de la procédure de législation en commission est crucial. Le 11 juin 2015, le Conseil constitutionnel a considéré que cette procédure ne pouvait s'appliquer aux projets de loi de finances, projets de loi de financement de la sécurité sociale et textes constitutionnels. Cela revient à reconnaître qu'il y a un risque de dériver. Cet amendement exclut également les résolutions.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Le droit de veto des groupes empêchera toute application inopportune. Retrait ?

*L'amendement n°4 rectifié est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°2, présenté par M. Leconte et les membres du groupe socialiste et républicain.

Alinéa 6

Après la première occurrence du mot :

projets

insérer les mots :

et aux propositions

**M. Jean-Yves Leconte.** – La proposition de résolution prévoit qu'il ne peut être recouru à la procédure de législation en commission pour les projets de loi constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale car ces trois types de projets de loi ne donnent pas lieu à l'élaboration d'un texte par la commission.

Par parallélisme des formes, nous élargissons l'exception aux propositions de loi de révision constitutionnelle.

**M. le président.** – Amendement identique n°5, présenté par M. Collin.

**M. Yvon Collin.** – C'est le même. Il faut défendre le Parlement. Les parlementaires ne doivent pas interioriser les limites de leur action. Cette résistance passe par la reconnaissance des mêmes droits pour les propositions de loi constitutionnelle que pour les projets de loi constitutionnelle. Imagine-t-on qu'une formulation revienne à donner le primat des propositions de loi sur les projets de loi ? Il faut une stricte égalité de traitement.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – J'ai de la sympathie pour ces amendements mais, par cohérence, je dois m'y opposer. Effectivement, puisque les projets de lois constitutionnelles sont exclus de cette procédure particulière, pourquoi ne pas en exclure aussi les propositions de lois constitutionnelles ? Il y a une raison technique, de procédure parlementaire : lorsque nous examinons un projet de loi constitutionnelle, nous n'adoptons pas le texte en commission, c'est bien le texte du Gouvernement qui est débattu en séance - une procédure de législation en commission est donc impossible. Mais ce n'est pas le cas pour les propositions de lois constitutionnelles, où nous adoptons le texte en commission. Il pourrait donc, techniquement, se trouver qu'une proposition de loi constitutionnelle fasse l'objet de la procédure de législation en commission - mais c'est politiquement impossible. Imaginez-vous un seul moment qu'on révise la Constitution en commission ?

Si nous adoptons votre amendement, il faudrait aussi prévoir des règles différentes pour les

résolutions ou les lois organiques... On n'en sortirait pas ! Le seul garde-fou valable, c'est le veto des parlementaires du groupe.

**M. Didier Guillaume.** – Votre raisonnement devrait vous faire conclure à un avis favorable : encore un effort, Monsieur le Président ! (*Sourires sur les bancs du groupe SOCR*) Nous le disons aussi : réviser la Constitution, ce n'est pas anodin - ce n'est pas comme réviser une loi organique et une résolution et c'est bien pourquoi cette exception constitutionnelle mérite d'être explicitée. Ce sera un meilleur verrou que la Conférence des présidents ou le veto. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOCR*)

**M. Yvon Collin.** – Le rapporteur a enterré cet amendement sous les fleurs, mais je ne doute pas que le Sénat l'adoptera.

*Les amendements identiques n°s 2 et 5 rectifié ne sont pas adoptés.*

**M. le président.** – Amendement n°6 rectifié, présenté par MM. Collin, Requier, Arnell et Artano, Mme M. Carrère, M. Castelli, Mme Costes, M. Dantec, Mme N. Delattre, MM. Gabouty, Gold et Guérini, Mme Jouve, M. Labbé, Mme Laborde et M. Menonville.

Alinéa 6

Après le mot :

constitutionnelle,

insérer les mots :

aux projets ou propositions de loi organique,

**M. Yvon Collin.** – N'y voyez pas d'acharnement, mais notre Constitution garantit aux lois organiques une procédure spéciale. Certes, une loi organique sur la dématérialisation du *Journal officiel* a été adoptée en commission, mais il faut exclure les lois organiques de la procédure de législation en commission.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Sur les quatre lois adoptées par cette procédure, deux étaient organiques, dont celle, en effet, sur la dématérialisation du *Journal officiel*. Toutes les dispositions des lois organiques n'ont pas la même importance. Certaines sont très techniques, d'autres non. Retrait ?

*L'amendement n°6 rectifié est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°7 rectifié, présenté par MM. Collin, Requier, Arnell et Artano, Mme M. Carrère, M. Castelli, Mme Costes, M. Dantec, Mme N. Delattre, MM. Gabouty, Gold et Guérini, Mme Jouve, M. Labbé, Mme Laborde et M. Menonville.

Alinéa 8

Supprimer cet alinéa.

**M. Yvon Collin.** – Cet amendement supprime la faculté ouverte par la résolution de soumettre l'examen

de certaines parties de textes à la procédure de législation en commission.

Il n'y a pas eu d'expérimentation de ce « saucissonnage ». Alors que nous critiquons déjà les lois portant diverses dispositions très disparates, cette procédure risque d'accroître la fragmentation de la loi entre différentes commissions, au détriment de sa clarté. La procédure de législation en commission doit rester exceptionnelle et porter sur l'intégralité du texte.

**M. le président.** – Amendement identique n°20, présenté par Mme Assassi et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

**M. Fabien Gay.** – Un même texte pourra être amendé par la commission saisie au fond pour les dispositions techniques et en séance, pour ses dispositions politiques. Le rapporteur lui-même, page 37 de son rapport, qualifie cette répartition de « complexe » « subjective » et source de « difficultés », reconnaissant ainsi qu'elle a quelque chose d'aléatoire. Je suis surpris que cette possibilité de fragmentation du texte ait survécu à votre critique, Monsieur le rapporteur. Supprimons la législation partielle en commission!

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Un peu de souplesse ne nuit pas ! Dans les textes portant diverses dispositions sur tel ou tel sujet, toutes n'ont pas la même portée ni la même technicité.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je rejoins Mme Primas qui déplorait des lois bavardes et appelait à une intelligence complète de la loi - en se prononçant donc contre la fragmentation des textes. C'est en séance que nous devons déterminer s'il s'agit de dispositions techniques ou subalternes, sinon nous introduirons des biais par ce double circuit de législation.

**Mme Sophie Primas.** – Oui, le découpage de certains textes a parfois été discutable entre les dispositions techniques et les autres. J'avais comme vous des réserves, mais le texte actuel comporte des garde-fous pertinents, en premier lieu le fait qu'on pourra revenir en arrière, c'est déterminant.

*Les amendements identiques n°s7 rectifié et 20 ne sont pas adoptés.*

**M. le président.** – Amendement n°14 rectifié, présenté par MM. Collin, Requier, Arnell et Artano, Mme M. Carrère, M. Castelli, Mme Costes, M. Dantec, Mme N. Delattre, MM. Gabouty, Gold et Guérini, Mme Jouve, M. Labbé, Mme Laborde et M. Menonville.

Alinéa 11

Remplacer les mots :

la réunion

par les mots :

l'examen des amendements et au vote

**M. Yvon Collin.** – Beaucoup ont souligné que la présence du Gouvernement en commission pouvait limiter la liberté d'expression de la majorité. Cette présence en commission risque donc de repousser les débats dans des réunions informelles et opaques, comme cela se passe, m'a-t-on dit, au Parlement européen. Il n'est pas souhaitable de prévoir une présence obligatoire du Gouvernement en commission. Nous nous en tenons à une interprétation stricte de l'article 44 de la Constitution : la présence du Gouvernement est requise seulement pour l'examen des amendements et le vote.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Dès lors que nous légiférerons en commission, la présence du ministre s'impose, comme en séance plénière. Les ministres ont déjà le droit d'assister à nos réunions de commission, même si peu l'exercent - en particulier parce que ceux qui s'y sont essayés, ont fait ensuite par eux-mêmes le bilan de leur participation... Retrait ?

*L'amendement n°14 rectifié est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°8 rectifié, présenté par MM. Collin, Requier, Arnell et Artano, Mme M. Carrère, M. Castelli, Mme Costes, M. Dantec, Mme N. Delattre, MM. Gabouty, Gold et Guérini, Mme Jouve, M. Labbé, Mme Laborde et M. Menonville.

Alinéa 9, première phrase

Après les mots :

texte de la commission

insérer les mots :

, hors des horaires habituellement réservés aux réunions des commissions permanentes

**M. Yvon Collin.** – Cet amendement vise à s'assurer que l'ensemble des sénateurs pourront effectivement participer à l'examen d'un texte examiné par la procédure de législation en commission, en prévoyant des horaires distincts de ceux des commissions permanentes.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Encore une fois, la souplesse est bienvenue. La participation aux réunions de procédure de législation en commission sera comptabilisée pour les présences, au même titre que la participation à une commission permanente : personne ne sera pénalisé. Retrait ?

*L'amendement n°8 rectifié est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°21, présenté par Mme Assassi et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Alinéa 9, seconde phrase

Supprimer cette phrase.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Amendement de conséquence.

**M. Philippe Bas**, *rapporteur*. – Certes, mais avec votre précédent amendement, qui n'a pas été adopté - il n'a donc plus lieu d'être...

*L'amendement n°21 est retiré.*

**M. le président**. – Amendement n°9 rectifié, présenté par MM. Collin, Requier, Arnell et Artano, Mme M. Carrère, M. Castelli, Mme Costes, M. Dantec, Mme N. Delattre, MM. Gabouty, Gold et Guérini, Mme Jouve, M. Labbé, Mme Laborde et M. Menonville.

Après l'alinéa 12

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« ... – Chaque amendement peut être défendu pendant deux minutes et demie.

**M. Yvon Collin**. – Nous voulons garantir que l'auteur aura bien deux minutes et demie pour défendre son amendement.

**M. Philippe Bas**, *rapporteur*. – Avis défavorable. Notre Règlement règle déjà le temps de parole en commission, chacun en use avec souplesse, ce qui n'est pas le moindre des avantages du débat en commission.

**M. Ronan Dantec**. – Chacun sait comment nous légiférons lorsqu'il y a un millier d'amendements à examiner : c'est du travail à la chaîne...

**M. Philippe Bas**, *rapporteur*. – Venez à la commission des lois !

**M. Ronan Dantec**. – Tout ne se passe pas partout comme à la commission des lois : vous apportez de l'eau à mon moulin ! Il faut des règles claires, sécurisées : cet amendement est utile.

**M. François Pillet**, *vice-président de la commission*. – L'alinéa 6 de l'article 49 du Règlement précise que l'auteur d'un amendement dispose de deux minutes et demie pour le défendre, vous avez satisfaction.

**M. Ronan Dantec**. – Effectivement.

*L'amendement n°9 rectifié est retiré.*

**M. le président**. – Amendement n°10 rectifié, présenté par MM. Collin, Requier, Arnell et Artano, Mme M. Carrère, M. Castelli, Mme Costes, M. Dantec, Mme N. Delattre, MM. Gabouty, Gold et Guérini, Mme Jouve, M. Labbé, Mme Laborde et M. Menonville.

Alinéa 15

Remplacer le mot :

détaillé

par le mot :

intégral

**M. Yvon Collin**. – Les sénateurs et nos concitoyens ont le droit d'être informés du contenu des

débats. La réunion en procédure de législation en commission doit donc faire l'objet d'un compte rendu intégral.

**M. le président**. – Amendement identique n°22, présenté par Mme Assassi et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

**Mme Éliane Assassi**. – La publicité des débats en commission doit être totale.

**M. Philippe Bas**, *rapporteur*. – Le compte rendu détaillé est suffisant et informe avec précision les citoyens.

*Les amendements identiques n°10 rectifié et 22 ne sont pas adoptés.*

**M. le président**. – Amendement n°23, présenté par Mme Assassi et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Alinéa 15

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Un compte rendu analytique est publié au plus tard le lendemain de l'examen en commission d'un texte sous le régime de la législation en commission.

**Mme Éliane Assassi**. – Comme en séance, nous souhaitons qu'un compte rendu analytique des débats soit publié le plus rapidement possible.

**M. le président**. – Amendement n°24, présenté par Mme Assassi et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Alinéa 16

Supprimer les mots :

, sauf décision contraire de la Conférence des présidents

**Mme Éliane Assassi**. – Le droit instauré par cet alinéa ne doit pas pouvoir être contesté par la Conférence des présidents. S'agit-il du retour à la procédure normale ou du délai ?

**M. Philippe Bas**, *rapporteur*. – Avis défavorable à l'amendement n°23. Le compte rendu détaillé suffit.

Avis défavorable à l'amendement n°24. Ne rigidifions pas les choses. Le retour à la procédure normale pourra toujours être obtenu.

**M. Jean-Yves Leconte**. – Ces amendements améliorent la transparence et la publicité des débats.

*L'amendement n°23 n'est pas adopté, non plus que l'amendement n°24.*

**M. le président**. – Amendement n°3, présenté par M. Leconte et les membres du groupe socialiste et républicain.

Alinéa 17

Après le mot :

normale

rédigé ainsi la fin de cet alinéa :

la Conférence des Présidents ou le Sénat fixe la date de l'examen du texte adopté par la commission en séance publique ainsi que le délai limite pour le dépôt des amendements de séance.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Nous garantissons le droit effectif d'amendement en séance en cas de retour à la procédure normale ; les sénateurs n'auraient sans cet amendement que quelques heures pour déposer leurs amendements, ce qui limiterait en pratique leur droit d'amender.

**M. le président.** – Amendement n°25, présenté par Mme Assassi et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Alinéa 17

Remplacer les mots :

celui fixé en application de l'alinéa 3, sauf décision contraire de

par les mots :

ouvert et fixé par

**M. Fabien Gay.** – C'est un amendement de bon sens. Le retour à la procédure normale doit s'accompagner de la réouverture du délai pour déposer les amendements.

**M. le président.** – Amendement n°11 rectifié, présenté par MM. Collin, Requier, Arnell et Artano, Mme M. Carrère, M. Castelli, Mme Costes, M. Dantec, Mme N. Delattre, MM. Gabouty, Gold et Guérini, Mme Jouve, M. Labbé, Mme Laborde et M. Menonville.

Alinéa 17

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Il ne peut être inférieur à une semaine à compter de la décision de retour à la procédure normale.

**M. Yvon Collin.** – Portalis disait que les lois ne sont pas des purs actes de puissance mais des actes de sagesse, de justice, de raison.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – C'est beau !

**M. Yvon Collin.** – La Haute Assemblée améliore souvent les textes. Elle ne doit pas se transformer en chambre d'enregistrement. Le délai de dépôt des amendements ne doit pas être inférieur à une semaine.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable.

En fait, le problème est déjà réglé. La Conférence des présidents, qui décide de recourir ou non à la procédure de législation en commission, fixe également la date limite de dépôt des amendements.

Imaginons que la commission se réunisse le jeudi, et qu'un président de groupe demande le retour à la procédure normale, il faudrait que la Conférence des présidents se réunisse le vendredi ou le samedi. Non seulement ce n'est pas dans nos usages mais surtout

le recours à une procédure rapide aboutirait à ralentir l'examen des textes. Ne rigidifions pas les choses, nous avons suffisamment de garanties.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Le mieux est parfois l'ennemi du bien... Le nouvel article 10 du Règlement du Sénat donnera aux présidents de groupe jusqu'au vendredi pour demander le retour à la procédure normale. Si le délai limite est fixé au lundi suivant, il nous restera seulement le week-end pour travailler des amendements. Ce n'est guère dans l'usage non plus. Pour garantir un droit effectif d'amendement, il faut donner à la Conférence des présidents la possibilité de fixer un nouveau délai limite de façon que les parlementaires puissent proposer des amendements sur les articles travaillés en commission comme sur l'ensemble du texte.

*L'amendement n°3 n'est pas adopté, non plus que les amendements n°s 25 et 11 rectifié.*

**M. le président.** – Amendement n°12 rectifié, présenté par MM. Collin, Requier, Arnell et Artano, Mme M. Carrère, M. Castelli, Mme Costes, M. Dantec, Mme N. Delattre, MM. Gabouty, Gold et Guérini, Mme Jouve, M. Labbé, Mme Laborde et M. Menonville.

Alinéa 19

Après les mots :

les amendements

insérer les mots :

n'ayant pas fait l'objet d'un examen en commission, dans les conditions mentionnées à l'article 47 ter, en particulier ceux

**M. Yvon Collin.** – L'accélération de la procédure législative ne doit pas constituer une entrave excessive au droit d'amendement, qui incarne pleinement le droit d'initiative parlementaire. Entre l'examen d'un texte en commission et la séance, la réflexion se poursuit. D'où cet amendement prévoyant que soit examiné en séance publique l'ensemble des amendements n'ayant pas fait l'objet d'un examen en commission.

Je ne doute pas que le rapporteur soutiendra cet amendement...

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je ne peux approuver votre amendement - ce qui me cause un profond chagrin - qui viderait de toute substance la procédure de législation en commission ! Retrait ?

*L'amendement n°12 rectifié est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°30, présenté par Mme Assassi et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Alinéa 20

Remplacer les mots :

qui remettrait en cause les

par les mots :

portant sur l'une de ces

**Mme Éliane Assassi.** – La proposition, telle que rédigée, interdirait à un parlementaire de proposer en séance la suppression d'un article ayant un impact sur les dispositions techniques votées en commission.

*L'amendement n°30, repoussé par la commission, n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°26, présenté par Mme Assassi et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Alinéa 21

Remplacer les mots :

La commission saisie au fond

par les mots :

La direction de la Séance

**Mme Éliane Assassi.** – L'examen de la recevabilité des amendements de séance doit revenir à la direction de la séance, sans quoi nous aurons autant de jurisprudences qu'il y a de commissions.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Malgré tous les égards que j'ai pour la direction de la séance, l'appréciation de la recevabilité des amendements relève d'une instance politique, la commission saisie au fond, et non d'une instance administrative. C'est notre règle traditionnelle, conservons-la. Avis défavorable.

*L'amendement n°26 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°27, présenté par Mme Assassi et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Alinéa 23, première phrase

Remplacer les mots :

aucune des motions mentionnées à l'article 44 ne peut être présentée en séance, sauf l'exception d'irrecevabilité

par les mots :

les motions mentionnées à l'article 44 peuvent être présentées en séance

**Mme Éliane Assassi.** – Le dépôt de motions est pleinement justifié dans le cadre de la procédure de législation en commission.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Vous ne voudriez tout de même pas que l'on adopte une motion après que tous les présidents de groupe ont accepté de recourir à la procédure de législation en commission en Conférence des présidents ? Ce ne serait pas cohérent ! Avis défavorable.

*L'amendement n°27 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°28 rectifié, présenté par Mme Assassi et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Alinéa 23, dernière phrase

Remplacer les mots :

ne pouvant excéder sept minutes

par les mots :

de sept minutes au moins

les mots :

ne pouvant excéder cinq minutes

par les mots :

de sept minutes au moins

et les mots :

ne pouvant excéder trois minutes

par les mots :

de cinq minutes au moins

**M. Fabien Gay.** – Nous avons découvert avec étonnement que la sacralisation du débat en commission s'accompagnait d'une réduction du temps de parole en séance encore plus marquée que lors de l'expérimentation qui a pris fin en septembre. Cela confine à l'obsession ! Cette dangereuse course à l'échalote entre l'Assemblée nationale et le Sénat affaiblit le Parlement au profit d'un exécutif jugé seul efficace pour agir dans un espace mondialisé.

**M. le président.** – Amendement n°17 rectifié, présenté par MM. Collin, Requier, Arnell et Artano, Mme Costes, M. Dantec, Mme N. Delattre, MM. Gabouty, Gold et Guérini, Mme Jouve, M. Labbé, Mme Laborde et M. Menonville.

I. – Alinéa 23, dernière phrase

Remplacer le mot :

sept

par le mot :

dix

II. – Alinéa 24, dernière phrase

Remplacer le mot :

cinq

par le mot :

sept

**M. Yvon Collin.** – Ce sera ma dernière tentative pour essayer d'attendrir le rapporteur... Les temps de parole en séance sont insuffisants pour évoquer les sujets techniques abordés en commission selon la procédure simplifiée. Revenons à ceux qui étaient prévus lors de l'expérimentation.

**M. le président.** – Amendement n°29, présenté par Mme Assassi et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Alinéa 24, seconde phrase

Remplacer les mots :

ne pouvant excéder cinq minutes

par les mots :

de cinq minutes au moins

et les mots :

ne pouvant excéder deux minutes et demie

par les mots :

de trois minutes au moins

**Mme Éliane Assassi.** – Amendement de conséquence.

**M. Philippe Bas,** rapporteur. – Avis défavorable.

*L'amendement n°28 rectifié n'est pas adopté, non plus que les amendements n°s 17 rectifié et 29.*

*L'article unique est adopté.*

## INTITULÉ DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION

**M. le président.** – Amendement n°18 rectifié, présenté par MM. Labbé, Arnell, Artano et Dantec et Mme Laborde.

Remplacer les mots :

pérenniser la procédure de législation en commission

par les mots :

moderniser la procédure législative

**M. Stéphane Artano.** – Nous avons montré notre volonté de participer à la modernisation du travail parlementaire et continuerons de le faire, tout en notant que l'amélioration de la qualité de la loi ne va pas toujours de pair avec l'accélération de la procédure législative. La modernisation du travail parlementaire ne se résume pas à la rationalisation de nos débats. Elle passe, entre autres, par une meilleure association des citoyens grâce au numérique.

*L'amendement n°18 rectifié, repoussé par la commission, n'est pas adopté.*

### Explications de vote

**M. Jean-Yves Leconte.** – Le groupe SOCR a soutenu ce texte, il aurait aimé voir M. le président de la commission des lois soutenir ses amendements. Malgré cette asymétrie, nous voterons la proposition de résolution. J'espère que les propositions de loi déposées dès le début de l'année prochaine prospéreront grâce à la procédure de législation en

commission. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOCR*)

**M. Bruno Retailleau.** – Merci au président-rapporteur Bas pour son excellent travail. Avec cette résolution équilibrée, le Sénat montre sa capacité à se rénover, à moderniser la fabrique de la loi, un travail que nous poursuivrons lors de la révision constitutionnelle.

Le double droit de veto accordé aux présidents de groupe fait obstacle à toute dérive : le groupe Les Républicains votera cette proposition de résolution.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je vois dans ce texte un élément de modernité qui existe dans nombre de parlements étrangers, consistant à accorder davantage de place aux commissions dans l'élaboration et l'adoption des lois. Les garanties apportées aux groupes sont fortes et opportunes.

En revanche, je réprovoque l'idée qu'il faille demander au Parlement de travailler toujours plus vite, qu'il faille aller toujours plus loin dans la simplification de la procédure. La procédure de législation en commission ne doit pas devenir la procédure de droit commun. Le travail législatif exige d'approfondir les textes, de les passer au tamis des différentes lectures. Le temps législatif n'est pas celui de l'exécutif. C'est le temps qu'il faut pour que la démocratie fonctionne, dans l'intérêt de la Nation.

**M. Yvon Collin.** – Les amendements du RDSE, faute d'avoir été adoptés, ont rencontré un succès d'estime ; ils ont nourri le débat. Nous voterons toutefois le texte en demeurant vigilants sur son application - je rejoins M. Sueur.

*À la demande du groupe CRCE, la proposition de résolution est mise aux voix par scrutin public.*

**M. le président.** – Voici le résultat du scrutin n°45 :

Nombre de votants.....	338
Nombre de suffrages exprimés.....	338

Pour l'adoption.....	323
Contre.....	15

*Le Sénat a adopté.*

*(Applaudissements sur les bancs des groupes Les Républicains et UC)*

*La séance est suspendue à 12 h 55.*

PRÉSIDENTE DE MME MARIE-NOËLLE LIENEMANN,  
VICE-PRÉSIDENTE

*La séance reprend à 15 heures.*

## Questions d'actualité

**Mme la présidente.** – Merci d'excuser le Président Gérard Larcher, retenu à Cahors à l'occasion de la Conférence nationale des territoires.

L'ordre du jour appelle les questions d'actualité au Gouvernement.

### *Prison de Valence*

**M. Gilbert Bouchet.** – (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains*) Il y a un an, une mutinerie à la prison de Valence m'avait conduit à interpeler le ministre, qui avait promis au personnel des travaux de rénovation et la mise en place du binôme.

Le 30 novembre, j'ai rencontré sur place un personnel inquiet pour sa sécurité. Les travaux n'ont pas commencé et le travail en binôme, grâce auquel l'année a été plus tranquille, est en passe d'être supprimé par votre Gouvernement. Un seul agent par étage, ce n'est pas acceptable.

Les leçons du passé ont déjà été oubliées. Le budget pour 2018 est un très mauvais signal. La situation difficile de cette prison impose de donner à la justice et au personnel pénitentiaire des moyens pour travailler en toute sécurité. Quelles sont les intentions concrètes du Gouvernement ? Pourquoi renoncer au binôme ? (*Applaudissements sur les bancs des groupes Les Républicains et UC*)

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice.** – Le centre pénitentiaire de Valence, géré en partenariat public-privé, a subi des dégradations importantes à la suite des incidents de novembre 2016. Les frais de remise en l'état sont estimés à 1,7 million d'euros. Les travaux vont commencer très rapidement, début 2018, et seront achevés en août.

En termes de ressources humaines, la situation de l'établissement est favorable puisque le taux de couverture y est de 103 %, au-dessus de la cible. Il n'est pas destiné à évoluer. Il n'y a pas de surpopulation carcérale, le taux d'occupation étant de 106 % dans le quartier d'arrêt, avec 350 prisonniers pour 344 places, et de 77 % en quartier central.

Le budget de la justice pour 2018 est tout à fait satisfaisant, en hausse de 4 %, avec des créations d'emploi importantes. Il n'y a donc pas d'inquiétude à avoir ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM*)

**M. Gilbert Bouchet.** – Le candidat Macron avait promis 15 000 places ; les 26 millions d'euros inscrits au budget 2018 ne permettront que d'en créer 10 000. Les crédits de rénovation des prisons chutent de 23 % ; aucun crédit n'est prévu pour résorber les vacances de postes ; les crédits dédiés à l'aménagement des peines baissent eux aussi... La réalité des chiffres est moins rassurante que vos

propos ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains*)

### *Cantines scolaires*

**M. Jean-François Longeot.** – Le tribunal administratif de Besançon vient d'obliger la Ville à accepter à la cantine un élève de primaire qui avait été refusé faute de place. Cette décision s'appuie sur une disposition de la loi Égalité et citoyenneté, dont nous avions dénoncé les effets pervers.

Les collectivités qui proposent un service de restauration devront en élargir l'accès à tous les enfants scolarisés, sans compensation des surcoûts d'aménagement et des frais de personnel. Certaines communes, notamment rurales, risquent du coup de ne plus proposer de cantine, obligeant les familles à trouver des solutions alternatives, avec le risque d'augmenter le coût du repas pour les familles et donc les inégalités. Faisons plutôt confiance aux élus locaux !

Comment le Gouvernement compte-t-il accompagner les familles et les communes pour éviter que les effets pervers ne l'emportent sur les bonnes intentions initiales ? (*Applaudissements sur les bancs des groupes UC et RDSE*)

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice.** – L'enfer est pavé de bonnes intentions. Le Conseil constitutionnel avait déjà été saisi de cet article qui précise que l'inscription à la cantine, quand elle existe, est de plein droit pour tous les enfants scolarisés, sans discrimination. En revanche, les communes ne sont pas obligées de créer des cantines qui restent un service public facultatif.

C'est ce qui a fondé le jugement du tribunal administratif de Besançon. La loi n'impose pas la création d'une cantine mais d'en garantir l'accès à tous les enfants dès lors qu'elle existe, ce qui suppose de proportionner le service à cette fin. Si l'on veut changer les pratiques, il faudra revoir l'écriture de ce texte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM*)

**M. Jean-François Longeot.** – L'effet pervers est évident : là où il n'y a pas de cantines, les collectivités territoriales n'en créeront pas ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes UC, Les Républicains et Les Indépendants*)

### *Avenir de la zone euro*

**M. Robert Navarro.** – La semaine dernière, la Commission européenne a fait des propositions essentielles pour l'avenir de l'Europe. Saluons l'action européenne du président de la République et du ministre des finances : en restaurant la crédibilité française, ils ont permis que l'Europe évolue, et la Commission a repris les propositions françaises pour une convergence par le haut.

L'histoire de l'euro, c'est la fable des Trois Petits Cochons qui construisent chacun leur maison. La première maison, en paille, c'est le traité de Maastricht en 1992. Idée excellente, et nous devons ici saluer François Mitterrand, mais la maison de paille ne résiste pas à la crise de 2008.

La deuxième maison, en bois, c'est le Mécanisme européen de stabilité (MES) et l'Union bancaire pour lesquels il faut saluer Nicolas Sarkozy et Angela Merkel. (« Ah ! » à droite). Mais, dans l'urgence de la crise, elle se révèle bien fragile.

La troisième maison, en brique, c'est le cadre proposé par la Commission européenne grâce aux initiatives prises par la France à Athènes et à la Sorbonne, et nous devons saluer ici Emmanuel Macron. (*Exclamations amusées*) Quelle place souhaitez-vous donner à la représentation nationale dans cette maison commune ? (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et RDSE*)

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères.** – Merci pour cette question imagée qui atteste bien la volonté de doter l'Union européenne d'institutions toujours plus solides pour faire face aux vents contraires.

Le 26 septembre à la Sorbonne, le président de la République a fait des propositions pour que l'Europe aille de l'avant. Nous remercions la Commission pour sa contribution, dont le Conseil européen débattera demain. Achèvement de l'Union bancaire, intégration économique renforcée, convergence fiscale et sociale, capacité budgétaire à mener des projets communs : l'Europe doit être concrète, pour créer de l'emploi et de la croissance.

Les parlements nationaux devront pouvoir contrôler ces évolutions, pour que les peuples y soient associés. Mme Nathalie Loiseau reviendra s'exprimer devant vous la semaine prochaine. Je reviens de l'OMC avec le président Bizet : nous avons bien vu l'importance d'une Union européenne forte ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et RDSE*)

#### *Dotations aux collectivités territoriales*

**Mme Mireille Jouve.** – Le 4 décembre 2017, devant le corps préfectoral, le ministre de l'intérieur a loué les vertus de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), affirmant que ces dotations étaient préservées. La réalité est plus contrastée. Sur l'exercice 2017, un décret du 1<sup>er</sup> décembre est venu annuler 48 millions d'euros sur l'enveloppe DSIL, après un décret de juillet qui avait déjà amputé ces crédits de 216 millions d'euros, au prétexte de sous-consommation. Ce n'est pas le ressenti sur le terrain : au contraire, nombre de demandes de subventions sont rejetées.

Ces annulations de crédits ne sont pas acceptables. Le Gouvernement s'engage-t-il à

accroître la transparence dans la gestion de ces dotations ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe RDSE*)

**M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.** – Veuillez excuser M. le ministre d'État, actuellement à Cahors.

Le décret d'avance est soumis à l'autorisation du Parlement. Votre commission des finances avait émis un avis favorable, estimant que la consommation des crédits de la DSIL était décevante : 30 % seulement des crédits fin octobre, à 96,5 millions d'euros. Contrairement à celle de cet été, l'annulation ne touche que les crédits de paiement, pas les projets engagés.

**Mme Sophie Primas.** – Ce n'est pas vrai !

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – Environ 75 millions d'euros de crédits ont été inscrits au projet de loi de finances rectificative pour les territoires à énergie positive, 100 millions d'euros pour les départements, 50 millions pour l'outre-mer : au total, ce sont plus de 200 millions d'euros qui seront consacrés aux collectivités territoriales.

Nous publierons sur le site du ministère de l'intérieur la liste des dossiers retenus pour la DSIL et la DETR : la transparence sera totale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM*)

#### *Situation de l'audiovisuel public*

**M. Pierre Laurent.** – En quelques semaines, le président de la République et le Gouvernement viennent de déclencher deux salves brutales contre l'audiovisuel public.

La première : une coupe drastique de 50 millions dans le budget de France Télévisions, soutenue avec zèle par la droite sénatoriale, à réaliser en trois mois. Vous plongez l'entreprise dans une nouvelle crise, dont attestent la grève des personnels et le vote d'une motion de défiance par les sociétés de journalistes.

La seconde salve est venue du président de la République, qui, lors d'une réunion à l'Élysée, a tiré à boulets rouges sur l'audiovisuel public, qualifié de « honte de la République ».

À quoi jouez-vous en pariant sur la déstabilisation du service public de l'audiovisuel, sur la division et la mise en concurrence ? Quand le président de la République et le Gouvernement entendent-ils parler clair sur l'avenir qu'ils lui réservent ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe CRCE et sur certains bancs du groupe SOCR.*)

**M. Christophe Castaner, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.** – Veuillez excuser le Premier ministre et les treize ministres qui ont accompagné le président Larcher à Cahors. (*Rires*)

Au-delà de l'accessoire, allons à l'essentiel. Comment croire qu'une société ayant un budget de

3,5 milliards d'euros - soit plus que le ministère de la culture - ne pourrait économiser 50 millions ? C'est révélateur d'un mal plus profond.

Chacun ici est attaché au maintien du service public de l'audiovisuel. Ses défis : reconquérir la jeunesse, investir dans la transformation numérique, dans des contenus de qualité...

**M. David Assouline.** – Même chose pour le privé !

**M. Christophe Castaner,** *secrétaire d'État.* – ... tout en jouant la carte locale, en faisant vivre les territoires.

On peut considérer que tout va bien, ou alors essayer d'améliorer les choses. La qualité du service public de l'audiovisuel n'est pas au niveau. Mme Nyssen réunit l'ensemble des dirigeants des sociétés pour évoquer avec eux les projets de réforme que le Gouvernement proposera dans quelques semaines. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et RDSE*)

**M. Pierre Laurent.** – Vos propos ne me rassurent pas. Cette économie de 50 millions n'est pas la première que l'on demande. Au lieu de sauver le service public de l'audiovisuel, vous en faites une cible. Personne ne veut le *statu quo*. Toute la télévision française est menacée, avec la révolution numérique, la révolution des usages, les appétits des GAFA. L'audiovisuel public aura besoin de moyens supplémentaires : l'austérité le tuera ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe CRCE*)

#### *Négociations sur le climat*

**Mme Martine Filleul.** – Mardi se tenait le sommet de la finance verte, que nous saluons. Les engagements de l'accord de Paris doivent se traduire par des actes, donc des investissements - or ceux-ci manquent cruellement, avec le retrait des États-Unis qui laisse un manque de 2 milliards de dollars pour le Fonds vert.

Les rares propositions nouvelles reposent uniquement sur la bonne volonté d'acteurs privés. Or les États les plus développés devraient prendre leur part vis-à-vis des plus vulnérables. L'Afrique souffre fortement du réchauffement climatique, alors qu'elle n'est responsable que de 4 % des émissions de gaz à effet de serre.

La France va certes porter l'aide à l'adaptation des pays du Sud de 1,2 milliard à 1,5 milliard d'euros, mais la taxe européenne sur les transactions financières, rejetée cet été, aurait permis de récolter 22 milliards d'euros... La Banque mondiale ne financera plus les énergies fossiles ; pourquoi la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ne fait-elle pas de même ? Le Gouvernement prévoit-il des mesures complémentaires, notamment financières ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOCR*)

**M. Nicolas Hulot,** *ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.* – Je ne verserai pas

dans l'autosatisfaction car la situation en Afrique exige que l'on fasse beaucoup plus. Le *One Planet Summit*, avec ses douze engagements, change d'échelle avec l'implication de fonds souverains ou de la Banque mondiale. La France s'est engagée à consacrer 1,5 milliard d'euros à l'adaptation en 2020 ; une aide de 30 millions d'euros a été votée pour lutter contre la dégradation des sols au Sahel.

Notre engagement à porter l'aide publique au développement à 0,5 % du RNB en 2022 augmentera mécaniquement les financements pour le climat. L'AFD a désormais comme mandat la mise en œuvre de l'accord de Paris ; la BPI et la CDC n'aideront plus les énergies fossiles.

Mieux d'argent, c'est aussi la réorientation des flux financiers, grâce à la mobilisation des acteurs, publics et privés. Les engagements chinois, américains et européens sur le prix du carbone vont dans le bon sens ; les Chinois vont créer le plus grand marché carbone au monde.

Enfin, plus d'argent à l'avenir pour l'Afrique, lorsque l'Union européenne se dotera d'une taxe sur les transactions financières ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes RDSE, LaREM, SOCR*)

#### *Concessions hydroélectriques des vallées du Lot et de la Truyère*

**M. Alain Marc.** – (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Indépendants*) La Commission européenne met en demeure la France d'attribuer les concessions à d'autres opérateurs qu'EDF. La loi du 17 août 2015 a autorisé la prolongation des concessions pour réaliser des investissements.

Plusieurs projets dans les vallées du Lot et de la Truyère sont prêts, ils seraient très bénéfiques aux collectivités territoriales. Ces concessions sont stratégiques, l'ensemble joue un rôle clé dans la régulation électrique nationale. EDF a réalisé 50 millions d'euros d'investissements en Aveyron, nos territoires en ont besoin.

Alors que notre pays doit relever le défi de la transition énergétique, le Gouvernement compte-t-il renouveler la concession des vallées du Lot et de la Truyère ? Quand aura-t-on une réponse définitive ?

**M. Nicolas Hulot,** *ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.* – Mon plan Climat affiche des ambitions élevées. L'hydroélectrique est la première source d'énergie renouvelable. Le Gouvernement veut appliquer la loi de 2015 dans le respect du droit européen. Cela peut prendre trois formes : le renouvellement des concessions ; la prolongation des concessions à condition d'investissements ; la constitution de sociétés d'économie mixte avec les collectivités territoriales. Le Gouvernement soutient ces investissements. Ces projets doivent être compatibles avec le droit national et européen. Nous travaillons avec Mme Margrethe Vestager, la commissaire européenne à la

concurrence. Nous espérons que ces investissements se réaliseront, avec un partage équitable des bénéfices. Voyez, nous cherchons une issue favorable. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et Les Indépendants*)

*Limitation de vitesse à 80 km/h  
sur les routes (I)*

**M. Michel Raison.** – Ma question concerne la sécurité routière, sujet grave. J'ai reçu récemment Emmanuel Barbe, le délégué interministériel à la sécurité routière. Les causes d'accident sont multiples et se conjuguent, ce qui rend la prévention difficile.

Le Gouvernement envisage de réduire la vitesse sur les routes sans séparateur à 80 km/h, dès le mois de janvier, mais on ne peut pas se contenter du précepte : « chi va piano, va sano » (*Sourires*)

**Bancs à droite.** – Qui va payer ?

**M. Michel Raison.** – Une expérimentation a été conduite sur un tronçon de 70 kilomètres, pendant deux ans : quelles en sont les conclusions ? Et si vous comptez instaurer cette nouvelle limitation, comment allez-vous l'expliquer d'ici là à nos concitoyens ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains*)

**M. Christophe Castaner, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.** – Le 14 juillet 2002, le président Jacques Chirac déclarait trois causes nationales : la lutte contre le handicap, le cancer et le nombre de tués sur la route. À la fin de son mandat, la vie de près de 8 000 personnes a été sauvée et 100 000 personnes avaient évité des accidents aux conséquences physiques permanentes. Mais il a fallu faire preuve de courage politique face à ceux qui refusaient de baisser la vitesse. C'était déjà le même débat en 1974 avec la ceinture de sécurité à l'avant, contestée au nom de la liberté. (*Exclamations sur les bancs du groupe Les Républicains*)

Une vitesse de 80 km/h sur les routes est-ce une limitation excessive ? Non. La mortalité sur les routes augmente depuis 2014 : +2,3 % en 2015, +0,5 % en 2016. Nous travaillons avec les collectivités territoriales. Il faut le courage de ne pas faiblir - car c'est bien sur les routes à double sens sans protection que surviennent la moitié des accidents mortels.

**M. Michel Raison.** – Il faut certes des mesures énergiques, mais il faut aussi de la pédagogie, sinon cela sera contre-productif. Je ne suis pas partisan du laxisme ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains*).

*Limitation de vitesse à 80 km/h  
sur les routes (II)*

**M. Jean-Claude Luche.** – Ma question porte sur le même sujet que la précédente : preuve que le sujet est majeur ! Dans nos départements ruraux, bien de nos

trajets sont très longs. Nous n'avons pas de TGV, ni d'autoroutes à 110 kilomètres/heure ou à 130 kilomètres/heure, mais seulement des routes départementales, que les conseils départementaux s'efforcent d'entretenir, pour le confort et la sécurité de tous. Il ne faudrait pas que nous aboutissions à une France à deux vitesses (*Sourires*) Bien souvent, nous prenons des risques en doublant des véhicules à 50 kilomètres/heure, à 70 kilomètres/heure. Nous devons toujours être vigilants sur le téléphone, l'alcool, et autres... Tout ceci nous fait dire que la réduction de la vitesse maximale à 80 kilomètres/heure, ce n'est peut-être pas la priorité ! Monsieur le Ministre, ne faites pas n'importe quoi ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe UC ; plusieurs applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains*)

**M. Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, porte-parole du Gouvernement.** – Près de 3 500 personnes ont trouvé la mort sur la route cette année. En Aveyron, c'est vingt personnes depuis le début de l'année. Ce sont aussi 72 000 blessés. Qui s'est rendu dans un service de grands accidentés, connaît la souffrance que cela produit.

Depuis 2014, la mortalité routière est en hausse. Dans ce domaine, seules les mesures de rupture ont des effets, c'est-à-dire celles qui visent un changement de comportements.

Enfant, mes parents ne se souciaient guère de la ceinture à l'arrière. Aujourd'hui, tout le monde s'en préoccupe avant même de démarrer.

Le Premier ministre, qui a dit sa position personnelle pour la limitation à 80 kilomètres/heure, réunira un conseil interministériel en janvier. Le secrétaire d'État Christophe Castaner a indiqué que 300 à 400 vies pourraient être épargnées cette année. Qui n'y est pas sensible ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM ; MM. Jean-Pierre Sueur et Bernard Lalande applaudissent aussi.*)

*Unités laïcité*

**Mme Josiane Costes.** – Dans le Val-de-Marne, le 9 décembre, Jean-Michel Blanquer a installé une unité laïcité au rectorat de Créteil. Il a annoncé leur généralisation en 2018. On ne peut que s'en féliciter, tant les enseignants se sentent parfois seuls face à des réactions d'élèves portant atteinte au principe de laïcité. Elles viendront en aide aux enseignants, je suppose. Quand et comment pourront-elles intervenir dans les établissements scolaires ? Quel sera leur lien avec les référents laïcité déjà en place dans les rectorats ? Quelle sera leur composition ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM*).

**M. Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, porte-parole du Gouvernement.** – En ne reconnaissant aucune religion officielle, la République protège la liberté de croire ou de ne pas croire. L'école a pour fonction de protéger nos enfants de toute emprise, qu'elle soit religieuse, politique ou

économique. Depuis une trentaine d'années, les remises en cause de la laïcité se multiplient. La réponse doit être claire et sereine. Cela passe par le soutien aux acteurs de l'éducation. C'est pourquoi le ministre a créé un Conseil des sages de la laïcité composé de chefs d'établissement, de psychologues, de juristes et de spécialistes du numérique. Des équipes opérationnelles agiront à travers la prévention, en recensant exhaustivement les atteintes à la laïcité, et à travers l'action, par des déplacements rapides sur place en cas d'atteinte grave à la laïcité. Leur efficacité sera évaluée car nous sommes très attachés à la laïcité. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM ; MM. Jean-Pierre Sueur et Bernard Lalande applaudissent également.*)

**Mme Josiane Costes.** – Les professeurs se sentent parfois très déstabilisés, aucun ne doit se sentir seul. Je retiens que le chef d'établissement pourra alerter les équipes dédiées, pour une action qui interviendra rapidement, c'est un progrès. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes RDSE et LaREM*)

*Circulaire sur le recensement des migrants  
en centre d'accueil d'urgence*

**Mme Sylvie Robert.** – Le président de la République a déclaré qu'il ne voulait plus voir d'hommes et de femmes vivre dans la rue et que la première bataille, c'était de loger tout le monde dignement. La France a toujours été une terre d'asile : Chagall, Nabokov, Nouriev, mais également tant d'anonymes ont été accueillis avec pour seule boussole la liberté.

Cette dignité, c'est celle qui dérive de l'humanisme le plus élémentaire ; et il est de notre responsabilité collective de faire perdurer la tradition française en matière d'asile, qui fait la fierté et la richesse de notre pays, tout en l'adaptant aux réalités contemporaines du monde. En un mot, conjuguer humanisme et réalisme.

Cet équilibre a été rompu la semaine dernière lorsque, avec les associations, vous avez évoqué un traitement administratif des demandeurs d'asile au sein des centres d'hébergement. Vous ne pouvez remettre en cause l'inconditionnalité de l'accueil en centre d'accueil d'urgence, inscrite dans le code de l'action sociale et des familles.

Il faut renouer le dialogue avec les associations. Que contient la circulaire créant des équipes mobiles chargées du traitement administratif des migrants en centre d'accueil d'urgence ? Ne craignez-vous pas que la circulaire ne produise des effets contraires au but recherché par le président de la République ? Enfin, gardons à l'esprit que l'asile est aussi une question européenne et internationale. (*Applaudissements à gauche.*)

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice.** – Le Gouvernement souhaite créer des

équipes mobiles avec des agents des préfectures et de l'Office français des protections des réfugiés et apatrides (Ofpra) pour examiner la situation des migrants.

Il ne s'agit pas de faire un tri entre des personnes. Le principe d'inconditionnalité de l'accueil n'est pas remis en cause, il exige que tout sans abri accède à un hébergement d'urgence.

Cependant, l'hébergement ne donne pas le droit de rester sur le territoire.

Les migrants en situation irrégulière ont vocation à quitter le territoire. L'accès au centre d'hébergement ne vaut pas titre de séjour et certaines personnes qui y sont logées pourraient avoir accès à un autre logement. Notre tradition nous impose d'accueillir les demandeurs d'asile et les réfugiés. Il n'est pas demandé aux travailleurs sociaux de faire le travail de l'État. En revanche, il est difficile qu'ils fassent obstacle à l'application de la loi.

Les préfets doivent trouver le bon équilibre pour trouver des solutions adaptées, en lien avec les associations, afin de retrouver un équilibre entre humanisme et pragmatisme.

*Problèmes techniques à la gare Montparnasse*

**M. Gérard Cornu.** – (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains*) En l'absence de Mme Borne, ma question s'adresse à Nicolas Hulot. La gare Montparnasse (*Exclamations à droite*) est le symbole de la modernité. Mais, *patatras !* Elle est devenue un cauchemar, avec trois jours de pagaille en juillet, puis une journée de panne complète. Même les feuilles d'automne sont causes de retard des TER, puis sur les TGV. Des annonces ont été faites, la ministre a reçu les dirigeants de la SNCF, mais les usagers, excédés, veulent du concret.

À l'aube de l'ouverture à la concurrence, l'État actionnaire doit jouer son rôle. Que compte faire le Gouvernement ? Quel est son projet pour la SNCF ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains*)

**M. Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** – Mme Borne est effectivement avec le Premier ministre et le Président Larcher. J'utilise la gare Montparnasse une fois par semaine : je connais ces problèmes, et comprends l'agacement des usagers.

Un plan de remplacement a permis de réduire les nuisances. Nous avons adressé à Patrick Jeantet, le président de SNCF Réseau, une lettre pour mettre en place une nouvelle organisation des grands travaux - il nous rendra ses résultats fin janvier. Les conclusions de la mission confiée à Jean-Cyril Spinetta seront connues elles aussi dans le même délai. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM*)

## Agressions de pompiers

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – (Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains) Les agressions de sapeurs-pompiers sont en hausse : 2 280 plaintes déposées en 2016, 17,6 % de plus qu'en 2015 ! La violence dont ils sont victimes est intolérable : ils sont caillassés, frappés, pris dans des embuscades - et des médecins connaissent le même sort.

Ces situations traduisent la montée en puissance de la violence gratuite qui n'a d'autre but que de défier tout ce qui représente une autorité, et d'abord l'autorité de l'État ; une telle violence exige une réponse déterminée. Des mesures ont été prises, comme la coordination des interventions des services de secours avec les forces de sécurité, ou l'anonymat du dépôt de plainte. Mais il faut aller plus loin : que compte faire le Gouvernement pour défendre les pompiers et rétablir l'État de droit ? (Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains)

**M. Christophe Castaner, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.** – Nous ne pouvons qu'entendre votre question. Les agressions contre les forces de secours et d'assistance mettent en cause les valeurs de la République, on l'a vu lors des agressions lâches et inacceptables de Nîmes, de Vénissieux et d'ailleurs. Vous avez raison de mentionner aussi les médecins.

La semaine dernière, les auteurs d'une agression à coup de marteau sur des sapeurs-pompiers ont été condamnés à 18, 15 et 10 mois de prison ferme, assortis pour les deux premiers de mandat de dépôt.

Gérard Collomb a demandé à tous les préfets de revoir les modes d'action des forces de l'ordre pour qu'elles accompagnent autant que possible les sapeurs-pompiers. Mmes Belloubet et Gourault sont également mobilisées pour mieux protéger nos forces de protection civile. (Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM)

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – Une chaîne police-justice implacable doit répondre à ces situations - mais les crédits de la mission « Sécurité », que le Sénat a repoussés, n'augure rien de bon. Le nouveau monde devra se faire attendre longtemps, je le crains. (Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains)

La séance, suspendue à 16 h 5, reprend à 18 h 30.

## Communications

### Nominations à une éventuelle CMP

**Mme la présidente.** – J'informe le Sénat que des candidatures pour siéger au sein de l'éventuelle commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2017 ont été publiées.

Ces candidatures seront ratifiées si la présidence n'a pas reçu d'opposition dans le délai d'une heure prévu par notre Règlement.

## Projet de loi de finances rectificative pour 2017

**Mme la présidente.** – L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi de finances rectificative, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2017.

### Discussion générale

**M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.** – Le projet de loi de finances rectificative s'inscrit dans la démarche de sincérisation des comptes publics du Gouvernement. Il concrétise le respect de nos engagements, avec un déficit à moins de 3 % du PIB, en s'appuyant sur une hypothèse de croissance raisonnable à 1,7 %. Le texte confirme les 840 millions d'annulations de crédits. Trois milliards d'euros sont ouverts pour couvrir des dépenses sous-budgétisées par le précédent gouvernement, notamment la prime d'activité, l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) ou les contrats aidés.

Le projet de loi de finances rectificative rééquilibre les recettes. Les dettes sont apurées, notamment celle du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) à l'égard d'Areva, ou la créance de Pôle Emploi pour l'allocation demandeur d'asile : la dynamique de ces dernières années est stoppée.

Le dossier de l'écotaxe est enfin soldé - arrêt du contrat, reclassement du personnel - et la liquidation d'Écomouv' est en cours. L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement affectant 339 millions d'euros de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

Ce projet de loi de finances rectificative comprend des mesures de lutte contre la fraude : harmonisation et simplification du recouvrement forcé ; clause anti-abus - ce sera aux contribuables de prouver que leurs comptes à l'étranger dans des pays hors convention fiscale n'ont pas de visée fiscale.

Le texte confirme le report au 1<sup>er</sup> janvier 2019 du prélèvement à la source, afin de procéder à l'expérimentation et aux ajustements qui s'imposent pour les contribuables et les collecteurs.

Ce projet de loi de finances rectificative comporte également des mesures sectorielles, en matière d'éducation ou de logement notamment. La Caisse des dépôts et consignations (CDC) pourra accorder jusqu'à 2 millions d'euros aux bailleurs sociaux.

La révision des valeurs locatives des locaux professionnels est codifiée ; et l'entrée en vigueur de

la révision permanente des tarifs de ces locaux est reportée à 2019.

Ce projet de loi de finances rectificative garantit financièrement les jeux Olympiques et jeux Paralympiques.

Un amendement introduit à l'Assemblée nationale modifie le barème de la taxe de séjour et en améliore la cohérence, en soumettant à cette taxe les hébergements non classés - c'est une mesure de justice fiscale. Un autre amendement auquel le Gouvernement a été favorable prévoit la collecte de la taxe par les plateformes numériques. Un abattement exceptionnel de la taxe sur les plus-values de cession des terrains à bâtir a aussi été décidé, en cohérence avec la stratégie en matière de logement dans les zones tendues : 70 %, voire 85 % en cas d'engagement à construire des logements sociaux. Les exonérations pour les cessions aux organismes de logements sociaux sont prorogées jusqu'à 2020. Un fonds de 100 millions d'euros aidera les départements les plus en difficulté sur les finances sociales. Dix-neuf départements ou collectivités territoriales seront concernés.

**M. Albéric de Montgolfier**, *rapporteur général de la commission des finances*. – Après Cahors, retour au palais du Luxembourg... Le temps est le même partout !

Je vais revenir sur l'amélioration du solde public, et les prévisions. L'estimation de croissance est inchangée à 1,7 % même si la hausse du dernier trimestre, 0,2 %, aurait pu justifier de retenir 1,8 %.

Les prévisions de solde structurel et effectif sont inchangées par rapport aux précédents projets de loi de finances.

Le Gouvernement a révisé à la hausse l'hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires, mais la hausse des dépenses d'investissement est plus importante. Cette évolution positive de l'investissement des collectivités et des administrations publiques locales est saluée, mais elle fait suite à une baisse sans précédent, de 17 %, soit 10 milliards d'euros entre 2013 et 2016.

Des incertitudes persistent sur la recapitalisation d'Areva. Tout dépendra du jugement qu'en fera Eurostat. La présence d'investisseurs japonais en tout cas nous rassure.

La comptabilisation du contentieux sur la taxe à 3 % est de 5 milliards en 2017 et autant en 2018.

Le déficit budgétaire s'établirait à 74,1 milliards d'euros, soit une amélioration de 2,8 milliards d'euros par rapport au premier projet de loi de finances rectificative, mais une dégradation de 4,8 milliards par rapport à la loi de finances initiale... alors même que la croissance était au rendez-vous.

L'amélioration des recettes fiscales nettes provient essentiellement des produits de la TVA et de la TICPE. On constate aussi une nouvelle baisse,

2,6 milliards d'euros, de la contribution à l'Union européenne, qui s'établit à 16,4 milliards en 2017.

L'ampleur des réallocations de crédits en cours d'année tient à une sous-budgétisation initiale importante. Nous constatons une volonté de sincérité des comptes, qu'il faut saluer. Espérons que les engagements du Gouvernement de ne plus recourir aux décrets d'avance seront respectés.

De 36 articles, ce projet de loi de finances rectificative est passé à 92. Nous sommes souvent saisis de dispositions de dernière minute. Pourquoi les mesures sur la libération du foncier, annoncées en septembre par MM. Mézard et Denormandie, sont-elles examinées seulement maintenant ? Faut-il bouleverser le régime fiscal de l'immobilier à Mayotte par un amendement de séance à l'Assemblée nationale ?

Les méthodes doivent changer. L'épisode de la taxe à 3 % montre que la précipitation engendre parfois des conséquences catastrophiques.

Vous connaissez la position du Sénat sur le prélèvement à la source. J'ai étudié les rapports. L'audit de l'IGF a pointé des difficultés restées à ce jour sans réponse, sur les particuliers employeurs par exemple. Certes le projet de loi de finances rectificative procède à des aménagements mais, trop marginaux, ils ne répondent pas au problème.

Le prélèvement mensuel contemporain que je défends serait plus avantageux pour le contribuable, qui ne sera pas exempt de démarches pour choisir le taux individualisé, ou le taux neutre, ou déclarer un changement de situation familiale.

C'est pourquoi la commission des finances proposera un nouvel article 9 et vous proposera d'adopter le projet de loi de finances rectificative assorti de ses amendements. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Les Républicains et UC*)

**M. Vincent Éblé**, *président de la commission des finances*. – Il n'est pas normal que la commission des finances ait disposé de seulement cinq jours pour examiner 56 articles, d'autant que trois des cinq jours étaient consacrés au projet de loi de finances pour 2018.

**M. Philippe Dominati**. – C'est bien vrai !

**M. Vincent Éblé**, *président de la commission*. – Nous avons assisté à un grand acte de contrition de M. Le Maire, qui nous a écrit qu'il fallait revoir la méthode d'écriture de la loi fiscale pour éviter la précipitation. Et pourtant ! Nous sommes face à un scandale législatif. L'une des réformes les plus urgentes est celle du collectif budgétaire de fin d'année : le Gouvernement doit renoncer à y inscrire des mesures fiscales et se contenter des ajustements budgétaires nécessaires en fin d'exercice. Monsieur Darmanin, vous avez courageusement annoncé renoncer aux décrets d'avance, vous privant de cet outil de pilotage. Je vous en félicite.

L'imagination n'est pas toujours au pouvoir en matière de fiscalité. Les réformes - le prélèvement à la source et la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales - sont celles du précédent gouvernement.

Le Gouvernement a surfé sur la reprise économique pour contenir le déficit à 3 %, qui aurait sinon été bien supérieur. Il tire ainsi le fruit des efforts de compétitivité qui ont été engagés par la précédente majorité.

Le déficit structurel baisse de 0,3 point en 2017. La gestion du premier semestre 2017 a été sérieuse. Depuis le nouveau Gouvernement, les redéploiements n'ont rien de révolutionnaire. Les recettes fiscales seront de 291,7 milliards contre 292,3 milliards dans la loi de finances initiale : la différence sur de tels montants n'est guère que l'épaisseur du trait. Le gouvernement précédent n'avait donc pas tant sous-budgétisé. C'est une année électorale classique où le nouveau Gouvernement noircit le bilan précédent tout en engrangeant ses fruits. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOCR*)

**M. Philippe Dallier.** – C'est merveilleux !

**M. Julien Bargeton.** – Et si ce dernier texte nous mettait enfin tous d'accord ? (*Rires sur tous les bancs*)

Premier défi : les jeux Olympiques et Paralympiques, dont le Gouvernement a pris la mesure dans ce texte, avec la garantie des sommes engagées par le CIO. Le budget est de 7 milliards dont un milliard à la charge de l'État.

**M. Philippe Dallier.** – On en reparlera !

**M. Julien Bargeton.** – Deuxième défi : la fiscalisation des plateformes pour les locations saisonnières, avec la possibilité pour les collectivités territoriales de fixer leur taxe de séjour entre 1 et 5 % du prix des nuitées. Sans déclarer la guerre à telle ou telle plateforme, il faut rétablir l'équité fiscale avec les hôteliers. Nous devons aussi lutter contre les conséquences néfastes sur le marché immobilier, par exemple dans les arrondissements centraux de Paris.

Troisième défi : la simplification. Un amendement bienvenu du Gouvernement prévoit la mise en place du paiement en ligne dans la plupart des administrations publiques. Même chose pour la division par deux des intérêts de retard pour les contribuables.

Sur le prélèvement à la source, le Gouvernement ne travaille pas sans filet. Il s'appuie notamment sur l'audit mené par l'Inspection générale des finances (IGF). Cette réforme déconcerte, bien sûr... tout comme l'impôt sur le revenu lorsqu'il a été créé par Joseph Caillaux.

Le bénéfice principal du prélèvement à la source sera, pour les redevables, de payer en 2019 leurs impôts sur les revenus de 2019.

Le contribuable devra démontrer que la présence de fonds dans des pays hors convention fiscale n'a

pas de visée fiscale. Les *Paradise papers* ne sont malheureusement pas le dernier épisode de cette mauvaise série.

Le groupe LaREM soutiendra ce texte cohérent. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, applaudit aussi.*)

**M. Éric Bocquet.** – Ce qui peut étonner, c'est qu'il y ait encore de quoi produire un texte de près de 100 articles... La capacité des gouvernements à rendre la loi de plus en plus complexe n'est pas éteinte !

Il a fallu qu'une nouvelle classe politique arrive aux commandes pour que les fantômes du passé reviennent hanter les couloirs des chambres du Parlement : prélèvement forfaitaire unique qui nous rappelle l'avoir fiscal, placement pierre contre investissement boursier...

Certaines dépenses auraient été sous-évaluées dès le début en 2017 ? Il a fallu ouvrir des crédits pour financer des contrats aidés : insincérité, ou incapacité des chefs d'entreprise à créer de l'emploi, notamment pour les handicapés ? Insincérité ou manque de courage politique pour encadrer les loyers et donc éviter la diminution des APL ? Qu'y a-t-il derrière ces chiffres comptablement satisfaisants, sinon une somme de frustrations et d'injustices ?

L'accession à la propriété est financée par des prêts à taux zéro : on pourrait faire de même pour les nouveaux entrepreneurs.

Le compte n'y est pas pour la lutte contre la fraude fiscale : l'article 4 porte la tache indélébile de la composition fiscale négociée par HSBC, qui ne verse que 300 millions d'euros pour avoir dissimulé 1,6 milliard d'actifs. On voit, avec ce coup d'éponge, toutes les limites de la loi Sapin 2. C'est un encouragement à frauder désolant pour les lanceurs d'alerte, qui ont pris de très grands risques.

Ce texte étant fondé sur des orientations qui ne nous conviennent guère, le groupe CRCE craint de ne pouvoir le voter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe CRCE*)

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Je retiendrai de ce texte un acquis, une certitude, une interrogation. Un acquis d'abord : la croissance, dont chacun se félicite.

La sous-budgétisation initiale, dénoncée par le Sénat, était une certitude : elle a été confirmée, il a fallu y remédier. L'interrogation, elle, porte sur l'ampleur de l'effort pour maîtriser la dépense publique.

La conjoncture a du bon, qui produit 2,1 milliards de recettes en plus. Vous auriez été dans une situation plus difficile dans le cas contraire. Si l'on retient une hypothèse de 1,8 %, on peut conclure que le Gouvernement s'est réservé des marges. Le 1,7 % préféré ici est prudent, et l'acquis de croissance pourrait se révéler bienvenu si Eurostat décidait de

rattacher à l'exercice 2017 les 11 milliards correspondant à l'annulation de la taxe de 3 %. Cela ferait remonter le déficit au-dessus des 3 %. C'est un risque à 5 milliards !

Vos corrections en cours d'année en témoignent, le budget 2017 était artificiel. Continuez dans le sens de la sincérité. Reste à mieux maîtriser les dépenses et sur ce plan, il y a encore du travail, nous sommes loin d'un rétablissement durable de nos comptes.

Avant-dernière en matière de solde budgétaire, avec une dette parmi les plus élevées de l'Union européenne, la France est championne des dépenses publiques, qui représentent 56 % du PIB. Pour les réduire durablement, il faudra des réformes structurelles. La volonté du Gouvernement d'abandonner la logique du rabot va dans le bon sens. Des réformes substantielles ont été entreprises, comme sur le travail et le dialogue social. L'effet sur la dépense cependant ne se fera pas sentir avant deux ans. Le déficit budgétaire a été amélioré, certes, mais il demeure supérieur à son niveau de 2016.

Le prélèvement à la source, point majeur de ce projet de loi de finances rectificative, avait été reporté à juste titre par le Gouvernement. Il a un coût, et il peut comporter des effets d'aubaine. Bien des gouvernements y ont pensé, vous souhaitez aller au bout : c'est courageux. Mais il faudra améliorer le texte. Nous voyons d'un bon œil la contemporanéité entre les revenus et le paiement de l'impôt. La principale difficulté tient au modèle français de l'impôt sur le revenu, avec la notion de foyer fiscal, le barème progressif, les nombreuses niches fiscales. Tout cela complique le prélèvement à la source et peut le rendre contre-productif. La commission des finances a une proposition satisfaisante à faire !

Les modifications apportées à l'Assemblée nationale, souvent à l'initiative du Gouvernement, font des projets de loi de finances rectificative des projets de loi de finances *bis* ; il faudra corriger ce travers.

Le groupe UC salue le travail du rapporteur général ; le Sénat apportera une amélioration au texte. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UC, LaREM et Les Indépendants*)

**M. Claude Raynal.** – Souvent commission des finances varie ! La croissance prévue dans le projet de loi de finances initiale pour 2017, « optimiste » selon le Haut Conseil des finances publiques, « inatteignable » selon la commission, devient aujourd'hui « prudente »... Du reste les chiffres relativisent les critiques adressées au gouvernement précédent sur la gestion des premiers mois de l'année.

Une remarque sur les conditions d'examen : ce projet de loi de finances rectificative est toujours aussi technique, et le temps qui nous est laissé pour l'examiner toujours aussi réduit.

Les aménagements concernant le prélèvement à la source sont positifs. L'article 16 *ter*, qui crée un abattement exceptionnel sur les plus-values sur les

terrains à bâtir, est pertinent - il s'agit du reste d'une proposition du groupe Nouvelle Gauche de l'Assemblée nationale reprise par le Gouvernement. La révision des valeurs locatives, à l'article 17, va dans le bon sens.

Pour l'encouragement aux travaux et donc à la rénovation des centres-villes, les mécanismes de planchonnement et de lissage sont utiles. En revanche, le report de la mise à jour permanente ne doit pas dépasser cette année ; sinon cela annulerait les bienfaits de la réforme. (*M. Gérald Darmanin le confirme.*)

D'autres aspects sont en revanche critiquables : l'engagement confirmé du Gouvernement pour le bassin minier du Pas-de-Calais est positif, mais que devient celui pris pour le bassin ferrifère de Lorraine ?

Pour ces raisons, le gel des crédits de la DETR diminue. Nous nous préparons à nous abstenir, mais je crains toutefois que les apports de la majorité sénatoriale ne nous amènent à voter contre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOCR*)

**M. Emmanuel Capus.** – Ce projet de loi de finances rectificative nous permettra, j'espère, de solder une fois pour toutes l'héritage d'insincérité, pour ne pas dire d'irresponsabilité, du dernier quinquennat. (*Protestations sur les bancs du groupe SOCR*)

Il a fallu pour cela 6,2 milliards d'euros d'ouverture de crédits, soit une ampleur inédite. Que cela vous serve d'avertissement, de contre-exemple, Monsieur le Ministre. La sincérité budgétaire est une vertu qui s'entretient.

Les prévisions macroéconomiques demeurent inchangées. L'exercice 2018 ne sera pas exempt de cadeaux empoisonnés...

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – C'est tout à fait ça.

**M. Emmanuel Capus.** – Le rapporteur général nous a justement alertés sur l'appréciation par Eurostat des imputations sur 2017 et 2018 des frais exceptionnels liés à Areva et la taxe à 3 %.

Les délais d'examen restreints sur ce type de texte ne permettent pas la même vigilance que pour un projet de loi de finances initiale.

Nous ne sommes pas opposés au prélèvement à la source. Mais *quid* de la répartition du contentieux entre prud'hommes et tribunal administratif ? *Quid* des PME, pénalisées ? Enfin, la remise en question de la familiarisation de l'impôt sur le revenu est regrettable.

Je salue le tirage spécial du loto pour le patrimoine. Actuellement, un quart des monuments sont mal conservés et 5 % sont jugés en péril grave.

Ce texte est une mosaïque constituée de points satisfaisants et de points qui nous inquiètent.

**M. Yvon Collin.** – Un projet de loi de finances rectificative sur le budget d'un gouvernement

précédent n'est pas un exercice facile. Les nouveaux gouvernements sont prompts à dire qu'ils héritent du passé, pour ne pas dire du passif. L'annulation de la taxe de 3 % sur les dividendes, instituée en 2012, coûtera à l'État 10 milliards d'euros. Autre héritage encombrant, les sous-budgétisations qui n'ont cessé de croître entre 2012 et 2017 pour atteindre un peu plus de 6 milliards d'euros. J'ai noté l'effort du Gouvernement pour les contenir, notamment par la hausse des provisions pour les actions les plus sujettes à la sous-budgétisation : OPEX, prime d'activité et AAH. La baisse du taux de mise en réserve de 8 à 3 % traduit également cette volonté de sincérité budgétaire.

Le déficit budgétaire se situerait à 2,9 % mais cela s'explique principalement par un bonus de 2 milliards de recettes fiscales. Quoi qu'il en soit, la France remplira ses obligations européennes en 2017. Du chemin reste néanmoins à parcourir pour s'éloigner du seuil fixé par le Pacte de stabilité et de croissance. Avec l'Espagne, nous sommes les plus mauvais élèves. Pour la zone euro, le déficit moyen était de 1,7 % l'an dernier.

Parmi les mesures techniques éparses de ce texte, saluons l'article 13 *bis* sur les extensions d'exonérations en cas de première transmission familiale dans les zones de revitalisation rurale, l'article 16 qui proroge le dispositif « DEFI Forêt » et l'article 23 *ter* généralisant la collecte de la taxe de séjour « au réel » par les plateformes en ligne.

Le prélèvement à la source, à l'article 9, suscite des inquiétudes. La nouvelle rédaction de la commission des finances simplifie les choses, le projet de loi de finances rectificative n'allait pas assez loin. Je souscris au principe du prélèvement à la source, puisque c'est le vœu d'une majorité de nos concitoyens. En revanche, je note que là où il existe, il a été mis en place depuis des décennies, voire au début du siècle dernier. La France l'avait d'ailleurs expérimenté brièvement dans les années quarante sous la dénomination « stoppage à la source ». Le prélèvement à la source sera nécessairement aussi compliqué que l'est notre fiscalité et source de contentieux.

La charge que cela représentera pour les TPE-PME nous inquiète. Le coût serait de 300 millions d'euros pour les collecteurs. Une partie du coût de collecte serait prise en charge par les entreprises, a expliqué le ministre. Pourquoi une partie alors que le Gouvernement porte une ambition générale d'allègement des charges et de simplification pour les entreprises ?

Le groupe RDSE approuve les grandes orientations techniques de ce projet de loi de finances rectificative qu'il votera. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM*)

**Mme Christine Lavarde.** – (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains*) Le collectif budgétaire de fin d'année est l'occasion de dresser un

bilan. Nous nous réjouissons du retour de la croissance ; elle demeure toutefois, avec 1,7 %, bien en deçà de la moyenne dans la zone euro qui se situe à 2,2 %.

Le léger rebond actuel repose sur un cycle européen favorable mais aussi sur la hausse de l'investissement des entreprises, la forte reprise du marché immobilier et la très bonne tenue de la consommation des ménages en 2017- laquelle s'explique par des facteurs conjoncturels : organisation de l'Euro 2016 en France, dépenses de chauffage et changement de standard de diffusion télévisuelle.

Le déficit commercial reste très élevé, à 61 milliards contre 48,2 milliards en 2016, année qui avait marqué un coup d'arrêt à l'amélioration du solde depuis 2011. Dans ces circonstances, il importe de soutenir l'innovation dans nos PME et ETI industrielles, seul moyen de réduire nos importations. C'est le sens des amendements que nous avons déposés sur le projet de loi de finances.

La France repasse tout juste sous la barre des 3 % de déficit en 2017. Ce ne peut être mis au crédit ni du Gouvernement actuel ni du précédent mais à une conjoncture favorable sans laquelle il s'établirait à 3,3 %. Pour sortir de la procédure de déficit excessif, dans laquelle la France se trouve seule avec l'Espagne, elle doit rester au-dessous des 3 % pendant au moins deux années consécutives. Le remboursement de la taxe sur les dividendes et la recapitalisation d'Areva fait craindre qu'elle n'y reste, selon les termes mêmes de la Commission européenne qui prévoit d'ailleurs un déficit de 3 % pour la France en 2018.

Quant au solde public structurel, son amélioration ne serait que de 0,1 point en 2017. La France est six fois en dessous de l'objectif assigné par nos partenaires européens, épuisant ainsi en une seule fois la marge de manœuvre autorisée par Bruxelles. Ce n'est guère rassurant.

Entre le projet de loi de finances pour 2017 et ce projet de loi de finances rectificative, le déficit structurel est passé de 1,1 à 2,2 %. Du fait de l'absence de réforme structurelle engagée dès 2017, l'OCDE et le FMI prévoient son aggravation en 2018, respectivement de 0,3 et 0,4 point. Quant à la dette publique, elle atteint 96,8 % en 2017, un niveau record ! Si les taux remontent, le choc sera très rude : la France empruntera 195 milliards d'euros en 2018.

Pourtant, ménages et entreprises contribuent largement au financement de la dépense publique. Le rapport qu'Eurostat a publié il y a une semaine démontre que la France est la championne d'Europe de la pression fiscale. Le ratio entre recettes fiscales et PIB est de 47,6 %, contre 41,3 % dans la zone euro.

Dernière pièce à ce tableau bien sombre, La France a l'un des taux de chômage les plus élevés de l'Union européenne : 9,8 % contre 3,7 % en Allemagne

et 7,7 % dans l'Union européenne. Nous sommes vingt-deuxième sur vingt-sept.

Cette situation appelle des décisions courageuses. Le comité « Action publique 2022 » y travaille ; charge au Gouvernement de mettre en œuvre ses préconisations.

Il faut provoquer un choc de confiance, de compétitivité, de finances publiques, sans quoi il n'y aura pas de nouveau monde.

Ce projet de loi de finances rectificative utilise les vieilles recettes du passé puisque le Gouvernement a déposé des dizaines d'amendements à la dernière minute à l'Assemblée nationale. Trente et un créent des articles additionnels pour court-circuiter le Conseil d'État et la commission des finances de l'Assemblée nationale. Est-ce une façon sérieuse de travailler ?

Ce texte fourre-tout sans ambition n'appelle ni rejet ni enthousiasme. Le groupe Les Républicains adoptera le texte amendé. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains*)

**Mme Élisabeth Lamure.** – (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains*) La délégation aux entreprises s'est réunie ce matin pour examiner ce texte. L'article 9 nous préoccupe au plus haut point puisque c'est entièrement sur les entreprises que le prélèvement à la source reposera.

À notre demande, le cabinet d'avocats fiscalistes Taj a établi une évaluation du coût de la réforme qu'il nous a présentée le 28 juin dernier. Le 10 octobre 2017, le Gouvernement nous a transmis le rapport de l'inspection générale des finances, établi avec le concours du cabinet d'audit privé Mazars. Le chiffrage des coûts récurrents, c'est-à-dire des coûts annuels, est comparable : entre 60 et 100 millions. En revanche, les coûts de mise en œuvre seraient compris entre 310 millions et 420 millions d'euros selon l'IGF contre 1,2 milliard d'euros pour le cabinet Taj. La quasi-totalité de l'écart concerne les TPE. Cela reflète la différence d'appréciation entre le Gouvernement, résolument optimiste, et la délégation, qui anticipe les questions. Le Gouvernement veut croire les experts-comptables quand ils affirment qu'ils ne répercuteront pas sur leurs clients le prix du prélèvement à la source.

Il ne fait aucun doute que le prélèvement à la source engendrera des frictions. Le climat dans l'entreprise sera gâté par la transmission à l'entreprise des informations sur l'imposition des salariés. Monsieur le Ministre, il est encore temps de renoncer. Le modèle fiscal des pays voisins n'a rien à voir avec le nôtre. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Les Républicains et UC*)

**M. Thierry Carcenac.** – L'article 9 dont je vous parlerai exclusivement ne concerne nullement le principe du prélèvement à la source, acquis depuis le projet de loi de finances pour 2017. Le groupe socialiste est certain que cette modalité de recouvrement n'est pas l'horreur décrite par ses

détracteurs. La complexité du prélèvement à la source est liée à celle de notre système fiscal. Le tiers verseur se verra communiquer un taux d'imposition par l'administration fiscale ou appliquera un taux neutre. Cette méthode simplifiera la vie de nos concitoyens. Entre 2014 et 2015, 38 % des foyers fiscaux ont vu leurs revenus baisser dont 2 % ont connu une baisse supérieure à 30 %. Il n'y aura plus de décalage entre revenus et impôts mais adaptation, y compris à l'évolution du foyer fiscal.

Cette méthode a l'avantage de la simplicité, elle assure la confidentialité. Le tiers verseur reversera le montant d'impôt sur le revenu collecté à l'administration comme il y procède déjà dans le secteur social. Chaque année, le contribuable assurera une régularisation pour solder, s'il y a lieu, l'impôt définitif de l'année précédente.

Un système coûteux pour les entreprises ? Non, pour toutes celles qui ont déjà externalisé l'établissement de la paie. Pour les très petites entreprises, les sommes sont modestes.

Pour l'administration fiscale, le coût informatique et de formation des agents est déjà engagé. Un suivi plus attentif des systèmes d'information doit être effectué.

Les entreprises collectent déjà des impôts comme la TVA et le versement transport ; ce ne serait guère une nouveauté.

Quant aux agents administratifs libérés, ils pourraient utilement être affectés à la lutte contre la fraude fiscale. Qui a peur de l'administration fiscale ? Pas les personnes et entreprises qui respectent leurs obligations.

Pour l'année blanche, crédits d'impôts et déductions fiscales doivent être mieux pris en compte, y compris les travaux effectués dans l'immobilier locatif. Le rapporteur général a raison de vouloir améliorer la déductibilité des travaux effectués en 2018.

Le report d'un an du prélèvement à la source est une montagne qui accouche d'une souris, il permet d'afficher une hausse de salaire par la baisse des cotisations sociales. Les rapports de l'administration fiscale et des cabinets privés ne sont là que pour faire pièce à la proposition de la majorité sénatoriale d'un prélèvement mensuel contemporain.

Le prélèvement à la source décidé sous le précédent gouvernement entrera en vigueur avec seulement quelques modifications de bon aloi.

**M. Marc Laménié.** – (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains*) Établir un projet de loi de finances rectificative est toujours complexe. Le scénario macroéconomique reste inchangé. Le déficit s'améliore de 2,8 milliards d'euros mais il convient de rappeler que la charge de la dette s'élève à 41,2 milliards d'euros. La situation reste grave et préoccupante.

Les recettes fiscales nettes sont révisées légèrement à la hausse pour s'établir à 291,7 milliards d'euros. Nous le devons au dynamisme de la TVA et de la TICPE.

À souligner, les plus de 6 milliards d'euros de sous-budgétisation en 2017.

Ce projet de loi de finances rectificative compte 92 articles que nous avons à peine pu examiner. Or ils recèlent des mesures très techniques. Un exemple, l'article 2 : il ajuste les ressources affectées au compte d'affectation spéciale consacré aux services nationaux conventionnés de transport de voyageurs, que je mentionne car je suis un ardent défenseur du rail, et à l'Afitf. Autre exemple, l'article 13 crée une exonération fiscale pour les entreprises se créant dans les bassins à redynamiser, tels que mon département des Ardennes.

La lutte contre la fraude reste une priorité. Il convient de lui consacrer des moyens humains. Dans un département frontalier comme le mien, nous sommes très attachés à nos trésoreries et à nos douanes.

Nous nous inquiétons du financement de nos collectivités territoriales, de leurs aides à l'investissement et de leurs dotations de fonctionnement.

Le prélèvement à la source inquiète les entreprises, cela a été dit.

Le groupe Les Républicains étudiera ce projet de loi de finances rectificative avec une particulière attention. *(Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains)*

*La discussion générale est close.*

*Prochaine séance, demain, vendredi 15 décembre 2017, à 9 h 30.*

*La séance est levée à 19 h 55.*

**Jean-Luc Blouet**

*Direction des comptes rendus*

## Annexes

*Ordre du jour du vendredi 15 décembre 2017*

### Séance publique

**À 9 h 30, 14 h 30 et le soir**

Présidence :

M. Philippe Dallier, vice-président  
M. Vincent Delahaye, vice-président  
M. Thani Mohamed Soilihi, vice-président

Secrétaire :

M. Guy-Dominique Kennel

- Suite du projet de loi de finances rectificative, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2017 (n°155, 2017-2018)

Rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances (n°158, tomes I et II, 2017-2018)

*Analyse des scrutins publics*

**Scrutin n°45** sur l'ensemble de la proposition de résolution visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission.

**Résultat du scrutin**

Nombre de votants :	338
Suffrages exprimés :	338
Pour :	323
Contre :	15

Le Sénat a adopté

**Analyse par groupes politiques****Groupe Les Républicains (145)**

Pour : 144

N'a pas pris part au vote : 1 - M. Gérard Larcher, Président du Sénat

**Groupe SOCR (78)**

Pour : 78

**Groupe UC (49)**

Pour : 49

**Groupe LaREM (21)**

Pour : 20

N'a pas pris part au vote : 1 - M. Thani Mohamed Soilihi, Président de séance

**Groupe RDSE (21)**

Pour : 21

**Groupe CRCE (15)**

Contre : 15

**Groupe Les Indépendants (11)**

Pour : 11

**Sénateurs non inscrits (5)**

N'ont pas pris part au vote : 5 - M. Philippe Adnot, Mmes Christine Herzog, Claudine Kauffmann, MM. Jean Louis Masson, Stéphane Ravier

*Composition d'une éventuelle CMP***Projet de loi de finances rectificative pour 2017**

Représentants du Sénat :

Titulaires : MM. Vincent Éblé, Albéric de Montgolfier, Philippe Dallier, Mme Christine Lavarde, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Sophie Taillé-Polian, M. Julien Bargeton

Suppléants : MM. Éric Bocquet, Yvon Collin, Bernard Delcros, Jacques Genest, Éric Jeansannetas, Roger Karoutchi, Sébastien Meurant