

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 8701

- *Table ronde sur la refonte du dispositif public d'appui au commerce extérieur (publié ultérieurement)..... 8701*
- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobile - Examen des amendements de séance au texte de la commission..... 8701*
- *Proposition de loi visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles - Désignation des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire 8705*
- *Groupe de travail relatif aux conséquences économiques des violences commises en marge des manifestations des gilets jaunes - Présentation du rapport d'information..... 8705*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 8713

- *Opération Sophia – Audition du Contre-amiral Olivier Bodhuin (sera publié ultérieurement).. 8713*
- *Projet de loi autorisant la ratification du traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemandes – Examen du rapport et du texte de la commission..... 8713*
- *Questions diverses..... 8725*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 8727

- *Financement public des opérateurs de l'hébergement d'urgence – Examen du rapport d'information..... 8727*
- *Application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 et situation et perspectives des comptes sociaux - Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics..... 8738*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 8751

- *Projet de loi portant ratification de l'ordonnance du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 - Examen du rapport et du texte de la commission 8751*
- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la création du Centre national de la musique - Examen du rapport et du texte de la commission..... 8763*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 8781

- *Sécurité des ponts - Examen du rapport de la mission d'information (sera publié ultérieurement)..... 8781*
- *Désignation d'un rapporteur 8781*
- *Audition de M. Yann Wehring, ambassadeur délégué à l'environnement (sera publié ultérieurement)..... 8781*

COMMISSION DES FINANCES..... 8783

- *Contrôle budgétaire – Avenir du Stade de France – Communication (sera publié ultérieurement)..... 8783*
- *Rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publique - Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes..... 8783*
- *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 – Missions « Santé » et « Solidarité, insertion et égalité des chances » - Audition de Mmes Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, et Christelle Dubos, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé (sera publié ultérieurement)..... 8801*

COMMISSION DES LOIS 8803

- *Projet de loi portant ratification de l'ordonnance n° 2019-207 du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 – Examen du rapport pour avis..... 8803*
- *Nomination d'un rapporteur 8806*
- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à améliorer la trésorerie des associations – Examen du rapport et du texte de la commission..... 8806*
- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires – Examen du rapport et du texte de la commission 8821*
- *Proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture, de simplification, de clarification et d'actualisation du droit des sociétés – Examen, en deuxième lecture, du rapport et du texte de la commission 8822*
- *Projet de loi de transformation de la fonction publique - Suite de l'examen des amendements au texte de la commission..... 8827*
- *Coopération judiciaire en matière pénale et mise en œuvre du parquet européen – Communication 8831*

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.. 8837

- *Audition de MM. Jean-Claude Barboul, président, et François-Xavier Selleret, directeur général de l'Agirc-Arrco..... 8837*

- *Audition de Mme Patricia Ferrand, présidente, MM. Eric Le Jaouen, premier vice-président, Vincent Destival, directeur général, et Pierre Cavard, directeur des études et analyses de l'Unédic*..... 8843

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES 8847

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé*..... 8847
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité et de la chasse*..... 8875
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi organique modifiant la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ..* 8901
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés*..... 8902

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SOUVERAINETÉ NUMÉRIQUE 8913

- *Audition de Mme Claire Mathieu, directrice de recherche au CNRS, spécialiste des algorithmes*..... 8913
- *Audition de M. Éric Léandri, président et cofondateur de Qwant* 8921
- *Audition de M. Nadi Bou Hanna, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État au ministère de l'action et des comptes publics* 8933
- *Audition du Général François Lecointre, chef d'État-Major des armées (CEMA)* 8943

MISSION D'INFORMATION SUR LA SOUS-UTILISATION CHRONIQUE DES FONDS EUROPÉENS EN FRANCE..... 8955

- *Audition de M. David Le Bras, délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France, et Mme Katia Paulin, déléguée générale adjointe* 8955
- *Audition de M. Morgan Larhant, sous-directeur Europe et agriculture à la direction du budget du ministère de l'action et des comptes publics, et Mme Anne-Céline Didier, cheffe du bureau Finances et politiques de l'Union européenne*..... 8964
- *Audition de MM. Francesco Gaeta et Salvatore Serravalle, secrétaires généraux adjoints des affaires européennes (sera publié ultérieurement)* 8970
- *Audition de M. Alain Cadec, président du conseil départemental des Côtes d'Armor, représentant de l'Assemblée des départements de France (sera publié ultérieurement)*..... 8970
- *Audition de M. Olivier Touvenin, chef du Service comptable de l'État à la direction générale des finances publiques du ministère de l'action et des comptes publics (sera publié ultérieurement)*..... 8970

MISSION D'INFORMATION PORTANT SUR « LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS COLLECTIFS : FAUSSE BONNE IDÉE OU RÉVOLUTION ÉCOLOGIQUE ET SOCIALE DES MOBILITÉS ? » 8971

- *Audition de M. Christophe Najdovski, adjoint à la maire de Paris, en charge des transports, de la voirie, des déplacements et de l'espace public..... 8971*
- *Table ronde (sera publié ultérieurement) 8978*
- *Cadrage du rapport de la mission..... 8978*

MISSION D'INFORMATION SUR LES ENJEUX DE LA FILIÈRE SIDÉRURGIQUE DANS LA FRANCE DU XXI^E SIÈCLE : OPPORTUNITÉ DE CROISSANCE ET DE DÉVELOPPEMENT 8987

- *Audition de dirigeants d'entreprises sidérurgiques de la « Metal'Valley » à Montbard..... 8987*
- *Audition de Mme Christel Bories, présidente du comité stratégique de filière « Mines et métallurgie » et présidente-directrice générale d'Eramet 8997*
- *Audition de M. Philippe Crouzet, président du directoire de VALLOUREC (sera publié ultérieurement)..... 9004*

MISSION COMMUNE D'INFORMATION « TRANSPORTS AÉRIENS ET AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES » 9005

- *Audition de MM. Yves Crozet, professeur émérite (IEP Lyon) et Paul Chiambaretto, professeur à la Montpellier Business School et chercheur associé à Polytechnique, spécialistes du transport aérien 9005*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 1^{ER} JUILLET ET A VENIR 9021

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 26 juin 2019

- Présidence de Mme Élisabeth Lamure, vice-présidente –

Table ronde sur la refonte du dispositif public d'appui au commerce extérieur (publié ultérieurement)

La réunion est ouverte à 9 heures.

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobile - Examen des amendements de séance au texte de la commission

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Nous avons 19 amendements à examiner. Je suggère que la rapporteure propose brièvement son avis. Celles et ceux qui souhaitent prendre la parole pour défendre leur amendement pourront le faire. Cependant, il est souhaitable que l'essentiel des débats aient lieu en séance.

Mme Catherine Procaccia, rapporteure. – Un certain nombre d'amendements ont déjà été déposés en commission. Nous en avons déjà débattu et nous pourrions en débattre en séance.

Article 1^{er}

Mme Catherine Procaccia, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° 15, qui propose de supprimer la référence à la 5G alors que c'est l'un des apports importants du texte de la commission.

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

Mme Catherine Procaccia, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° 8 qui impose une notification de toute modification des appareils, ce qui serait beaucoup trop lourd.

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

Mme Catherine Procaccia, rapporteure. – Avis favorable aux amendements n°s 3 rectifié *quinquies* et 1 rectifié *bis*, à condition que leurs auteurs retirent toute référence aux équipementiers. J'avais proposé leur retrait en commission pour pouvoir en discuter en séance.

Mme Patricia Morhet-Richaud. – J'ai rectifié mon amendement.

Mme Sylviane Noël. – Il en est de même pour celui que je propose.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 3 rectifié sexies et I rectifié ter.

Mme Catherine Procaccia, rapporteure. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 9 rectifié et 17, qui reviennent sur la position de la commission.

Mme Viviane Artigalas. – L'article précise que le dossier de demande d'autorisation ne mentionnera pas le périmètre géographique d'exploitation du réseau, alors que le fait de savoir où les équipements seront déployés sera essentiel dans l'instruction de la demande par les services de l'État. Supprimer cette mention pourrait d'ailleurs aboutir à ce qu'on ne veut pas, c'est-à-dire, à l'interdiction, par précaution, d'un équipementier sur l'ensemble du territoire. Nous partageons avec le rapporteur la préoccupation selon laquelle l'État n'a pas à conduire la politique d'achat des opérateurs. Cet amendement ne remet pas en cause cette orientation. Il se contente de réinsérer la mention du périmètre géographique de déploiement dans le dossier de demande. Ne pas le faire serait, à mon sens, une erreur.

Mme Catherine Procaccia, rapporteure. – Je maintiens mon avis défavorable. Nous pourrions obtenir des réponses du Gouvernement en séance, notamment lors de l'examen de l'amendement n^o 10 rectifié.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 9 rectifié et 17.

Mme Catherine Procaccia, rapporteure. – L'amendement n^o 13 rectifié porte sur le commissariat aux communications électroniques de défense. Personne n'a défendu la nécessité de son avis durant les auditions. Ne rajoutons pas une étape dans la procédure. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement identique n^o 13 rectifié.

Mme Catherine Procaccia, rapporteure. – Avis de sagesse à l'amendement n^o 10 rectifié.

Mme Viviane Artigalas. – Cet amendement n'a de sens que pour contrebalancer la mention du périmètre géographique dans le dossier de demande d'autorisation. Si on la supprime, il n'aura plus d'objet.

Mme Catherine Procaccia, rapporteure. – Nous pourrions en discuter en séance avec la ministre.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n^o 10 rectifié.

Mme Catherine Procaccia, rapporteure. – Avis défavorable sur les amendements n^{os} 11 rectifié et 19, qui reviennent sur la position adoptée en commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 11 rectifié et 19.

Article additionnel après l'article 4

Mme Catherine Procaccia, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n°12 rectifié, conformément à notre position constante sur les demandes de rapport.

Mme Viviane Artigalas. – Nous avons été au moins trois à demander cette évaluation. Madame la rapporteure, vous nous aviez dit qu'il n'y avait eu ni étude d'impact, ni avis du Conseil d'État. Le rapporteur pour avis de la commission de la défense et Mme Anne-Catherine Loisier ont réclamé cette évaluation.

Mme Catherine Procaccia, rapporteure. – Grâce à une proposition de résolution émanant de votre groupe, il revient au rapporteur du texte de suivre l'application de la loi. N'en doutez pas, je m'y emploierai.

Mme Viviane Artigalas. – Un rapport aurait plus d'impact.

Mme Catherine Procaccia, rapporteure. – Je n'en suis pas certaine.

M. Marc Daunis. – Je ne suis pas favorable aux rapports. Cependant, veillons à ne pas nous priver d'instruments d'évaluation. Dans cette commission, nous avons voté un rapport, il n'y a pas si longtemps. Nous observons une convergence de vues dans l'hémicycle sur la nécessité d'une évaluation. Ayons le débat en séance. Ce serait une erreur de ne pas intégrer cette demande de rapport dans le texte.

M. Fabien Gay. – N'interdisons pas complètement les rapports, même s'il ne faut pas les multiplier. On pourrait donner un avis de sagesse à cet amendement pour avoir le débat en séance.

Mme Catherine Procaccia, rapporteure. – Soit. Sagesse.

M. Franck Montaugé. – Je me réjouis qu'il revienne au rapporteur de procéder au suivi et à l'évaluation des textes votés. Cependant, cette disposition n'est pas exclusive de la production d'un rapport par les services concernés. Il s'agit de donner des moyens aux forces de sécurité. Le travail de la rapporteure pourrait s'alimenter au contenu d'un rapport. La 5G va évoluer en fonction des technologies mobilisables. Nous devons revenir régulièrement sur le sujet. Il faut que nous en discutons en séance.

Mme Catherine Procaccia, rapporteure. – Sagesse, tout en sachant que dans le rapport, on n'aura que l'avis du Gouvernement, pas celui des opérateurs. Le rapport ne sera que partiel.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 12 rectifié.

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Nous nous retrouverons pour l'examen de ce texte, cet après-midi, en séance.

À la suite d'un débat, la commission a prononcé un avis sur l'ensemble des amendements de séance, ces derniers sont repris dans le tableau ci-après :

Article 1er			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme NOËL	2 rect. <i>quinquies</i>	Extension du régime d'autorisation aux équipementiers	Défavorable
M. COLLIN	15	Suppression de la référence explicite aux réseaux de cinquième génération	Défavorable
M. COLLIN	16	Mention de la disponibilité des réseaux	Favorable
M. IACOVELLI	8	Notification de toute modification des appareils	Défavorable
Mme NOËL	3 rect. <i>quinquies</i>	Rédaction de l'arrêté en référence à la terminologie utilisée dans les standards internationaux	Favorable si rectifié
Mme MORHET-RICHAUD	1 rect. <i>bis</i>	Rédaction de l'arrêté en référence à la terminologie utilisée dans les standards internationaux	Favorable si rectifié
Mme ARTIGALAS	9 rect.	Précision du périmètre géographique d'exploitation dans le dossier de demande d'autorisation	Défavorable
M. COLLIN	17	Précision du périmètre géographique d'exploitation dans le dossier de demande d'autorisation	Défavorable
M. BOUTANT	13 rect.	Consultation obligatoire du commissariat aux communications électroniques de défense sur toute demande d'autorisation	Défavorable
Mme NOËL	4 rect. <i>quinquies</i>	Suppression du caractère temporaire de l'autorisation préalable délivrée par le Premier ministre	Défavorable
Mme ARTIGALAS	10 rect.	Éviter que l'autorisation ne permette à l'État d'imposer aux opérateurs une répartition et une pluralité d'équipements sur un ou plusieurs périmètres géographiques.	Sagesse
Mme NOËL	5 rect. <i>quinquies</i>	Suppression de la mention des modalités de déploiement et d'exploitation	Défavorable
Le Gouvernement	18	Référence aux États non membres de l'Union européenne plutôt qu'à tout État étranger	Défavorable
Mme ARTIGALAS	11 rect.	Prise en considération des risques de ralentissement du rythme de déploiement des appareils sur le territoire national, de renchérissement éventuel des coûts de ce déploiement et de remise en cause de l'accès des utilisateurs finaux aux services.	Défavorable
Le Gouvernement	19	Suppression de l'exigence de proportionnalité des conséquences de la décision au regard du risque sérieux d'atteinte aux intérêts de la défense et de la sécurité nationale	Défavorable
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme NOËL	6 rect. <i>bis</i>	Extension du régime d'autorisation aux équipementiers (coordination)	Défavorable
M. ALLIZARD	14	Rehaussement de l'amende encourue par toute personne qui rompt volontairement un câble sous-marin ou lui cause une détérioration qui pourrait interrompre ou entraver, en tout ou partie, les communications électroniques.	Favorable

Article 3			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme NOËL	7 rect. <i>quinquies</i>	Suppression de l'application de la proposition de loi aux équipements installés à compter du 1er février 2019	Défavorable
Article additionnel après Article 4			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme ARTIGALAS	12 rect.	Rapport annuel d'évaluation du dispositif	Défavorable

Proposition de loi visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles - Désignation des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de Mmes Sophie Primas, Catherine Procaccia, M. Pascal Allizard, Mmes Anne-Catherine Loisier, Viviane Artigalas, M. Rachel Mazuir et Mme Noëlle Rauscent, comme membres titulaires, et de MM. Patrick Chaize, Olivier Cigolotti, Yvon Collin, Fabien Gay, Franck Montaugé, Mmes Patricia Morhet-Richaud et Sylviane Noël, comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire qui pourrait se tenir à l'Assemblée nationale le mercredi 3 juillet prochain à 18h30.

Groupe de travail relatif aux conséquences économiques des violences commises en marge des manifestations des gilets jaunes - Présentation du rapport d'information

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Je laisse la parole à notre rapporteur sur ce groupe de travail.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian, rapporteure. – Lorsque nous l'avons auditionné le 19 mars, nous avons tous entendu le ministre de l'économie et des finances nous annoncer que les mesures de soutien aux commerçants et artisans impactés par les violences en marge du mouvement de gilets jaunes permettraient d'éviter toute faillite.

Dans la foulée, notre commission a annoncé la création d'un groupe de travail pour évaluer les conséquences économiques de ces violences, et leur prise en charge par les pouvoirs publics. Je souhaite aujourd'hui vous présenter nos conclusions et nos recommandations. Je souhaite au préalable remercier l'administrateur qui m'a assistée dans cette mission. Il a réalisé à mes côtés un travail de grande qualité.

Nous avons échangé avec environ quarante-cinq personnes, reçu environ une trentaine de contributions écrites. Il ressort de notre travail que les violences commises sont amenées à accentuer le phénomène de dévitalisation des centres-villes à l'œuvre depuis de nombreuses années et que notre collègue Martial Bourquin a minutieusement étudié l'an

dernier lorsqu'il a proposé un Pacte national de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs.

Nous avons pu nous en rendre compte facilement : les violences et débordements ont eu un impact dramatique sur leur activité – en moyenne, 30 % de baisse de chiffre d'affaires sur plusieurs mois. Surtout, leurs conséquences continuent de se faire sentir aujourd'hui, et le pire est peut-être à venir en termes notamment de défaillances d'entreprises. Les événements ont eu lieu hier, les conséquences sont demain.

Ces violences et débordements sont inédits tant par leur intensité que par l'ampleur et la durée de leur impact sur les commerçants et artisans. La répétition hebdomadaire des violences pendant six mois traduit une défaillance de l'État dans sa fonction régaliennne de maintien de l'ordre public et un manque dans la protection de la liberté d'entreprendre et de la liberté du commerce et de l'industrie.

Il me semble également que les premières victimes de ces agissements sont les salariés, qui sont loin d'être des privilégiés : plusieurs d'entre eux sont traumatisés psychologiquement par les agressions, qu'elles soient physiques ou verbales. Ils sont en outre victimes d'une réduction de leurs revenus et témoins d'une diminution brutale des opportunités d'emploi.

Rendez-vous compte, mes chers collègues, que les violences se sont déroulées dans les centres-villes alors que ces derniers sont déjà fragilisés depuis de nombreuses années par une désertification croissante, comme en témoigne l'évolution des taux de vacance commerciale. Ces débordements ne peuvent qu'accentuer ce phénomène déjà critique.

Au total, les préjudices économiques se comptent en plusieurs centaines de millions d'euros pour les dommages matériels et même en plusieurs milliards d'euros pour les pertes d'exploitation des entreprises. En moyenne, l'activité dans les centres-villes a diminué entre 20 % et 30 % depuis six mois.

Par ailleurs, les conséquences économiques sont multiples : les pertes sont souvent irrécupérables, des stocks sont vendus à faibles prix, les commerçants réalisent des promotions désespérées pour compenser les pertes, la trésorerie s'assèche dramatiquement, leurs dossiers bancaires se dégradent, des retards de paiement des fournisseurs sont constatés et entraînent des réactions en chaîne.

Certaines entreprises ont souscrit une clause assurantielle « perte d'exploitation » qui les indemnise de ces pertes en cas de dommages matériels ; mais très rares sont les entreprises qui sont protégées par une garantie « perte d'exploitation » lorsqu'il n'y a pas de dommage, en raison notamment du coût très élevé de ces contrats.

Nous l'avons entendu tout au long de nos auditions : les violences ont accompagné et parfois initié un changement des habitudes de consommation qu'il sera difficile d'inverser (que ce soit le report vers le commerce en ligne ou la désertification des centres-villes le samedi et même en semaine). Ces conséquences économiques sont en outre appelées à se poursuivre.

Pour prendre en charge ces conséquences économiques, le Gouvernement a préféré rappeler les dispositifs existants et les intensifier légèrement plutôt que de prendre des mesures nouvelles. Ces dispositifs sont les suivants : l'activité partielle, l'ouverture le

dimanche, les reports d'échéances sociales et fiscales, quelques remises fiscales, la médiation du crédit, les prêts garantis par Bpifrance. Une seule mesure nouvelle a été décidée : une enveloppe de 5,5 millions d'euros destinée à cofinancer des opérations de communication dans les centres-villes afin de les redynamiser.

Il faut reconnaître qu'une partie de ces dispositifs existants présente une certaine efficacité et que les leviers de communication utilisés ont été nombreux. Toutefois, cette communication a été affaiblie par le trop grand nombre d'interlocuteurs mobilisés ; un sentiment de confusion est né d'un nombre trop important de « mesurètes ».

Surtout, et je crois que ce point est clef, mes chers collègues : plusieurs de ces mesures sont insuffisamment ciblées, donc inadaptées à la situation de TPE qui n'ont ni le temps ni les moyens d'affronter tant de complexité administrative.

À l'issue de nos travaux, je crois que nous pouvons conclure que cette réponse témoigne d'une mauvaise compréhension de l'ampleur des impacts que ces violences ont pour les entreprises.

Certes l'exécutif a été contraint de réagir en urgence, j'en conviens tout à fait. La violence de certaines manifestations nous a tous pris de court. Mais rien ne justifie que les mesures les plus utiles aux entreprises et les plus demandées aient été repoussées ou retardées volontairement (je pense à l'idée d'un fonds d'indemnisation nationale, à une exonération de certains impôts plutôt que leur report, ou tout simplement au fait de faire respecter les interdictions de manifestation lorsqu'elles ont été prises !).

On pourra certes nous rétorquer qu'aider ces entreprises coûte cher : mais l'État a prévu 17 milliards d'euros pour répondre à la crise, contre seulement 5 millions d'euros pour aider nos entreprises qui font vivre tant de nos territoires. Il y a un vrai sentiment de « deux poids, deux mesures ».

Bien sûr, des mesures d'ampleur sont nécessaires face aux situations économiques que vivent nombre de nos concitoyens, mais les artisans et commerçants impactés ne doivent pas être les grands oubliés de la solidarité nationale !

Pourtant, les appels à l'aide de nos artisans et commerçants sont restés sans vraiment de réponse à la hauteur, alors qu'ils ont été relayés dès le début du mouvement... Par conséquent, les entreprises ont très peu sollicité ces aides, par pudeur mais surtout par peur de la complexité de ces dossiers et car elles ne répondaient que peu à leurs attentes.

Les CCI et les CMA ont été très sollicitées afin de diffuser l'information auprès des entreprises, de les accompagner dans leurs démarches et de remonter leurs difficultés. Elles ont assumé ce rôle avec beaucoup d'engagement et d'efficacité, dans un contexte budgétaire pourtant très contraint. Ce professionnalisme doit être salué.

De nombreuses collectivités territoriales ont également répondu présentes. Nous pouvons dire que ces collectivités, ces chambres consulaires, ont assumé en lieu et place de l'État une grande part de sa responsabilité : elles ont pris en charge les conséquences économiques par des fonds d'aides directes locaux, des exonérations de droits d'occupation du domaine public et tentent aujourd'hui de redynamiser les centres-villes. Tout cela vient réparer des dégâts alors qu'à l'origine, il y a eu une défaillance de l'État dans le maintien de l'ordre public, dans sa première fonction régaliennne !

Malheureusement, ces mesures d'aides ont également atteint leurs limites, étant donné que les critères d'éligibilité ont souvent été fixés à des niveaux qui empêchaient, dans les faits, les entreprises de s'en saisir.

En conclusion, il y a eu un manque de l'État dans sa gestion de l'ordre public, qui s'est traduit par des conséquences économiques terribles pour les commerçants (environ 30 % de pertes dans les centres-villes, sans compter les dégâts matériels). Pour soutenir ces entreprises, l'État a annoncé des mesures qui n'étaient ni nouvelles, ni bien adaptées à la démesure de la situation. Ce sont donc les collectivités locales et les chambres consulaires qui ont pris le relai, alors que cela relevait de la responsabilité de l'État.

À la suite de ce constat, nous effectuons plusieurs recommandations, qui s'articulent autour de trois axes.

– Le premier axe concerne la protection des entreprises en amont, lorsqu'une manifestation violente est susceptible d'intervenir et qu'il faut les prévenir. Nos collègues de la commission des lois avaient proposé neuf mesures, le 10 avril dernier, pour améliorer le maintien de l'ordre public. Par exemple : amplifier l'effort de renseignement en amont des manifestations et systématiser la pratique des retours d'expérience en préfecture, pour s'adapter à la prochaine. L'État doit se saisir de ces propositions équilibrées ! J'en profite pour vous dire que nous avons rencontré sur les Champs-Élysées une grande marque de distribution, Publicis, qui a subi des violences à la suite de la finale de la coupe du monde de football en 2018 : les conséquences ne sont toujours pas réglées à ce jour. Publicis n'a donc pas tiré profit de ce qu'il s'est passé depuis en termes d'activité.

Nous pouvons également recommander de mieux cibler les périmètres d'interdiction de circuler. Certains étaient trop larges et duraient bien après la manifestation, ce qui a pénalisé inutilement les commerçants des centres-villes.

– Le deuxième axe concerne le fait que l'État doive prendre ses responsabilités. Tous les commerçants le disent : les mesures les plus utiles ne sont pas des prêts à taux zéro ou des reports d'échéances. Il faut un fonds national d'indemnisation, avec des critères d'éligibilité qu'il ne nous appartient pas de fixer ici.

L'autre solution est de s'inspirer d'une clause de « retour à meilleure fortune » : l'État abandonnerait certaines créances fiscales jusqu'à ce que la situation de l'entreprise puisse s'améliorer.

Nous recommandons aussi de s'inspirer de ce qui se fait en matière agricole : l'État pourrait ainsi prendre en charge une partie de la prime d'assurance liée à la garantie « perte d'exploitation sans dommage matériel ». Le nombre d'entreprises protégées augmenterait et les primes d'assurance baisseraient en conséquence.

J'ai bien conscience que la probabilité que l'État reprenne entièrement à son compte ces mesures est faible. Je crois qu'il est important que l'on puisse alimenter le débat public en propositions, charge au Gouvernement ensuite d'expliquer pourquoi aucune amélioration de la protection des entreprises n'était possible.

Une quatrième recommandation dans cet axe concerne le fait de faciliter le recours au tribunal afin d'engager la responsabilité de l'État du fait des attroupements. Aujourd'hui un tel recours a peu de chance d'aboutir et coûte cher : l'article de loi est assez

flou, et la jurisprudence qui est venue le compléter est complexe et un peu hasardeuse. Il faudrait réécrire cet article afin de clarifier certains points. En outre, un tel recours coûte cher pour le justiciable. Nous proposons de réfléchir à une protection juridique de type « garantie défense recours » qui serait souscrite dans les polices d'assurance, sous forme d'une prise en charge financière des frais d'avocat à l'occasion d'un tel recours lié à ces sinistres.

– Le troisième axe, enfin, concerne le fait de favoriser l'accès des entreprises aux aides publiques. Pour ce faire, il importe de recommander d'une part que les critères d'éligibilité des fonds d'aides soient assouplis, afin de ne pas exclure bon nombre d'entreprises. D'autre part, il serait utile de généraliser à tout le territoire le principe des « guichets uniques » au sein des CCI et CMA qui réunissent tous les acteurs publics de soutien. Ainsi, les aides seraient beaucoup plus lisibles et les petites entreprises seraient aidées dans la constitution de leurs dossiers.

D'autres éléments et recommandations figurent dans le rapport, mais nous avons souhaité nous en tenir à l'essentiel.

Mes chers collègues, je vous remercie pour votre attention, et je suis prête à répondre à toutes vos questions, notamment sur les auditions réalisées.

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Merci beaucoup pour ce rapport qui nous rappelle en effet des événements assez douloureux. Je note au passage que les médias sont très présents sur l'événement, l'oublient vite et, surtout, oublient les conséquences de l'événement et c'est bien ce dont il est question aujourd'hui.

Nous avons reçu ici-même le ministre de l'intérieur et le ministre de l'économie sur ce sujet. J'avais alors posé la question de la possibilité d'un fonds d'aide qui pourrait être alimenté par la taxe GAFA, qui est censée rapporter 500 millions d'euros. Le ministre avait alors écarté cette idée mais, à la lumière de ce rapport, je maintiens que cette piste reste à creuser.

M. Roland Courteau. – J'adresse mes félicitations à la rapporteure. Vous aviez interrogé la semaine dernière le directeur de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) sur les pertes de revenus commerciaux imputables au mouvement des gilets jaunes. J'avais également posé la question, après vous, des initiatives éventuelles pouvant être prises par la CDC sur ce sujet mais je ne me souviens pas de la réponse qui a été apportée...

Mme Viviane Artigalas. – Les grandes villes ont été particulièrement médiatisées, mais les villes moyennes qui avaient déjà de nombreuses difficultés en centre-ville ont été très impactées également. La situation était déjà fragilisée par la crise des centres-villes et bien que les violences aient été moins spectaculaires, les dégâts économiques sont considérables. Je précise que le blocage des ronds-points dans les départements ruraux a été particulièrement préjudiciable aux commerces de ces centres-villes car les habitants du département ont changé leurs habitudes et leurs parcours d'achats et ont cessé de venir dans ces centres-villes. Ils ne se sont pas tous rabattus sur le commerce électronique mais, en tous cas, de nombreux commerces de centre-ville ont été amenés à licencier du personnel pour survivre. Me confirmez-vous ces difficultés des villes moyennes ?

M. Daniel Gremillet. – Je voudrais vous dire combien je partage votre diagnostic qui rejoint parfaitement les remontées de terrain des maires et commerçants. On a beaucoup parlé des grandes villes mais l'impact sur les territoires a été bien plus profond et bien plus fin

que cela. Il y a des changements d'habitude, qui durent. Enfin, s'agissant des propositions, je suggère de prolonger la réflexion pour prendre en compte toute la chaîne commerciale, avec, en particulier, le cas des entreprises qui ont été pénalisées à cause de retards de livraison imputables à des facteurs exogènes.

M. Laurent Duplomb. – Ma principale réflexion porte sur le phénomène nouveau auquel on assiste dans la gestion des crises : l'État n'est plus capable de les gérer, mais surtout l'État fait des choix. L'image que je garde en mémoire est celle des forces de l'ordre qui reculent et laissent piller les magasins par certains manifestants. Cela me paraît inacceptable : l'État doit garantir la sécurité des personnes mais aussi des biens. Si l'on poursuit dans cette voie, les manifestants auront désormais beau jeu de s'organiser pour piller magasins, maisons ou autres. Ce n'est pas acceptable dans une société organisée. Il est intolérable de laisser piller, en quelques minutes, le résultat du travail de toute une vie. Il faut que ce rapport soit mis en avant.

J'ai assisté à la réunion avec les ministres qui nous assuraient avoir pris la mesure du problème, tant sur la problématique sécuritaire que sur celle du remboursement ou du moins des aides aux commerçants. Au vu de ce rapport, nous voyons que tout cela était des mots et que l'action est loin d'être acquise.

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Madame la Rapporteur, vous avez la parole.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian, rapporteure. – Monsieur Courteau, vous avez entièrement raison : je n'ai pas eu de réponse à ma question durant l'audition du directeur général de la CDC. L'État peut pourtant consulter la Caisse pour trouver la solution. Si on veut faire un fonds d'indemnisation géré par la CDC, c'est l'une des solutions à envisager. Quant au fond du problème, il ressort de nos auditions qu'il y a eu une défaillance de l'État dans le maintien de l'ordre public. Le droit de manifester existe, mais celui d'entreprendre librement aussi.

M. Laurent Duplomb. – Sans oublier le fait que les commerçants ont payé pour se protéger !

Mme Évelyne Renaud-Garabedian, rapporteure. – Tout à fait, ils sont en outre très résignés. Ils ont subi ces manifestations et ont été victimes de dommages, ont perdu du chiffre d'affaires, ont rencontré des problèmes avec leurs salariés et pour poursuivre l'activité. Ils ne demandent que le retour à l'ordre public. Une crise qui dure durant six mois est impossible à supporter pour une PME. Une grande entreprise peut le supporter, mais la France ne se résume pas à ces entreprises : c'est avant tout des PME, des PMI, des artisans, des commerçants, des professions libérales. Les grandes entreprises qui ont des succursales ont fermé certains points de vente et restitué le bail au propriétaire. Mais la petite entreprise, elle, dépose le bilan !

À titre personnel, je suis convaincue que pour les commerçants, le problème se posera au deuxième semestre, car le chiffre d'affaires au cours des six premiers mois de l'année n'était pas au rendez-vous. Certes ils ont obtenu des reports d'échéances, mais ils vont avoir à payer maintenant les arriérés et les charges courantes. Or, le chiffre d'affaires n'est toujours pas suffisant. Nous avons rencontré plusieurs présidents de CCI, qui attestent que pour l'instant les procédures de dépôts de bilan n'augmentent pas mais que le deuxième semestre sera très dur pour les entreprises.

Les salariés sont traumatisés psychologiquement. Dans certains magasins, des casseurs ont voulu rentrer avec des tronçonneuses ! Les salariés dans ces zones sont bloqués par l'absence de transport en commun, leurs revenus sont amoindris et ils vivent dans une atmosphère de violence physique et verbale. Certains ont perdu jusqu'à 1 000 euros de salaire par mois. Ce ne sont pas des privilégiés ! Les difficultés sont les mêmes, quel que soit l'endroit où le salarié travaille.

Les impacts ont été ressentis aussi bien dans les métropoles (Bordeaux, Dijon, Marseille, etc.) que dans les plus petites villes. La plus grosse conséquence de ces violences est le changement de comportement du consommateur vis-à-vis de l'acte d'achat. Le transfert n'a certes pas été automatique vers les sites internet, mais le mode de consommation a changé. On a observé par exemple une baisse de la consommation, car l'achat plaisir du samedi a disparu durant six mois. Samedi dernier en revanche, le chiffre d'affaires est reparti à la hausse. Espérons que cela dure !

Des avantages ont été consentis comme l'ouverture le dimanche. Mais le commerçant ne peut pas ouvrir le dimanche ou bénéficier de l'activité partielle : il veut garder son salarié, et a souvent baissé son salaire pour faire vivre ses salariés.

Ce que demandent les commerçants n'est pas un report d'échéance mais un abandon de créances. Par exemple, avec « retour à meilleure fortune ». Ce qui compte, c'est de ne pas avoir de délai fixe de remboursement. Car si le commerçant n'a pas de trésorerie, cela ne servira à rien de lui imposer un paiement qui accentuera ses difficultés.

M. Michel Raison. – Il pourrait être pertinent de reprendre les propos du ministre de l'économie qui nous avait dit qu'aucune entreprise ne sera affectée et qu'il fera tout pour qu'il n'y ait pas de difficulté. Les promesses n'engagent que ceux qui les écoutent. Il y a eu des reports de charges certes, mais cela n'a jamais supprimé les difficultés. Nous pourrions lui adresser un courrier à ce sujet, comparant ses propos avec la réalité.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian, rapporteure. – Nous avons tous entendu la même chose. Au début de notre rapport, nous rappelons ces propos.

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Donc il faut lui envoyer le rapport.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian, rapporteure. – Nous pourrions le ré-auditionner au deuxième semestre.

La commission des affaires économiques autorise la publication du rapport.

La réunion est close à 11 h 30.

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

Mercredi 26 juin 2019

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 09 h 35.

**Opération Sophia – Audition du Contre-amiral Olivier Bodhuin (sera publié
ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Projet de loi autorisant la ratification du traité entre la République française
et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration
franco-allemandes – Examen du rapport et du texte de la commission**

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons le projet de loi de ratification du traité signé le 22 janvier 2019 à Aix-la-Chapelle. La perspective de la tenue d'un conseil franco-allemand en septembre a conduit le Gouvernement à hâter l'examen de ce texte, qui débute donc au Sénat.

Depuis l'acceptation par le chancelier Adenauer du projet de Communauté européenne du charbon et de l'acier proposé par Robert Schuman en 1950, depuis le premier jumelage entre les villes de Montbéliard et de Ludwigsburg, depuis le discours à la jeunesse prononcé par le Général de Gaulle au château de Ludwigsburg en 1962, l'amitié franco-allemande a remplacé la haine et le revanchisme au cœur même de l'Europe.

Le 22 janvier 1963, le traité de l'Élysée a gravé dans le marbre cette nouvelle amitié qui devait prévaloir non seulement entre les gouvernements, mais aussi et surtout entre les peuples. Nous sommes nombreux à avoir étudié l'allemand première langue !

Dans l'esprit du Général de Gaulle, ce traité visait certes à instaurer une coopération approfondie entre les deux pays. Mais il avait aussi pour but d'arrimer définitivement l'Allemagne à une Europe que le Général voulait indépendante malgré la forte influence exercée par les deux grandes puissances. La relation franco-allemande, c'est une amitié entre deux pays, mais c'est aussi la condition même de la possibilité d'une amitié plus large, celle entre tous les membres de l'Union européenne.

Dans une conjoncture internationale marquée par le retour de l'affirmation sans nuance de la puissance, par une versatilité parfois troublante de l'allié américain et par le Brexit, toute réaffirmation de cette relation franco-allemande est aussi la manifestation d'un attachement profond à la paix, à la prospérité et à la sécurité européennes. C'est aujourd'hui aussi une alliance de valeurs, pour la défense du multilatéralisme.

Par le traité d'Aix-la-Chapelle, l'Allemagne et la France ont ainsi réaffirmé leur amitié. Elles ont également souhaité répondre ensemble aux grands défis politiques, économiques, environnementaux, sociaux et technologiques du XXI^e siècle, tout en

garantissant la sécurité de l'Europe face à toutes les menaces et en défendant des valeurs démocratiques aujourd'hui en recul.

Pourtant, le contenu reste limité dans son ambition et marqué par une série de réserves ; il est moins concret que le traité de 1963. Je soulignerai cependant un certain nombre d'avancées, dans les domaines relevant des compétences de notre commission.

La première vertu est, de manière stratégique, de rappeler que le couple franco-allemand est nécessaire à l'Europe, en particulier à sa sécurité. La France et l'Allemagne s'engagent « à renforcer la capacité d'action de l'Europe » et à « investir conjointement pour combler ses lacunes capacitaires » dans des projets industriels.

La seconde vertu de ce traité est de favoriser une approche stratégique et opérationnelle commune aux deux pays. On sait en effet que nos approches en matière de défense et de sécurité sont très différentes. Quand la France pense indépendance stratégique, opérations extérieures, Afrique et Moyen-Orient, l'Allemagne pense OTAN, relation transatlantique, missions civiles et menaces à l'Est.

Les ambitions de défense allemandes sont structurellement limitées par des blocages institutionnels : contrôle parlementaire étroit, mandat international impératif, opinion publique assez rétive à ces concepts et classe politique réticente à toute mission de combat. Ainsi, 86 % des Allemands souhaitent le retour des contingents allemands, qui ne font pourtant que de la formation, du transport de troupes ou de la logistique hospitalière.

Il faut donc saluer la volonté « d'instaurer une culture commune » annoncée par le traité. Cet objectif de rapprochement des cultures militaires, de nature à faciliter les déploiements conjoints et complémentaires de nos forces armées, devrait d'ailleurs être étendu à d'autres pays européens par le biais de l'Initiative européenne d'intervention (IEI) lancée par la France en juin 2018.

Sur le plan opérationnel, les initiatives conjointes entre nos deux pays ont jusqu'à présent été assez limitées : la création de la brigade franco-allemande était avant tout symbolique. Même si Français et Allemands se retrouvent souvent sur les mêmes terrains – c'est le cas en Afghanistan et au Mali –, il s'agit souvent de déploiements juxtaposés, la France étant dans le haut du spectre de l'intervention militaire et l'Allemagne davantage dans la logistique. En fait, le seul déploiement conjoint récent consiste dans l'intégration d'un détachement français à un bataillon allemand à l'occasion des opérations de réassurance dans les États baltes et en Pologne en 2018.

Aussi nous faut-il soutenir l'ambition affichée par le traité dans ce domaine, mais ce ne sera pas facile. Cela ne se fera pas en un jour, même si la position de l'Allemagne a indéniablement évolué au cours des dernières années vers une plus grande prise de responsabilités au niveau international. On l'a vu hier, les déclarations allemandes ne vont pas exactement dans ce sens.

Autre aspect positif, le texte promeut des programmes de défense communs, mais beaucoup de chemin reste à parcourir. Faire des projets communs pour des investissements lourds, c'est à la fois indispensable et très difficile. Certes, il y a eu des succès depuis le traité de l'Élysée, comme les missiles MILAN, les Transall, l'Alphajet, puis les Hélicoptères NH90 et Tigre, l'A400M, le radar COBRA, le missile METEOR, tous à mettre à l'actif de notre coopération.

Chacun connaît les quatre principaux projets communs, évoqués lors du Conseil franco-allemand de défense du 13 juillet 2017 à Paris.

J'évoquerai tout d'abord le futur char lourd MGCS (*Main ground combat system*). Une lettre d'intention commune entre la France et l'Allemagne, signée en juin 2018, a prévu des travaux d'étude, d'architecture, de recherche de technologie et de démonstration, dans l'optique d'une première livraison en 2035. Nous n'ignorons plus cependant qu'une incertitude pèse sur le partage industriel entre la France et l'Allemagne. La lettre d'intention signée le 19 juin 2018, lors du séminaire de Meseberg, a ainsi confirmé le leadership allemand – sur le système de combat aérien du futur, c'est l'inverse –, et une répartition à 50/50 entre les deux pays. Les acteurs industriels sont Nexter, appuyé par Thalès pour les aspects liés au combat collaboratif Scorpion, KMW et Rheinmetall, mais la répartition industrielle donne lieu à d'âpres négociations.

La volonté de Rheinmetall d'accroître sa part, voire de s'emparer de KNDS-groupe, société commune à parts égales de Nexter et de l'allemand KMW, a tendu les négociations sur le plan industriel.

Certes, la ministre des armées se veut rassurante, mais l'équilibre industriel entre les deux partenaires doit être respecté : 50/50, c'est 50/50 ! La commission a mis en garde à plusieurs reprises sur le fait que cette question peut devenir bloquante à terme. J'ai rendez-vous le 9 juillet avec le président de la commission de la défense allemand, Wolfgang Hellmich, et je compte lui parler très clairement de ce sujet.

En ce qui concerne le système de combat aérien du futur, le SCAF, une lettre d'intention a été signée en juin 2018 avec l'Allemagne, puis avec l'Espagne et un accord-cadre a été signé la semaine dernière en marge du salon du Bourget. Le projet franco-allemand se concentre sur un aéronef de nouvelle génération, avec un leadership de Dassault, complété par un système de drones pour le combat collaboratif, sous leadership d'Airbus. La phase d'études doit s'étendre jusqu'en 2030 et l'organisation industrielle pour le développement et la production est loin d'être définie à ce stade.

Une coopération importante existe aussi sur la future capacité de patrouille maritime, une lettre d'intention ministérielle ayant été signée lors du salon aéronautique de Berlin le 26 avril dernier, visant à lancer l'étude de concept d'ici à la fin 2019.

S'agissant enfin du drone MALE – moyenne altitude longue endurance –, domaine dans lequel notre dépendance aux drones américains REAPER est patente, la coopération franco-allemande est lancée, aux côtés de l'Espagne et de l'Italie, l'objectif étant de parvenir à un contrat global en 2019. La France dénonce depuis le début de ce projet un problème d'« obésité », en raison des spécifications allemandes. Avec deux moteurs et un poids de dix tonnes, ce drone sera trop lourd, trop cher et donc difficile à exporter. Nous avons besoin de ce drone au Mali et dans le massif des Adrar des Ifoghas, les Allemands, eux, souhaitent faire de la surveillance urbaine au-dessus de leur territoire. Ils veulent donc deux moteurs pour des raisons de sécurité, le drone ne pouvant pas s'écraser sur une ville. La France a demandé à revoir la copie. Mais enfin, le projet est sur les rails !

Enfin, d'autres projets communs sont également prévus en matière d'observation spatiale, d'hélicoptères d'attaque, ou encore de transport aérien tactique.

Il est indispensable d'avancer de concert sur l'ensemble de ces projets, même si cela s'annonce difficile, les industriels de défense préférant se mettre en situation de concurrence plutôt que de coopérer. Le choix est pourtant clair : c'est faire ensemble ou mourir. Les coûts de développement sont tels pour le futur avion de combat que si nous ne le construisons pas ensemble, nos futurs avions seront américains, voire chinois. L'ensemble des investissements à réaliser se monte à 25 milliards d'euros. Compte tenu de l'état de nos finances publiques, inutile de vous dire que nous ne sommes pas en mesure de financer seuls un tel projet.

Les exportations d'armements constituent la partie irritante de notre coopération. Les Allemands, pour des raisons politiques et de concurrence commerciale, et avec une bonne dose d'hypocrisie sachant ce que fait Reinmetal *via* sa filière sud-africaine, bloquent actuellement des ventes d'armement français. Ainsi, Thalès ne peut pas livrer des matériels aux Émirats à cause d'une seule pièce usinée en Allemagne présente sur ses radars ! Cette situation a conduit l'ambassadrice de France en Allemagne, Anne-Marie Descôtes, que nous avons reçue, à publier une tribune dans la presse allemande, laquelle a bien posé le débat.

Le traité d'Aix-la-Chapelle vise à faire sauter ce verrou. En matière de coopération capacitaire et industrielle, les parties s'engagent à intensifier « l'élaboration de programmes de défense communs et leur élargissement à des partenaires » – c'est l'article 4.3 – et à élaborer « une approche commune » en matière d'exportation d'armements pour ces projets.

Pour l'instant, les discussions sont en cours pour conclure de nouveaux « accords Debré-Schmidt », mais elles n'ont pour l'instant pas abouti. Le contexte politique outre-Rhin depuis 2018 est très sensible sur cette question, ce qui explique notamment l'annonce de la suspension des exportations vers les pays participant directement au conflit au Yémen. Mais les difficultés créées pour les industriels français risquent de les pousser à fabriquer des armements « *german free* », c'est-à-dire sans composants allemands du tout. Nos industriels réfléchissent actuellement à cette solution. Cette éventualité devrait inciter à la conclusion d'un accord sur les exportations, dans un intérêt mutuel.

Le projet d'accord en cours de négociation comprendrait deux volets distincts : d'une part, les grands projets intergouvernementaux communs en franco-allemand, le char MGCS et le SCAF, sur lesquels des certitudes sont nécessaires pour avancer ; d'autre part, les projets où un partenaire est très minoritaire et ne devrait pas pouvoir s'opposer aux projets d'exportation du partenaire majoritaire. Un seuil devrait être fixé en deçà duquel un partenaire ne pourrait bloquer les exportations de l'autre.

Nous devons veiller à ce que cet accord préserve bien notre base industrielle et technologique de défense (BITD) en garantissant la liberté d'exporter des participants aux projets communs. En outre, cet accord devra être contraignant pour les gouvernements futurs, ce qui n'était pas le cas des accords Debré-Schmidt de 1972. J'inscrirai naturellement ce sujet à l'ordre du jour de ma prochaine rencontre avec nos amis allemands.

J'évoquerai maintenant l'aide au développement en faveur de l'Afrique. Ce volet de coopération est essentiel et doit être davantage développé. À cet égard, le traité ne contient pas de grande nouveauté.

Il faut en revanche rappeler l'avancée que constitue depuis juillet 2017 l'Alliance Sahel. En outre, une feuille de route franco-allemande sur le développement a été élaborée au

début de l'année 2019. Il est absolument essentiel que l'Allemagne et la France montrent la voie en matière de coordination de ces politiques d'aide publique au développement. Il n'est plus acceptable de juxtaposer des interventions éparses, impossibles à évaluer ensuite de manière consolidée. Nous y serons attentifs dans le cadre de l'examen du projet de loi de programmation à l'automne.

Sur la clause de solidarité mutuelle, là encore, le traité décline l'existant. Il prévoit que les signataires entendent se garantir mutuellement « aide et assistance éventuelle en cas d'attaque armée de leurs territoires ». Rien de nouveau donc : il s'agit de la répétition des clauses dites « de défense mutuelle ou d'assistance mutuelle » de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord et de l'article 42-7 du traité sur l'Union européenne.

Preuve supplémentaire que l'on reste bien dans le cadre actuel, le traité précise que les deux pays agissent conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Cela signifie notamment que l'engagement en opérations extérieures des forces allemandes reste subordonné à un vote du Bundestag. C'est ce qui explique les difficultés que nous rencontrons pour la coopération opérationnelle.

Enfin, la réforme proposée du Conseil de sécurité de l'ONU reprend la position traditionnelle française. Le texte défend la revendication allemande d'avoir un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies. La France le soutient dans le cadre d'une réforme plus globale visant à améliorer la représentativité de cet organe. Il s'agirait d'offrir un siège permanent non seulement à l'Allemagne, mais aussi à de grands pays émergents : le Brésil, l'Inde et le Japon, ainsi qu'une représentation plus importante aux pays africains. Cette réforme est toutefois bloquée pour le moment.

En tout cas, il ne s'agit en aucun cas de céder à l'Union européenne ou à l'Allemagne le siège français de membre permanent au Conseil de sécurité. Les déclarations à cet égard de Mme Annegret Kramp-Karrenbauer, présidente de la CDU, du vice-chancelier SPD Olaf Scholz et du président du Bundestag, Wolfgang Schäuble, ont suscité quelques inquiétudes. Le texte du traité est, quant à lui, très clair.

En dehors de ces quelques points qui nous paraissent essentiels, le traité aborde les autres domaines traditionnels de la coopération franco-allemande, sans y introduire non plus d'innovation majeure.

Le traité évoque ainsi de manière bienvenue le « développement de l'apprentissage mutuel de la langue de l'autre ». La situation à cet égard est inquiétante. Si l'enseignement de l'Allemand reste stable en France depuis quinze ans, le français est en baisse constante depuis dix ans en Allemagne : alors que 16 % des élèves apprenaient le français en 2007, ils n'étaient plus que 14 % en 2017, et ce à tous les niveaux d'apprentissage.

Saluons aussi le lancement d'une plateforme numérique franco-allemande, destinée en particulier aux jeunes et adaptée aux nouveaux modes de consommation des médias, pour laquelle France Médias Monde, associé à la Deutsche Welle, d'une part, et à Arte, d'autre part, a manifesté son intérêt.

Concernant ensuite la politique économique, le traité se limite à rappeler de grands objectifs. Il évoque ainsi la nécessité d'un approfondissement de l'Union économique et monétaire, d'une base industrielle forte et d'une convergence économique, fiscale et sociale. Il reste toutefois difficile sur ces sujets de passer aux actes. Les déclarations de

principe du traité contrastent ici avec le peu d'enthousiasme manifesté par l'Allemagne face aux propositions françaises pour renforcer la politique budgétaire de l'Union européenne. L'Allemagne reste focalisée sur un « *schwarze null* », peu compatible avec des avancées dans ce domaine.

Enfin, s'agissant de la coopération transfrontalière, le traité prévoit la création d'un nouveau comité de coopération composé des principales collectivités territoriales et autres parties. Il évoque également d'éventuelles dérogations à la législation permettant aux collectivités territoriales de surmonter des obstacles à la coopération transfrontalière. Toutefois, seule une modification de l'article 72 de la Constitution permettrait de donner un véritable contenu à ces dispositions. Autant dire que nous n'y sommes pas encore !

Pour conclure, j'exprimerai un regret. La méthode d'élaboration du traité aurait dû être plus transparente et participative : le Gouvernement français a manqué une occasion de s'appuyer sur le peuple et sur ses représentants. Nous avons été tenus à l'écart de la préparation de ce traité. En octobre, nous avons rencontré les députés allemands, qui étaient consultés sur le texte par leur gouvernement. À la suite de cette rencontre, le Sénat a demandé à l'Élysée à participer à sa préparation, mais nous n'avons pas été entendus. Il ne faut pas s'étonner dès lors des fantasmes qu'a suscités le texte du traité ou des *fake news* sur l'Alsace Lorraine !

En tant que président de notre commission, je regrette que le Sénat ne soit pas associé à l'Assemblée parlementaire franco-allemande, prétendument en raison des compétences limitées du Bundesrat dans le domaine de la défense et des affaires étrangères : cela méconnaît les compétences constitutionnelles du Sénat. Je me réjouis que la coopération tripartite entre l'Assemblée nationale et le Sénat, d'une part, et le Bundestag d'autre part, reste très soutenue en matière de défense, avec des réunions conjointes très régulières entre nos commissions chargées de la défense.

Que faut-il retenir de ce traité ? J'ai souligné pour la commission les aspects les plus porteurs, notamment dans les domaines de la défense et de la sécurité. Pour le reste, ce traité est un geste, un symbole, mais c'est déjà beaucoup, compte tenu des déclarations récentes assez hostiles contre le président Macron accusé de vouloir faire exploser la coopération franco-allemande –, en raison très certainement de l'extrême tension que provoquent les désignations aux quatre postes à la tête de l'Union européenne. En votant ce traité, nous enverrons un signe positif à nos amis allemands.

Ce traité ne suffira cependant ni à relancer le projet européen ni à donner du corps au projet d'armée européenne, qui paraît lointain et suscite une franche hostilité de nombre de nos partenaires ; ni peut-être même d'une véritable défense européenne. La vision allemande de la sécurité reste en fait très éloignée de la nôtre. Qui, en Europe, est capable de projeter son armée au-delà de ses frontières pour assurer sa sécurité ? La France et le Royaume-Uni, qui, malheureusement, quitte l'Union européenne – M. Cadic est dubitatif... –. Vous savez toutefois combien nous travaillons à garder les Britanniques arrimés à la défense de l'Europe, comme en témoigne notre réunion de la semaine dernière avec des membres du Parlement britannique.

Notre diagnostic sur ce traité est donc contrasté. Il faut soutenir certaines initiatives, notamment en matière de défense. Pour le reste, ce traité, je le répète, est symbolique, à un moment où la relation entre la France et l'Allemagne est perfectible. Il faut

y voir un signe important, selon la technique du verre à moitié vide ou à moitié plein, tout en demeurant lucide : ce texte ne révolutionnera pas la coopération franco-allemande.

En tous les cas, je vous propose d'adopter le projet de loi autorisant la ratification du traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemandes. Nous en discuterons en séance publique le 3 juillet prochain.

M. Jean-Marie Bockel. – Je suis très ennuyé, monsieur le président : j'ai trouvé votre exposé excellent, et c'est la raison pour laquelle je ne l'aime pas ! Il perturbe mon rêve de coopération. Cela étant, vous avez porté une appréciation à la fois réaliste et objective sur ce traité.

Les relations franco-allemandes connaissent des hauts et des bas depuis le traité de l'Élysée. Elles sont très compliquées dans le domaine de la défense, en particulier sur le plan opérationnel, pour des raisons de fond liées à la fois à nos sociétés et à la situation politique en Allemagne. Pour faire perdurer le rêve, continuons à être unitaires pour deux !

En matière d'armements, mais aussi dans le secteur spatial, je pense que nous avons intérêt à y aller à fond, comme nous l'avons fait dans le passé, par exemple pour l'A400M. Au moins, on l'a aujourd'hui, malgré les problèmes qui ont pu surgir et les défauts qu'il a présentés. Une fois qu'on a quelque chose, on peut l'améliorer.

Nos amis allemands ayant la culture du rapport de forces, dans le domaine industriel comme dans le domaine politique, nous devons jouer à fond avec d'autres Européens sur des programmes communs. De ce point de vue, il faut que le Président de la République acquière davantage l'habitude de jouer en équipe. Il n'en sera que plus fort. S'il avait associé le Parlement à ce traité, comme les Allemands l'ont fait, nous serions plus solides aujourd'hui.

Lorsque j'étais secrétaire d'État à la défense, je m'étais engagé en faveur de la brigade franco-allemande. Ai-je eu raison de contribuer à son sauvetage ? Cette brigade n'est certes pas tout à fait ce qu'on voudrait qu'elle soit, mais le fait qu'elle existe encore nous permettra un jour de la déployer, y compris sur le plan opérationnel. Il y a des moments où la foi sauve !

Mme Sylvie Goy-Chavent. – La menace terroriste étant toujours présente en Europe, nous devons nous doter d'outils et de moyens de plus en plus efficaces. Le traité évoque-t-il la lutte contre le terrorisme ? Fait-il évoluer les moyens mis à notre disposition ?

M. Michel Boutant. – Je suis, comme un certain nombre d'entre vous, un enfant du traité de l'Élysée. Aujourd'hui, l'enseignement de l'allemand en France souffre beaucoup et disparaît dans bon nombre de collèges. C'est un véritable sujet d'inquiétude pour moi, qui ai été professeur d'allemand.

Vous dites, monsieur le président, que ce traité n'apporte rien de nouveau. En fait, il complète le traité du 22 janvier 1963. Il ne faut donc pas s'attendre à y trouver de grandes nouveautés. Le traité de 1963 ayant été un progrès sur le chemin de la paix après la fin de la Seconde Guerre mondiale, nous restons aujourd'hui peut-être un peu sur notre faim. Il rassemble principalement de bonnes intentions, mais il soulève également de très nombreuses questions, notamment celles de la coopération militaire et des exportations d'armes.

Comme vous, je regrette que le Sénat ne soit pas plus impliqué dans le travail interparlementaire entre la France et l'Allemagne, celui-ci étant réservé à l'Assemblée nationale et au Bundesrat. Or le préambule du traité reconnaît le rôle de la coopération décentralisée des communes, des départements, des régions, des Länder, du Sénat et du Bundesrat, ce rôle étant qualifié de « fondamental », celui de l'Assemblée nationale et du Bundestag étant lui considéré comme « essentiel ». La sémantique a son importance ! On peut réfléchir longtemps à ces questions : l'essentiel est-il fondamental ? Le fondamental est-il essentiel ?

Ce traité est un rassemblement de bonnes intentions. Il en comprend de nouvelles, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement, de la lutte contre le terrorisme, de la sécurité. Il contient des avancées d'ordre général, mais on n'entre pas dans le détail dans un traité.

Enfin, j'ose espérer que le Parlement français et le Bundestag seront régulièrement informés de l'évolution de la vie de ce traité.

Notre groupe votera pour l'adoption du traité d'Aix-la-Chapelle.

M. Pascal Allizard. – Je voterai ce traité par raison, par devoir – ne pas le faire serait envoyer un signal désastreux –, mais je trouve que la période actuelle est assez déplorable. Je regrette aussi la façon dont ce texte nous est arrivé. Il méritait mieux que cela.

M. Joël Guerriau. – On peut se dire en commission des choses que nous ne dirions pas dans l'hémicycle : le fait est qu'il n'est pas très enthousiasmant de voter ce traité, compte tenu du contexte. D'une part, l'environnement international est loin d'être très confortable, eu égard à la pression que nous subissons de la part de grandes puissances. D'autre part, il ne faut pas sous-estimer les résultats des élections européennes en France. Qui nous représente aujourd'hui ? Il est arrivé, je l'ai vu, que le Parlement intervienne dans un sens et qu'un représentant européen du Rassemblement national s'exprime en sens contraire, créant ainsi une confusion sur la position française. Il ne faut pas négliger les incidences de ce genre de situations.

Le texte en lui-même n'a rien de choquant ; au contraire, il est rassurant et complète l'existant. Il est clair que nous n'avons pas été suffisamment impliqués dans l'élaboration du traité, mais, sur le fond, nous n'avons pas le choix. Les Indépendants voteront ce traité pour ne pas affaiblir le Gouvernement.

M. Ladislas Poniatowski. – J'évoquerai la seule question des exportations d'armements. Je suis ravi, monsieur le président, que vous y ayez consacré un chapitre important dans votre rapport et que vous vous soyez montré très ferme sur le comportement de l'Allemagne lors du débat préalable au conseil européen hier. C'est grave d'interdire purement et simplement des exportations, même quand il s'agit non pas d'armes létales – des canons, des chars, des missiles –, mais de radars – je pense bien sûr aux exportations de Thalès. Le comportement des Allemands est inadmissible, et il faut qu'ils le sachent. Il faut savoir que d'autres contrats pourraient être remis en cause.

En outre, le risque est que nous prenions du retard en matière technologique, comme cela est arrivé dans le secteur nucléaire. La France a construit son dernier réacteur nucléaire en 1969 et n'a plus rien fait ensuite. Résultat : quarante-cinq ans plus tard, lorsque nous nous sommes lancés dans l'EPR de Flamanville, la situation était dramatique : nous

n'avions plus ni ingénieurs ni techniciens. Si nous n'y prêtons pas garde, la même chose risque de se produire dans le domaine militaire. Aujourd'hui, on vend des frégates et des sous-marins à la carte, adaptés aux besoins et aux demandes. Autrement dit, nos ingénieurs continuent de chercher, de travailler, ils sont toujours là. Les exportations sont donc très importantes, pour des raisons technologiques, et non pas uniquement financières.

M. Olivier Cadic. – Monsieur le président, en réponse à votre boutade, j'aimerais que l'on traite le Brexit sans affect et que l'on observe la situation telle qu'elle est : aujourd'hui, le Royaume-Uni est toujours membre de l'Union européenne. À bon entendeur, salut !

Cela étant, je vais soutenir le traité qui nous est soumis. Je rappelle que, avec le texte, le Gouvernement a présenté quinze projets prioritaires pour rapprocher la France et l'Allemagne. Ce serait bien qu'on nous les présente concrètement.

Sur les accords 50/50, je suis très dubitatif. D'expérience, je sais qu'ils ne marchent jamais. Vous avez dit, monsieur le président : « Ou on fait ensemble, ou on meurt ». Je me suis alors souvenu de mon expérience chez Dassault aviations au début des années quatre-vingt. On devait faire un avion de combat européen avec les Britanniques, les Allemands, les Espagnols et les Italiens, mais on n'a jamais pu se mettre d'accord sur l'objectif. Les Britanniques voulaient un avion air-air ; nous, nous voulions un avion polyvalent. Au final, la France a fait son avion seule, avec Dassault. Nous avons déjà à l'époque un problème de budget, mais il fallait bien répondre à la demande de l'armée. Nous avons développé les commandes de vol du tout premier Rafale en deux semaines, sans droit à l'erreur. La maquette du Rafale a été faite en dix-huit mois, soit avec neuf mois d'avance sur le calendrier. À l'inverse, l'Eurofighter, l'avion à quatre pays, n'avait toujours pas atteint en 2015 l'étape du cahier des charges ! Et aujourd'hui, l'Allemagne bloque la vente d'Eurofighters à l'Arabie saoudite.

Ce qui compte, c'est de se mettre d'accord au départ sur l'objectif avant de discuter des moyens.

M. Robert del Picchia. – Lorsque Konrad Adenauer et le général de Gaulle ont réfléchi aux modalités d'une réconciliation franco-allemande, ils ont décidé de faire un échange entre jeunes de chacun des deux pays. J'ai fait partie du premier groupe. On m'avait choisi parce que ma mère était gaulliste et que mon père avait participé au débarquement en Normandie et à l'ouverture des camps de concentration avec les Américains. Je suis ensuite devenu un ami de l'Allemagne. J'entretiens ainsi une amitié avec l'ancien président du Bundestag, Norbert Lammert, que j'estime beaucoup.

En tout cas, il faut voter ce traité, qui est plus qu'un symbole. Si nous n'avions rien fait, le traité de 1963 aurait totalement disparu. Même si nous rencontrons des difficultés, nous connaissons de grands succès, comme Airbus.

Je déplore bien sûr la manière dont nous sommes arrivés à ce traité, mais je vais évidemment le voter. Je vous invite à faire de même et ainsi à rendre service à la France.

M. François Patriat. – Les Allemands auront toujours un côté donneurs de leçons, d'abord parce que les faits sont là. Peut-être devrions-nous les écouter dans certains domaines ?

J'entends les réserves de chacun d'entre vous, les réactions mitigées. Pour ma part, je pense qu'il ne faut pas barguigner. Il faut soutenir ce traité sans réserves et envoyer des signes tangibles, à un moment où les relations franco-allemandes ne sont pas au beau fixe. Notre rôle, au Sénat, est de les améliorer. Nous devons renouer le dialogue, en faisant preuve de fermeté sur certains sujets essentiels.

Nous voterons ce traité avec détermination et enthousiasme.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je soutiendrai bien évidemment ce traité.

Je suis moi aussi une enfant du traité de l'Élysée, j'ai étudié l'allemand en première langue au collège, je suis germanophile. Ayant vécu en Europe de l'Est, j'ai beaucoup apprécié ce qu'a fait l'Allemagne pour la libération des pays de l'Est.

Pour autant, je regrette l'évolution actuelle. À l'assemblée parlementaire de l'OTAN, les Français et les Allemands ont longtemps décidé quasiment de tout, organisé des réunions conjointes très régulièrement, mais ce n'est plus le cas. À la dernière assemblée parlementaire, la réunion a eu lieu entre l'Allemagne et les États-Unis. Nous n'y étions pas. Nous devrions peut-être nous montrer moins arrogants...

Nous devrions également agir au sein des fondations politiques, comme la fondation Konrad-Adenauer pour la CDU ou la fondation Friedrich-Ebert pour la gauche, où nous ne sommes pas assez présents. Nous pourrions pourtant y faire passer certains messages très forts. Cela étant, il est très clair que les positions du leader de la CDU, Annegret Kramp-Karrenbauer, AKK, ne sont pas favorables à la France.

En matière de terrorisme, il faut souligner que nous avons des histoires différentes. L'Allemagne est surtout préoccupée par le terrorisme néo-nazi. Pendant très longtemps, l'islamisme a été pour elle un problème méditerranéen et franco-français.

Enfin, l'Allemagne sort du nucléaire civil. Or le SCAF est destiné à porter des missiles nucléaires. À cet égard, j'ai peur d'un retournement de l'opinion civile allemande contre ce type de projet, car elle est très anti-nucléaire.

Mme Christine Prunaud. – Nous avons déjà fait part de notre position en séance hier, laquelle est claire : nous allons voter contre ce traité.

Je tiens néanmoins à dire que j'ai beaucoup apprécié certains points du rapport et la manière dont les choses y sont présentées, car elle rendra les choses plus facilement compréhensibles par les non-parlementaires.

Je soutiens la position de l'Allemagne et son refus de vendre à l'Arabie saoudite des armes fabriquées en Allemagne, tout comme d'ailleurs celui du Royaume-Uni de vendre des armes utilisées au Yémen.

Ce n'est pas une décision facile, mais nous voterons contre ce traité.

M. Christian Cambon, président. – On voit bien le lien affectif que nous sommes nombreux à entretenir avec l'Allemagne. Pour ma part, de l'âge de onze à vingt ans, j'ai passé tous mes mois de juillet près de Stuttgart, à me confronter au dialecte souabe et à l'accent particulier de cette région. J'en garde des souvenirs merveilleux et une fascination pour l'Allemagne. Chaque fois que nous avons exercé des responsabilités ensuite, nous avons

tous projeté notre attachement à l'Allemagne. Ainsi, lorsque je suis devenu maire, j'ai immédiatement instauré un jumelage entre ma commune et une ville bavaroise. Le lien entre les opinions publiques des deux pays me paraît important. C'est d'ailleurs pour cette raison que nous déplorons qu'elles n'aient pas été associées à ce traité.

Toutes les générations de l'après-guerre ayant assisté à la réconciliation éprouvent cet attachement. Les images, les gestes forts perdurent dans les esprits : De Gaulle et Adenauer, Mitterrand et Kohl.

Aujourd'hui, nous sommes déçus et inquiets, compte tenu des difficultés qui s'amoncellent, notamment dans le cadre de notre relation industrielle.

Monsieur Bockel, il y a une différence très importante entre nos deux pays. Quand l'Assemblée nationale et le Sénat français s'expriment d'une seule voix, les parlementaires allemands parlent chacun au nom de leur länder.

Je rencontre prochainement Wolfgang Hellmich, je lui dirai clairement les choses. Il ne peut pas y avoir constamment un décalage entre les déclarations du Président de la République et de la Chancelière et celles des députés. Ces derniers ont un pouvoir très important. Une haute personnalité allemande m'a ainsi raconté que des décisions d'acquisition de matériel sont prises par le Parlement allemand sans l'avis du chef d'État-Major des armées ! Imaginez ce qui se passerait si nous décidions d'acheter tel modèle de char ou d'hélicoptère sans prévenir le général Lecointre et le général Lavigne...

Madame Goy-Chavent, l'article 6 du traité prévoit un renforcement de la coopération bilatérale en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. C'est une pétition de principe, elle est importante, mais il va falloir que le Parlement veille à ce que les gouvernements successifs mettent en œuvre des mesures dans ce domaine.

Monsieur Boutant, je n'ai peut-être pas été assez précis sur l'enseignement de l'allemand. Il y a eu un léger mieux cette année, mais nous sommes loin des 18,5 % d'élèves apprenant l'allemand dans le second degré qu'on a connu en 2000.

En tant que maires, nous avons souvent eu à nous battre contre les autorités académiques pour conserver des professeurs d'allemand. La conséquence des diminutions de postes, c'est que, désormais, lors des échanges, les jeunes français et allemands parlent anglais entre eux ! C'est terrible...

Je suis tout à fait d'accord concernant l'application de l'article 28. Un suivi pas à pas est nécessaire. À cet égard, je proposerai d'intensifier nos relations avec nos amis allemands. On ne les voit pas assez, alors que nous rencontrons fréquemment nos amis britanniques, ce qui a beaucoup aidé à la compréhension de la problématique du Brexit.

M. Allizard votera ce traité par raison, comme M. Guerriau. C'est vrai qu'on aimerait y mettre un peu plus de cœur et d'espérance.

Je m'arrêterai un instant sur ce qu'a dit Ladislav Poniatski sur les exportations d'armes. Je n'accepte pas les leçons de conduite de nos amis allemands alors que, par ailleurs, on le sait de façon précise, Rheinmetall exporte des containers entiers d'armes, qui partent soit de l'aéroport de Cagliari en Sardaigne, soit d'Afrique du Sud. Il faut donc créer un rapport de forces et faire preuve de transparence. Nous ne sommes pas idiots, nous savons ce qu'il se passe.

Ladislas Poniatowski a évoqué le risque de dégradation de la compétence technologique. Pour ma part, je suis sorti rassuré du salon du Bourget sur la compétence des industries françaises, mais, et il faut avoir le courage de le dire, ce sont nos exportations qui nous permettent de maintenir ce niveau, et non les commandes de nos armées. De même, la commission a été impressionnée par sa visite à Cherbourg du chantier de construction de sous-marins nucléaires d'attaque. Nous allons exporter notre savoir-faire dans ce domaine en Australie, ce pays n'ayant pas les compétences pour faire ce que nous savons faire excellemment.

Monsieur Cadic, parmi les quinze projets prioritaires, il y a la création d'une plateforme numérique franco-allemande, de quatre instituts culturels franco-allemands à Rio, Palerme, Erbil et Bichkek. La liste des projets figurera dans le rapport écrit. Nous suivrons la mise en œuvre de ces projets.

Vous avez évoqué le Rafale. C'est vrai que c'est compliqué de travailler ensemble, surtout lorsque les règles ne sont pas posées dès le départ. Un équilibre est nécessaire. La ministre des armées Mme Florence Parly est favorable à cet équilibre, tout comme son homologue Mme Ursula von der Leyen, mais les industriels parlent un autre langage.

Robert del Picchia a manifesté son attachement à l'Allemagne. Nous partageons évidemment ses convictions.

Je suis de l'avis du président Patriat, il faut faire preuve de volontarisme et de bonne humeur si l'on veut que ce traité porte ses fruits. Il faut que la coopération franco-allemande retrouve sa force et son intensité au moment du Brexit.

Je partage le point de vue de Mme Garriaud-Maylam sur ce qu'il se passe à l'assemblée parlementaire de l'OTAN. Nous sommes sidérés par le fait que les États-Unis dominant le jeu : le lien qui existait précédemment entre la France et l'Allemagne semble en effet avoir disparu.

Je retiens le rôle que pourraient jouer les fondations. Nous y gagnerions en effet à les rencontrer, car elles font un travail extraordinaire.

Enfin, sachant que le SCAF portera l'arme nucléaire française, il est évidemment hors de question que les Allemands nous empêchent de le fabriquer pour ce motif...

On connaît bien les réserves de Christine Prunaud. J'ai trouvé son propos tout à fait positif et constructif.

Vous avez les uns et les autres bien résumé le sentiment qui est le nôtre. Nous éprouvons une certaine nostalgie de la belle entente franco-allemande que nous avons connue et qui a sauvé les générations d'après-guerre et nous sommes déçus par le peu d'attrait que suscite cette coopération aujourd'hui. Enfin, nous avons des craintes s'agissant des milieux industriels allemands, qui pèsent de tout leur poids pour s'attirer la meilleure part de la coopération alors qu'une relation équilibrée est nécessaire.

Cela étant, je vous propose d'adopter ce traité et ainsi de dire aux Allemands : on y croit encore !

Le projet de loi est adopté sans modification.

M. Christian Cambon, président. – J'observe que ce texte est adopté à une très large majorité, seuls M. Laurent, Mme Prunaud et M. Ravier votant contre.

Questions diverses

M. Christian Cambon président. – Mes chers collègues, depuis de nombreux mois, la commission a prévu le 4 juillet de se rendre auprès de l'armée de l'air à Istres, à la rencontre des forces aériennes stratégiques et autour de l'avion Phénix MRTT enfin réceptionné dans les forces. Malgré l'ordre du jour prévu depuis mercredi dernier par la conférence des présidents ce jour-là, je vous propose, si vous en êtes d'accord, de ne pas annuler cette journée que l'armée de l'air a préparée avec tant de soin. Nous veillerons à être rentrés pour 15 heures. Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

Mes chers collègues, en notre nom à tous, je souhaite remercier le Général Frédéric Gout, qui était, à l'état-major des armées, particulièrement en charge des relations avec le Parlement et qui va quitter ses fonctions prochainement. Je lui adresse mes plus vives félicitations pour sa nomination comme général commandant la 4ème brigade d'aérocombat de l'armée de terre. Il sera basé à Clermont-Ferrand et j'espère qu'il voudra bien accueillir la commission ! Son expertise nous a été très précieuse et sa grande disponibilité et ses qualités humaines ont été appréciées de tous. Qu'il en soit ici chaleureusement remercié.

La réunion est close à 12 h 20.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 26 juin 2019****- Présidence de M. Alain Milon, président -***La réunion est ouverte à 9 h 30.***Financement public des opérateurs de l'hébergement d'urgence – Examen du rapport d'information**

M. Alain Milon, président. – Nous examinons ce matin le rapport de nos collègues Guillaume Arnell et Jean-Marie Morisset sur le financement public des opérateurs de l'hébergement d'urgence. Je leur cède immédiatement la parole pour nous présenter leurs conclusions.

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur. – Chaque année, lors de l'examen du projet de loi de finances, notre commission se saisit pour avis des crédits du programme 177 « hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ». Les crédits de ce programme ont connu une croissance de 43 % en cinq ans et dépassent dorénavant les 2 milliards d'euros.

Cette hausse, exceptionnelle dans un contexte de maîtrise des finances publiques, a été principalement destinée au financement du parc d'hébergement qui a atteint près de 146 000 places d'accueil en 2018. Malgré l'augmentation considérable des capacités d'hébergement et les efforts engagés par le Gouvernement dans le cadre du plan « logement d'abord », les dispositifs demeurent saturés, en raison de l'augmentation des situations d'exclusion et de la progression des flux migratoires.

C'est dans ce contexte que nous avons mené nos travaux sur le financement des opérateurs de l'hébergement d'urgence, cette politique publique étant mise en œuvre en quasi-totalité par des opérateurs privés, dont la plupart sont des associations. Nous avons souhaité mesurer l'efficacité de la dépense consacrée à cette politique et évaluer le pilotage des dispositifs d'hébergement d'urgence, en appréciant les objectifs fixés, la gestion déléguée de l'offre et de la demande d'hébergement, les conditions de financement des opérateurs et l'accompagnement social proposé.

Nous avons procédé à l'audition des principaux gestionnaires de structures d'hébergement et des services de l'État concernés et nous avons effectué cinq déplacements, à Nantes, à Lille et en région parisienne. Nous avons ainsi visité huit structures d'hébergement et rencontré les opérateurs et les services déconcentrés qui mettent en œuvre cette politique sur le terrain.

Notre constat, à l'issue de ces travaux, est celui d'un pilotage insuffisant de la politique de l'hébergement et de ses opérateurs.

Les dispositifs ont des statuts et des modes de financements divers, sans justification évidente. La gestion des dispositifs d'accueil, soumise à l'urgence, manque de prévisibilité, de connaissance des besoins et de contrôles. Nous formulons donc une série de propositions destinées à améliorer cette gestion.

M. Guillaume Arnell, rapporteur. – Parmi les difficultés constatées figure tout d’abord la sous-budgétisation chronique de la politique d’hébergement, prise entre l’impératif de l’inconditionnalité de l’accueil et l’objectif de maîtrise des dépenses. Ce conflit d’objectifs nuit à son pilotage.

D’une part, la création en urgence, chaque année, de places d’accueil pour limiter le nombre de personnes à la rue complique la programmation budgétaire. D’autre part, les crédits ouverts pour l’année N sont inférieurs à ceux exécutés pour l’année N-1 alors que la demande d’hébergement ne se tarit pas. L’ouverture de crédits supplémentaires en cours d’année est ainsi devenue systématique et la résorption de cette sous-budgétisation n’a donc pas pu être réalisée.

En 2018, la loi de finances initiale a prévu l’ouverture de crédits à hauteur de 1 954 millions d’euros. Cette enveloppe s’est avérée insuffisante malgré un report de crédits de l’année 2017 sur 2018. La loi de finances rectificative pour 2018 a donc ouvert des crédits supplémentaires à hauteur de 60,2 millions d’euros, et son exécution s’est finalement élevée à 2 099 millions d’euros pour 2018.

Des efforts ont toutefois été conduits l’an dernier afin de construire une programmation budgétaire plus sincère. Un rebasage du programme a été effectué en 2018, afin de construire un budget plus adapté aux besoins de financement régionaux.

Pour autant, nous doutons que les crédits ouverts pour 2019 suffisent à couvrir les besoins de financement. À périmètre constant, ils demeurent inférieurs de 102 millions d’euros à l’exécution 2018.

Notre première proposition est donc de mettre fin à la sous-budgétisation du programme 177 en poursuivant les efforts engagés pour une programmation plus sincère.

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur. – La gestion des places d’hébergement est rendue complexe par une multiplication des types de structures, aux modes de financements différents. Les centres d’hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), qui regroupent 45 000 places, sont des établissements autorisés et financés sous la forme de dotations. Les centres d’hébergement d’urgence (CHU), qui représentent 52 000 places, sont des établissements déclarés, financés par des subventions. Enfin, 48 000 places à l’hôtel sont financées par des subventions et payées par l’intermédiaire d’un opérateur.

Le statut des CHRS, qui relèvent des établissements sociaux et médico-sociaux, offre davantage de garanties aux gestionnaires sur leurs financements et de moyens de contrôle aux services de l’État. Ces établissements sont autorisés par l’État après une procédure d’appel à projet, ils sont financés par une dotation qui peut être négociée dans le cadre d’un contrat pluriannuel. Ils sont soumis à des procédures d’audit interne et externe. Les centres d’hébergement déclarés sont régis par des règles moins strictes : la sélection du gestionnaire n’est pas toujours formalisée et les financements par subventions sont généralement encadrés par une convention annuelle ou pluriannuelle.

Les centres d’hébergement d’urgence et les places à l’hôtel ont vocation à accueillir les personnes à la rue en situation de détresse, pour une courte durée, alors que les CHRS permettent en principe un hébergement plus long pour accompagner les personnes vers l’autonomie sociale et le logement pérenne.

Cette distinction n'est cependant plus vérifiée sur le terrain : les durées de séjour se rapprochent et tendent à se rallonger dans toutes les structures. Quelques personnes résident même dans un CHU ou un CHRS pendant plusieurs années. Une enquête de la DREES menée en 2012 indiquait que la durée moyenne de séjour des adultes hébergés en CHRS était de 17 mois et de 16 mois pour ceux hébergés dans les autres centres d'accueil.

Faute de rotation suffisante dans le parc, les affectations se font moins en fonction du type de structure adaptée à la personne que selon les places disponibles. Plusieurs opérateurs interrogés ont ainsi indiqué qu'ils n'étaient pas en mesure de réellement distinguer les missions exercées par les CHRS de celles des centres d'hébergement d'urgence, en termes de conditions d'accueil, de niveau d'accompagnement social et de durée de séjour.

Au sein même des structures pérennes, 18 % des places de CHRS sont identifiées comme des places d'urgence. Dans le parc « hébergement d'urgence », 16 % des places sont dédiées à de l'hébergement d'insertion et de stabilisation. A cela s'ajoutent les centres d'hébergement et de stabilisation (CHS), comptabilisés dans le parc CHU et les résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) assurant un hébergement d'urgence, financés par des subventions.

Nous pensons donc que la création d'un statut unique de centre d'hébergement permettrait de rationaliser l'offre généraliste et de simplifier le pilotage des dispositifs.

L'article 125 de la loi ELAN permet de faciliter, jusqu'en 2022, le passage de places d'hébergement déclarées sous le statut de l'autorisation, en dérogeant à l'obligation de passer par un appel à projets pour étendre la capacité de CHRS existants ou pour faire passer des places déclarées sous le statut autorisé. Ce passage sous statut autorisé doit permettre d'améliorer la gestion des dispositifs et la prévisibilité des financements. Aucun objectif de transformation n'est à ce stade fixé, en termes de nombre de places à transformer et de calendrier, car les décisions de transformation feront l'objet de négociations en fonction des priorités territoriales.

Pour mettre en œuvre cette mesure, nous proposons que des objectifs chiffrés soient fixés pour chaque région afin d'assurer le passage effectif sous statut autorisé des places déclarées.

Nous considérons en outre que la restructuration de l'offre doit, à terme, tendre vers un statut unique sous la forme de l'autorisation pour l'ensemble des structures pérennes du parc généraliste. Or, à ce stade les résidences hôtelières assurant un hébergement d'urgence ne sont pas concernées par la loi ELAN.

M. Guillaume Arnell, rapporteur. – Par ailleurs, le pilotage des opérateurs, largement soumis à l'urgence, manque de prévisibilité et de connaissance des publics.

L'ouverture de places hivernales est une source d'incertitude pour les gestionnaires. Malgré les efforts croissants des services de l'État pour une gestion prévisionnelle des campagnes hivernales, notamment par l'identification du foncier disponible pour accueillir des places exceptionnelles, l'ouverture des places se fait fréquemment dans l'urgence. Dans cette situation, la sélection des opérateurs se fait souvent de gré à gré, et conduit à solliciter de grands opérateurs qui ont la capacité d'agir dans des délais contraints.

Les opérateurs sélectionnés sont souvent amenés à procéder à l'ouverture de places avant que les financements dédiés ne soient versés voire arbitrés. Le coût d'une place hivernale, qui doit amortir sur une courte durée les aménagements réalisés, peut s'avérer très supérieur à celui d'une place pérenne en centre d'hébergement, alors que les conditions d'accueil sont bien moins favorables.

Les gestionnaires sont aussi confrontés à des incertitudes à la fin de chaque période hivernale, À la mi-mars 2019, ils ne connaissaient toujours pas le nombre de places qui allaient être pérennisées sur les 14 000 ouvertes pour l'hiver 2018-2019. La décision du Gouvernement de pérenniser 6 000 places n'a été rendue publique que le 1^{er} avril. Dans l'attente de cette décision, ils ignoraient le nombre de personnes accueillies qui allaient devoir sortir des dispositifs hivernaux. Les décisions de pérennisation gagneraient donc à être davantage anticipées, en concertation avec les gestionnaires, pour assurer une meilleure continuité de l'offre d'hébergement.

Pour une meilleure préparation des périodes hivernales, des marges de progrès existent également. Pour la première fois, à l'été 2018, un appel à candidature a été initié par l'État en Ile-de-France afin d'identifier un socle de 2 800 places à ouvrir pour l'hiver. Nous proposons de renouveler cette procédure chaque été pour assurer une gestion prévisionnelle des dispositifs hivernaux, en particulier dans les grandes zones urbaines.

Au-delà de l'hiver, nous considérons que la prévisibilité d'ouverture de places pour le parc pérenne peut également être améliorée par une meilleure formalisation des procédures d'ouverture de places et par une gestion prévisionnelle du foncier. C'est en particulier le cas pour les nuitées d'hôtels, dont une partie seulement est sélectionnée selon une procédure de marché public. Nous proposons donc de renforcer la formalisation des procédures de sélection des opérateurs de l'hébergement d'urgence en ayant recours à des appels à candidature ou des appels à projet selon les besoins.

En outre, il nous semble que l'État dispose d'une connaissance trop limitée des publics accueillis dans les dispositifs d'hébergement d'urgence. Si l'État est le financeur de la politique d'hébergement, la régulation de l'offre et de la demande d'hébergement est largement déléguée aux services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO). Cette régulation s'est d'ailleurs considérablement améliorée avec la montée en charge des SIAO qui coordonnent, à l'échelle du département, la veille sociale, les demandes d'hébergement en gérant le « 115 » et l'orientation des publics.

La connaissance du secteur s'est aussi améliorée avec, d'une part, le développement du système d'informations des SIAO, partagé par tous les acteurs, et d'autre part, l'obligation pour les gestionnaires de remplir chaque année une enquête nationale des coûts destinée à mieux connaître les besoins et les disparités de financement. Pour autant, la qualité de l'information disponible dépend des données demandées et transmises par les opérateurs. Certains responsables de services déconcentrés nous ont indiqué que les données disponibles n'étaient pas suffisantes pour assurer un pilotage satisfaisant.

Des informations plus précises sur les publics hébergés pourraient être demandées aux opérateurs. L'État dispose par exemple du nombre de demandeurs d'asile hébergés dans le parc généraliste mais il ignore la part de personnes non régularisées, alors que certains opérateurs ont effectué des enquêtes sur la situation administrative des publics qu'ils accueillent. Or il est nécessaire d'avoir une connaissance précise des publics accueillis pour adapter au mieux les structures d'hébergement et l'accompagnement social. Nous proposons

donc qu'un travail soit engagé entre l'État et les opérateurs visant à compléter et préciser la nature des données à recueillir pour disposer d'une meilleure connaissance des publics hébergés.

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur. – Plusieurs personnes rencontrées nous ont également indiqué que l'une des principales sources de complexité dans la gestion des dispositifs d'hébergement était l'accueil du public migrant.

L'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés fait l'objet d'une prise en charge par des dispositifs spécifiques, sous la responsabilité du ministère de l'intérieur. Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA) comprend un parc d'hébergement de 86 000 places, réparties en diverses structures. Malgré l'existence de ce dispositif dédié, l'importance des flux migratoires a conduit à la création, souvent en urgence, de places d'hébergement pour l'accueil des migrants au sein du parc généraliste, financées par le programme 177. Des clarifications progressives ont été opérées entre les financements des deux dispositifs.

Toutefois, la saturation du parc dédié aux demandeurs d'asile et le principe d'accueil inconditionnel qui gouverne l'hébergement généraliste n'ont pas fait disparaître la porosité entre les deux dispositifs. Lors d'une enquête réalisée par l'État en mars 2019, 11 400 demandeurs d'asile ont été comptabilisés dans l'hébergement généraliste, soit 8 % des places du parc.

Il résulte de cette situation d'importantes difficultés de gestion. Les services de l'État sur le territoire doivent agir sous la responsabilité de deux tutelles : le ministre de l'intérieur et le ministre chargé du logement. Par ailleurs, l'accueil de demandeurs d'asile ou de réfugiés complexifie le financement des structures d'hébergement généraliste, au regard du principe de spécialité budgétaire. En effet, les services déconcentrés ont pour instruction d'identifier la présence de demandeurs d'asile dans l'hébergement généraliste afin que les places occupées par ce public soient facturées au programme « asile et immigration ». Enfin, les centres d'hébergement d'urgence accueillant des demandeurs d'asile doivent accompagner ces personnes dans des démarches pour lesquelles les centres d'accueils pour demandeurs d'asile (CADA) sont plus à même d'offrir un accompagnement satisfaisant.

Nous proposons donc de mettre fin à l'accueil de publics relevant du dispositif national d'accueil au sein du parc généraliste, en poursuivant l'accroissement du nombre de places dédiées aux demandeurs d'asile et en renforçant la coordination interministérielle.

Pour les personnes en situation irrégulière, qu'elles soient déboutées du droit d'asile ou hors du parcours de l'asile, la situation est différente. Ces personnes relèvent de l'accueil inconditionnel et peuvent donc être hébergées au sein du parc généraliste. Plusieurs opérateurs nous ont d'ailleurs indiqué qu'au sein de leur parc d'hébergement généraliste, la présence de personnes en situation irrégulière représentait environ 50 % du public accueilli.

Or, ces personnes ne peuvent prétendre à un logement social ou à un emploi : leur sortie de l'hébergement d'urgence est donc très compliquée, ce qui contribue à la saturation du parc et à l'allongement des durées de séjour. Nous estimons que les personnes en situation irrégulière ont besoin d'un accompagnement spécifique pour les aider à sortir de l'hébergement. Elles peuvent être orientées vers les dispositifs d'aide au retour ou être accompagnées dans des démarches de régularisation de leur situation lorsqu'il existe des perspectives d'obtention d'un titre de séjour.

Par conséquent, nous considérons que le public en situation irrégulière doit faire l'objet d'un accueil et d'un accompagnement spécifiques. Certains centres sont déjà dédiés à l'accueil prioritaire de publics particulièrement vulnérables tels que les femmes victimes de violences ou les sortants de détention, pour leur apporter un suivi spécifique. Nous proposons donc que certaines structures de l'hébergement généraliste soient identifiées pour l'accueil prioritaire de ce public, afin de lui assurer un accompagnement adapté.

M. Guillaume Arnell, rapporteur. – Concernant les outils de gestion et de financement des opérateurs, de nombreuses démarches sont en cours pour améliorer la gestion des dispositifs.

La nécessité d'obtenir une meilleure connaissance des coûts selon les structures d'hébergement s'est traduite par le développement des enquêtes nationales de coûts (ENC), obligatoires depuis 2018 pour les gestionnaires de CHRS et de CHU.

Cette enquête, déployée depuis 2014 puis généralisée, a révélé d'importantes disparités de coûts selon les territoires, les structures et les prestations proposées. Alors que cette ENC n'était au départ qu'un outil d'information destiné à améliorer le dialogue de gestion, elle a été suivie d'une démarche de convergence tarifaire pour les CHRS. Cette démarche de bonne gestion a été mal comprise par les opérateurs dans la mesure où certains d'entre eux ont vu leurs dotations baisser alors qu'ils se trouvaient en-dessous des tarifs plafonds. Reconnaisant ces difficultés, le Gouvernement a pris des mesures correctrices pour cette année. Nous pensons que ces démarches sont à poursuivre et à généraliser.

Concernant l'enquête nationale des coûts, celle-ci doit être précisée afin que les données transmises soient davantage uniformisées, car les charges ne semblent pas prises en compte de la même manière par l'ensemble des gestionnaires. En outre, cette enquête devrait être étendue aux nuitées d'hôtel qui représentent un tiers du parc de l'hébergement généraliste et qui ne font, à l'heure actuelle, pas l'objet d'un recensement national de leurs coûts.

Nous estimons que la convergence tarifaire doit être poursuivie sans pénaliser les établissements dont le coût est inférieur à la moyenne. Après l'expérience de son déploiement pour la tarification des CHRS, une réflexion doit être engagée pour étendre la démarche de convergence à l'ensemble des structures d'hébergement. Deux tiers du parc n'ayant pas le statut de CHRS, la rationalisation des coûts de la politique d'hébergement doit passer par une extension de cette démarche.

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur. – Les démarches de contractualisation pluriannuelle avec les opérateurs doivent également être renforcées.

Le recours à la contractualisation pluriannuelle s'est progressivement développé pour les places de CHRS. La loi ELAN a rendu obligatoire la signature de CPOM entre l'État et les CHRS, à l'horizon du 31 décembre 2022. Des travaux sont en cours entre le ministère et les opérateurs pour élaborer un modèle de CPOM au secteur de l'hébergement. Il serait selon nous pertinent que les structures d'hébergement subventionnées puissent être intégrées au CPOM d'un CHRS si ces établissements relèvent du même gestionnaire, et qu'au sein de ces CPOM, une fongibilité des financements soit permise afin de mutualiser des moyens ou des fonctions support pour la gestion de plusieurs types d'établissements.

En cohérence avec notre recommandation d'unifier les statuts des dispositifs d'hébergement, nous proposons donc d'étendre la démarche de contractualisation

pluriannuelle à l'ensemble des centres d'hébergement pérennes et de prévoir des possibilités de fongibilité des financements pour certaines activités mutualisées entre structures.

Enfin, ces évolutions doivent s'accompagner d'un renforcement du contrôle de l'État sur les opérateurs. La responsabilisation des gestionnaires par la contractualisation pluriannuelle implique un contrôle effectif de la dépense et des objectifs fixés.

Or nous avons constaté que les contrôles des gestionnaires étaient bien souvent limités à des contrôles comptables et que certains d'entre eux ne faisaient pas l'objet de vérifications régulières sur les conditions d'accueil et leur fonctionnement par des contrôles sur place. Des campagnes de contrôle ont été lancées en 2017 dans les régions Grand-Est, Normandie et Hauts-de-France. Elles ont permis de récupérer des excédents et de redéployer les crédits obtenus. De telles démarches sont donc à reconduire régulièrement dans les autres régions. Il est par conséquent indispensable de renforcer les opérations de contrôle sur l'ensemble des structures, en particulier des nuitées hôtelières qui ne font pas l'objet de vérifications suffisantes. Alors qu'une réorganisation de l'administration territoriale de l'État est en cours, une attention particulière devra être portée sur les effectifs et les compétences nécessaires au sein de l'administration déconcentrée pour assurer ces contrôles.

M. Guillaume Arnell, rapporteur. – Au total, d'importantes mesures ont été engagées pour améliorer le pilotage et le financement d'une politique dont la conduite est éminemment complexe. Nous proposons donc d'aller au bout de cette logique pour véritablement renforcer le pilotage et mieux maîtriser les financements alloués aux opérateurs de l'hébergement.

Ces propositions sont, selon nous, de nature à améliorer la gestion, l'accueil et la fluidité du parc d'hébergement d'urgence. Néanmoins, la sortie des publics de l'hébergement ne sera satisfaisante que lorsque les solutions de logement adapté et social seront suffisantes. Le développement de l'offre de logement fait partie des objectifs du plan « logement d'abord » mais ceux-ci sont loin d'être atteints. Nous invitons d'ailleurs le Gouvernement à augmenter les financements pour le logement adapté, en cohérence avec les ambitions affichées. Ces mesures ne concernent pas directement l'hébergement d'urgence, qui était l'objet de notre mission, mais elles sont nécessaires pour remplir l'objectif assigné à cette politique : accompagner les personnes vulnérables vers un logement pérenne.

M. Michel Forissier. – Le travail présenté par nos deux rapporteurs est remarquable. Cette problématique prend une dimension particulière au sein des grandes agglomérations, comme l'agglomération lyonnaise : le bon fonctionnement des systèmes sociaux y produit mécaniquement un appel d'air, et une concurrence, qui ne devrait pas exister, peut s'installer entre différents publics prioritaires.

Différentes catégories de personnes requièrent un accompagnement spécifique. Les femmes en danger vis-à-vis de leurs conjoints doivent ainsi être placées dans des lieux protégés et surveillés jour et nuit. Les personnes ayant purgé une peine ont également droit à la réinsertion. À cet égard, la solution que j'ai conçue avec des chefs d'entreprise de l'agglomération lyonnaise, qui a consisté à les accueillir dans le secteur locatif normal, a suscité des réserves qu'il a fallu dissiper.

Trop souvent, les préfets ont pris des décisions sans même prendre soin d'en informer les maires, alors que la responsabilité de l'accompagnement social incombe aux centres communaux d'action sociale (CCAS). Les services de l'État doivent donc tenir

compte des responsabilités des collectivités territoriales en matière d'accueil des personnes vulnérables, en particulier des villes et villages d'accueil à fort taux de logements sociaux situés en périphérie des agglomérations et dont les dépenses d'accompagnement social devront être remboursées. Une collaboration étroite entre les services de l'État, les départements et les communes est donc indispensable.

À l'échelle du département du Rhône, avant la création de la métropole, pour une population d'1,7 million d'habitants, nous étions dans l'impossibilité de préserver les spécificités de certains types d'accueil. L'insuffisance de places conduit à une recherche délicate de solutions en urgence.

Mme Frédérique Puissat. – Avez-vous tenu compte, dans le périmètre de vos travaux, des ouvertures de places et des liens avec les collectivités ? Certains d'entre nous ont fait cette expérience de l'absence de concertation avec les collectivités territoriales il y a quelques années : le groupe Accor a procédé à des ventes d'hôtels « Formule 1 », rachetés par un fonds d'investissement à impact social, moyennant un certain niveau de rentabilité, et confiés à un gestionnaire, Adoma. Cet épisode a été très mal vécu au niveau local : non pas que les maires étaient réticents à l'accueil, mais le fait est que, d'une part, ils n'avaient pas été prévenus, et, d'autre part, les « Formule 1 » sont généralement implantés dans des zones d'activité qui n'étaient pas le lieu idéal pour l'intégration des publics accueillis qui comptaient des enfants. Dès lors qu'il y a ouverture de places, un lien doit être assuré avec les communes et les départements, de sorte que nous puissions faciliter ces intégrations.

Mme Laurence Cohen. – Les rapporteurs ont souligné la faiblesse des crédits alloués à l'hébergement d'urgence, qui sont consommés intégralement tous les ans. Les moyens sont encore moins suffisants pour la pérennisation du suivi des personnes.

Le Gouvernement a fait de la protection des femmes victimes de violences conjugales une grande cause nationale, mais les paroles demandent encore à être traduites en actes. Depuis le début de cette année, on recense déjà 67 féminicides. La violence des conjoints touche tous les âges et tous les milieux sociaux. Les rapporteurs pourraient-ils nous préciser les solutions prévues et le financement des opérateurs d'hébergement d'urgence en matière d'accueil spécifique de cette population particulièrement vulnérable ? Des mesures spécifiques sont-elles envisagées pour les femmes migrantes, notamment les demandeuses d'asile, encore plus vulnérables ?

Mme Monique Lubin. – Énormément de progrès restent à faire pour l'hébergement des femmes victimes de violences.

Je partage l'accent mis par les rapporteurs sur la nécessité d'un contrôle accru des différents opérateurs. Ce contrôle ne doit pas être uniquement budgétaire et porter aussi sur les conditions d'accueil. Mais n'oublions pas que de l'argent public peut financer des marchands de sommeil qui orientent les personnes vers des hôtels ou des logements très anciens. Il est particulièrement préoccupant de savoir que, notamment en région parisienne, des hôtels accueillent essentiellement des personnes en hébergement d'urgence, percevant des fonds de l'État, et dont on apprend qu'ils sont gérés par des marchands de sommeil.

L'hébergement d'urgence doit par ailleurs être suivi d'effets en termes d'hébergement pérenne.

Les dernières mesures législatives adoptées l'année dernière produiront des dégâts qu'on ne tardera pas à mesurer sur le financement de nouveaux logements sociaux.

Mme Michelle Gréaume. – Comme l'ont rappelé les rapporteurs, le programme 177 a vocation à financer une partie des dispositifs à destination des populations migrantes dont le nombre ne cesse d'augmenter et dont les conditions d'accueil sont déplorable.

Le Conseil d'État vient de condamner la préfecture du Nord, le 21 juin 2019, à prendre les mesures sanitaires nécessaires pour le gymnase de Grande-Synthe où sont abrités des migrants, les équipements étant jugés insuffisants, notamment en matière d'accès à l'eau potable et aux toilettes. Le Conseil d'État a rappelé que l'État devait garantir le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants. La commune de Grande-Synthe va d'ailleurs engager une action indemnitaire contre l'État afin de le contraindre à participer aux dépenses importantes engagées en faveur de l'accueil décent des migrants. Est-il prévu un plan de financement supplémentaire pour faire face à cette insuffisance de l'hébergement d'urgence ?

Mme Patricia Schillinger. – Il s'agit d'un sujet très complexe, qui à mon sens requiert surtout une réorganisation totale avec un rôle accru pour la ruralité. Il faudrait que les CCAS y soient particulièrement attentifs. Les communes urbaines arrivent à saturation. La commune de Ferette dans mon département accueille 100 migrants pour seulement 1 000 habitants, avec un grand succès. L'accueil massif dans les hôtels, qui alimente une misère sociale scandaleuse, doit cesser. Les jeunes femmes migrantes avec des enfants sont particulièrement vulnérables.

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur. – Je vous remercie de vos questions. Tout d'abord, il y a effectivement une nécessité de clarifier les compétences. Les problèmes doivent être traités en premier ressort par la politique du logement, et le ministère afférent. En 2017, 59 hôtels « Formule 1 » ont été vendus par le groupe Accor à la Caisse des dépôts et consignations, dont 23 sont des résidences hôtelières à vocation sociale, assurant de l'hébergement d'urgence, et qui consacrent leur activité à l'accompagnement de personnes en difficulté. Cela représente 2 300 places gérées par Adoma.

Pour aller dans le sens des propos de Madame Puissat, le ministère du logement doit être attentif à ne pas déconnecter la mise en œuvre de cette politique de la maille locale. Il est arrivé que les maires apprennent très tardivement l'ouverture d'une résidence hôtelière à vocation sociale sur leur territoire, celle-ci étant exclusivement financée par l'État sans concertation obligatoire avec les élus locaux. Cela peut donner lieu à quelques frottements : le maire de Linas conditionnait l'ouverture de la résidence hôtelière que nous avons visitée dans l'Essonne à la situation régulière des personnes hébergées.

Pour les demandeurs d'asile, bien que la demande exprimée soit similaire, le programme budgétaire et les opérateurs diffèrent, ce qui donne lieu à des incompréhensions. Le cas de Grande-Synthe, évoqué par Madame Gréaume, fournit une illustration particulièrement vive de ces conflits de compétences. Nous avons pu rencontrer M. Michel Lalande, préfet du Nord, qui nous a assuré de l'effort important fourni par les services de l'État mais de l'urgence d'une meilleure organisation entre le ministère du logement et le ministère de l'intérieur.

M. Guillaume Arnell, rapporteur. – Pour répondre à l'une des questions posées, la mission ne s'est pas spécifiquement penchée sur le cas des femmes victimes de violences. Nous avons visité une structure majoritairement ouverte à des femmes seules avec enfants, qui semblaient satisfaites de leur prise en charge. L'apparition et la disparition imprévisibles de leur conjoint peut néanmoins fragiliser leur accompagnement.

Je souhaiterais revenir sur le volontarisme de certaines communes, qui acceptent de recevoir et de prendre en charge des gens en situation de précarité mais dont l'accompagnement financier est lacunaire. Nous avons pu voir qu'à Lille, grâce à d'importants efforts organisationnels, le recours aux nuitées d'hôtels avait quasiment disparu et c'est une piste à creuser.

Madame Cohen, je ne conteste pas le fait que les crédits soient insuffisants, mais si nous regardons les deux programmes budgétaires distincts - le 177 sur l'hébergement d'urgence et le 303 sur l'aide apportée aux demandeurs d'asile - c'est une progression considérable que nous constatons.

Mme Laurence Cohen. – Je suis un peu étonnée de la remarque de M. Arnell. Plusieurs budgets ont tout de même chuté de près de vingt millions d'euros.

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur. – Sur ce sujet, j'apporterai quelques précisions d'ordre technique. Il est tout à fait vrai que certaines structures, notamment les CHRS, ont vu leurs dotations diminuées en raison de la convergence tarifaire récemment entreprise par le ministère. M. Julien Denormandie, que nous avons rencontré, a reconnu le dommage de certaines baisses et a pris l'engagement de rajouter 10 millions d'euros au programme 177 pour le financement des CHRS, ponctionnés sur la stratégie pluriannuelle de lutte contre la pauvreté.

Il est à mon sens normal que l'État demande qu'un effort de rationalisation soit fourni par les opérateurs. Mais nous devons tout de même constater que cette politique publique, en pleine expansion depuis 4 ans - 43 % d'augmentation de crédits de paiement – ne bénéficie pas de financements adéquats. Les documents annexés au projet de loi de règlement pour 2018 révèlent un écart de 100 millions d'euros entre l'exécution 2018 et les crédits que nous avons votés l'an dernier pour 2019. J'ajoute que ces crédits sont particulièrement contraints par le principe d'accueil inconditionnel prévu à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

En Nouvelle-Aquitaine, région qui comporte douze départements, les crédits sont répartis depuis Bordeaux et le manque de personnel à l'échelon départemental oblige parfois à conduire les négociations et les répartitions par téléphone ! Enfin, le Gouvernement s'était engagé en 2017 à verser un forfait de 1 000 euros aux communes pour chaque enfant migrant accueilli, qui n'est jamais venu !

M. Guillaume Arnell, rapporteur. – Dans la construction de ce rapport, nous avons veillé à être aussi objectifs et aussi sincères que possible, sans parti-pris contre le Gouvernement. On ne peut passer sous silence certains chiffres, et en particulier le fait que les crédits soient passés de 1 470 millions d'euros en 2014 à 2 099 millions en 2018, soit une hausse de 43 %. Lors de la programmation budgétaire, le plus souvent, la prévision pour l'année N est inférieure à l'exécution de l'année N-1 ; une rectification est donc presque toujours nécessaire. S'il y a eu une nette augmentation des crédits, elle reste cependant largement inférieure aux besoins.

M. Michel Forissier. – Je souhaite vous faire part d'une information. Dans la métropole de Lyon, la mise en œuvre du plan pauvreté ne représente que 0,33 % du budget social : c'est une goutte d'eau, un affichage qui n'apportera aucune amélioration. En réalité, il s'agit de crédits pris au pot commun et réaffectés. Le plan pauvreté est une usine à gaz qui « retricote » des dispositifs déjà existants.

M. Guillaume Arnell, rapporteur. – J'insiste sur les points à retenir de nos recommandations : il convient d'améliorer la gestion des dispositifs, de maîtriser le financement de l'hébergement d'urgence, de créer un statut unique de centre d'hébergement ; il est également essentiel d'étendre la convergence tarifaire et de renforcer le contrôle de l'État sur les opérateurs. L'État a en effet un rôle essentiel à jouer mais il nous est apparu qu'il ne connaît pas suffisamment les publics accueillis.

M. Yves Daudigny – Au sein des dispositifs que vous avez décrits, où se situent les personnes sans domicile fixe que l'on peut voir le jour comme le soir sur les trottoirs à Paris ?

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur. – On ne connaît pas avec précision leur nombre. Pour les identifier et les orienter, il y a d'abord les maraudes. Pour ces personnes, les haltes de nuit proposent un accueil chaque soir. En outre, les centres d'accueil de jour sont ouverts de 8 heures du matin à 8 heures du soir. Il n'y a toutefois pas suffisamment de places pour accueillir l'ensemble de ces personnes.

Il faut bien comprendre que lorsque l'État ouvre 14 000 places en hiver, cela fonctionne de gré à gré avec les opérateurs. Au mois de mars, les gestionnaires attendent que le Gouvernement dise combien de places il va pérenniser ; cette année, il a fallu attendre jusqu'au 1^{er} avril. Il y a donc un effort d'anticipation à fournir.

M. Guillaume Arnell, rapporteur. – On a souvent un regard compatissant sur la situation hivernale, mais il faut savoir qu'il y a en réalité autant de morts en été qu'en hiver.

M. Alain Milon, président. – Merci pour ce rapport très intéressant. Il devra être mis en application dès que possible afin de clarifier et d'harmoniser ces situations. Madame Lubin a parlé de « marchands de sommeil » : il faut savoir qu'il en existe de toutes sortes, y compris dans le secteur caritatif. Ce rapport est d'autant plus important que moins une situation est claire, moins nos concitoyens la comprennent et plus ils se tournent vers les extrêmes en réaction. Face à ces derniers, il est important qu'il n'y ait pas un unique barrage, qu'il soit de droite ou de gauche.

La commission est-elle favorable à la publication du rapport d'information ?

La commission autorise la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 10 h 40.

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 et situation et perspectives des comptes sociaux - Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics

M. Alain Milon, président. – Nous recevons cet après-midi M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Monsieur le ministre, la commission souhaiterait vous entendre, quelques semaines avant le débat d'orientation des finances publiques, afin de faire un point sur la situation des comptes de la sécurité sociale. À cet égard, le dernier rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale a fait apparaître une réelle amélioration du solde en 2018 tout en insistant sur les facteurs qui, dès l'année en cours, risquent de faire replonger les comptes dans le rouge.

D'autre part, nous n'avons pas eu l'occasion de débattre avec vous de l'avenir des relations financières entre l'État et la sécurité sociale depuis que vous nous avez remis le rapport du Gouvernement sur la question. Or il s'agit clairement d'un sujet politique qui mérite à nos yeux un vrai débat.

Enfin, la réforme constitutionnelle pourrait peut-être revenir à l'ordre du jour du Parlement, sans doute expurgée de ses dispositions relatives à l'examen des lois de financement de la sécurité sociale - vous pourrez peut-être nous le confirmer. Néanmoins, vous pourriez aussi nous préciser si, à vos yeux, avec ou sans réforme constitutionnelle, des évolutions du cadre organique régissant les lois de financement vous semblent souhaitables.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Je suis très heureux de vous voir, d'abord parce que cela me change des discussions sur le budget de l'État qui m'occupent beaucoup en ce moment... mais surtout car cela nous permet d'exposer aux sénateurs ce que nous avons dit sur l'année 2018 devant la commission des comptes de la sécurité sociale.

Il s'agit donc d'un moment de vérité pour le Gouvernement que cette année 2018 qui été exécutée dans la première année de l'exercice plein du mandat du Gouvernement auquel Mme Buzyn et moi appartenons. L'examen du projet de loi de règlement qui va arriver très bientôt nous permettra peut-être aussi de travailler sur le projet de financement de la sécurité sociale (PLFSS) de l'année prochaine, puisque nous avons commencé hier soir les premières discussions budgétaires avec la ministre de la Santé et des solidarités.

Si le projet de loi constitutionnelle devait revenir, il n'y aurait pas de remise en cause du PLFSS. Le ministre des Comptes publics avait même fait la proposition de créer un troisième texte qui aurait été un projet de loi de finances pour les collectivités locales – mais cela n'a pas été retenu. Le président de la commission des finances de votre assemblée travaille avec le rapporteur général sur ces questions. On peut se plaindre que les dépenses et les recettes publiques soient ainsi séparées dans deux textes, alors que pour les Français, les choses ne sont pas déconnectées. Ils sont sans doute très attachés au système de sécurité sociale et au rôle des organismes professionnels ou des syndicats, mais les prélèvements obligatoires sont des prélèvements obligatoires et les dépenses des dépenses. Si les travaux du Gouvernement ou plus encore des parlementaires pouvaient améliorer la lisibilité de la décision, nous aurions bien travaillé pour la démocratie et pour la République.

La relation entre l'État et la sécurité sociale est une ténébreuse affaire : depuis très longtemps, nous avons créé des tuyaux un peu partout, qui sont difficilement compréhensibles. Nous avons demandé à des spécialistes de travailler d'après les très nombreux travaux parlementaires sur cette question et nous vous avons rendu le rapport qui avait été commandé.

La commission des comptes a évoqué la question de la défiscalisation des heures supplémentaires qui, sous Nicolas Sarkozy, avait été compensée par l'État. Le choix inverse a été fait cette fois. On peut aussi parler du transfert d'agences régaliennes mais qui ont un lien évident avec la sécurité sociale et les médicaments ; d'autres questions se poseront en cas de réforme systémique des retraites, qui sera importante aussi pour comprendre qui paye quoi, et notamment qui décide quoi. Le principe général « chacun chez soi » - si je veux caricaturer en une formule le rapport - me semble de bonne politique : celui qui paye décide et qui décide paie, cela évite de faire des économies sur les poches des autres.

Nous pouvons effectivement nous féliciter d'un redressement des comptes sociaux. Si les recettes supplémentaires du premier semestre 2018 nous ont aidés, le redressement a été consolidé au deuxième semestre malgré les difficultés que la France a connues. Les comptes sociaux sont désormais proches de l'équilibre, même si la question se posera effectivement pour l'année 2019, à cause des décisions prises postérieurement au mouvement des « gilets jaunes » et au grand débat national, comme l'abaissement de la CSG pour une partie des retraités ou la ré-indexation d'une partie des pensions. Nous avons voulu financer les mesures de pouvoir d'achat en faveur des actifs. Mais nous sommes dans la meilleure situation depuis 2001. Il faut saluer pour cela les mesures courageuses et parfois impopulaires qui ont été prises par les deux gouvernements qui se sont succédé, ayant permis de rétablir les comptes. Nous le devons aussi à la bonne tenue de notre économie, singulièrement pendant 2018, mais également les mesures d'économies prises par tous les gouvernements pour la branche familles et la santé.

Nous continuerons les mesures de soutien au pouvoir d'achat décidées par le Président de la République et soutenues notamment par le Sénat, la baisse des cotisations salariales, chômage et maladie de 3,15 points notamment. Nous pouvons à la fois améliorer le pouvoir d'achat de nos concitoyens et rétablir les comptes en profitant de la conjoncture, mais pas seulement. Comme l'ont indiqué les rapports parlementaires ou de la Cour des comptes, c'est un grand acquis de ce gouvernement que de parler de chiffres qui correspondent vraiment à la réalité.

Le solde du régime de sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) s'établit à moins 1,2 milliard d'euros en 2018, soit une amélioration de quasiment 4 milliards par rapport à 2017. La branche maladie et la branche vieillesse restent déficitaires ; mais la branche AT-MP (accidents du travail et maladies professionnelles) demeure excédentaire et la branche famille le redevient après quinze années de déficit. Ces résultats sont conformes aux prévisions que vous avez votées d'ailleurs en loi de financement - ce qui devrait rassurer le rapporteur général, qui pose des questions bien légitimes sur la sincérité des inscriptions budgétaires - puisque celle-ci prévoyait un déficit d'à peu près un milliard d'euros. Pour entrer plus dans le détail, le solde de la branche famille est proche de la prévision, celui de la branche maladie est meilleur qu'attendu, les deux autres sont un peu dégradés. La Cour des comptes a relevé notre effort de sincérisation : l'Ondam (objectif national de dépenses d'assurance maladie) a été tenu à 2,3 % pour la deuxième année successive, ce qui n'est pas si facile pour une masse de 200 milliards d'euros. Nous avons pu rendre 300 millions d'euros

aux hôpitaux, ce qui a permis de baisser leur l'endettement pour une partie d'entre eux, même si cette question reste compliquée.

Vous m'interrogez sur la compensation des mesures d'urgence que la majorité sénatoriale a choisi de soutenir - et je vous en remercie. Elles ont permis un vrai gain de pouvoir d'achat pour nos concitoyens : je suis en mesure de vous livrer les premiers chiffres. La majorité sénatoriale s'est opposée à la réduction des plafonds de la prime à la naissance et de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant. Il y aura des questions de méthode à trancher lors du débat du PLFSS. Vous avez souhaité également un retour à l'équilibre des comptes sociaux mais en même temps - je le dis sans provocation inutile, monsieur le président - la somme des diminutions de recettes occasionnés par les amendements de la majorité sénatoriale - pas toujours soutenus par le rapporteur général...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Rarement soutenus !

M. Gérard Darmanin, ministre. – ...ni par le président, il est vrai - était de l'ordre de 14 milliards d'euros. Mais l'Assemblée nationale n'est pas exempte de ce genre de tentations, pas plus que le Gouvernement lui-même...

L'équilibre des comptes reste un objectif pour 2022 que le Premier ministre a rappelé dans son discours de politique générale. Malgré les accidents de la fin d'année dernière et du début de cette année, la masse salariale continue à augmenter et l'activité économique reste élevée : les recettes de TVA, de CSG et de cotisations devraient permettre la résorption de la dette détenue par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) en 2024 et l'équilibre des comptes en 2022. Cet objectif sera présenté dans le débat d'orientation des finances publiques que nous aurons à la mi-juillet.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je me réjouis évidemment comme vous-même et comme le président du retour à l'équilibre ou à un quasi-équilibre des comptes de la sécurité sociale en 2018. Mais je me pose quand même des questions sur 2019. Si nous écoutons le secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale, le solde du régime général auquel on ajoute le FSV se dégraderait même si les mesures d'urgence étaient compensées. On parle d'un trou de l'ordre de 3 milliards d'euros, qui efface donc les gains de l'année précédente. Comment allez-vous faire pour rééquilibrer les comptes sans mettre en cause le principe de compensation ?

Avez-vous pu mesurer les effets en 2018 des mesures de pouvoir d'achat de la loi de financement - suppression de cotisations et contributions des salariés compensée par une hausse de la CSG - en distinguant, en particulier, les salariés et les retraités ? Disposez-vous de premiers éléments sur les effets économiques de l'année exceptionnelle pour les entreprises qu'est l'année 2019, pendant laquelle se cumulent la dernière annuité du crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE) et la baisse de cotisations et contributions patronales qui compense sa disparition ?

Je suis partisan, comme un grand nombre de collègues, du maintien du principe de compensation, que je considère comme un outil de responsabilisation de l'État décideur vis-à-vis de la sécurité sociale et qui évite que d'autres lois autres que la loi de financement comportent des diminutions de recettes non compensées. Les profils comparés de la CSG et de l'impôt sur le revenu devraient nous inciter à la réflexion.

Le maintien d'un tel principe n'empêche pas l'adoption de nouvelles exceptions, comme celles que le Sénat a votées dans la loi de financement pour 2019. Mais le Parlement doit pouvoir arbitrer.

Il convient de toute façon de simplifier les relations financières entre l'État et la sécurité sociale en limitant le nombre de « tuyaux » - nous sommes d'accord sur ce principe. L'évolution des flux doit être compréhensible ; or ce n'est pas le cas avec la diminution programmée des flux de TVA, qui ne fait rien d'autre que de préempter des excédents encore très hypothétiques, voire illusoires. Cette trajectoire sera-t-elle révisée en conséquence dès la prochaine session budgétaire ?

L'exécution de la loi de financement pour 2018 illustre bien le danger pour la sécurité sociale qu'il y a à faire peser sur elle le risque en dernier ressort de baisse de contributions hors sécurité sociale. Dès la première année, sur une masse financière encore relativement limitée, on relève une perte sèche de 103 millions d'euros pour les différentes branches puisque la diminution de contributions chômage remboursée à l'Unedic s'est élevée à 9,630 milliards d'euros tandis que la part de TVA affectée en compensation à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) n'a atteint que - si l'on peut dire - 9,527 milliards d'euros.

Ce mécanisme, qui s'étendra dès cette année aux contributions patronales chômage et de retraite complémentaire, pourrait provoquer de vrais déséquilibres qui n'auront pas été arbitrés par le Parlement - c'est un vrai problème. Comment le Gouvernement évitera-t-il cela ?

M. Jean-Noël Cardoux, président de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (Mecss). – Je reviendrai sur la Cades. Vous nous dites que le déficit devrait être en 2018 de l'ordre de 1,2 milliard d'euros. Mais quid des diminutions de recettes adoptées en fin d'année - il est vrai avec l'accord du Sénat - non compensées pour 3 ou 4 milliards ? Si l'on y ajoute le stock de dette logé au sein de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) non transférée à la Cades, à savoir 15 milliards d'euros - le directeur de l'Acos, que la Mecss recevra en audition la semaine dernière pourra nous en dire plus – nous nous approchons de 20 milliards d'euros !

Vous nous dites que le Gouvernement conserve son objectif d'un retour à l'équilibre pour la sécurité sociale en 2022 et d'une extinction de la dette de la Cades en 2024 ; pensez-vous que l'accélération économique à laquelle vous avez fait allusion pourrait absorber d'ici 2022 ce déficit cumulé, ou, sinon, comment envisagez-vous de le transférer à la Cades ? Dans ce cas, comment respecterez-vous la prévision d'extinction de cette-ci en 2024 ? Nous sommes en situation économique d'accélération, mais cela pourrait changer. S'il reste en 2024 un stock de dette à l'Acos, quel scénario envisagez-vous pour éviter de prolonger la durée de vie de la Cades ?

M. Gérald Darmanin, ministre. – Le Gouvernement aura sans doute des réponses plus complètes lors de la présentation du PLFSS avec la ministre de la santé et des solidarités. Sans remettre en cause les trajectoires que nous avons évoquées, nous pourrions les actualiser. Nous pensons que la baisse des impôts que le Gouvernement a choisi de proposer au Parlement et aux Français à la demande du Président de la République est une forme de relance. À ceux qui disent que le président, qui était très libéral, serait devenu keynésien, je répondrai qu'à part la prime d'activité qui est une vraie dépense publique mais qui n'est pas une prestation sociale puisque elle est dans le budget général, la relance ne se fait pas par un

accroissement de la dépense. Le Président de la République n'a pas choisi d'augmenter les retraites, le SMIC, le RSA, il a choisi de proposer aux Français, conformément à son programme électoral, de répondre aux « gilets jaunes » et au grand débat national en continuant la baisse d'impôts. Après une première partie de quinquennat axée plutôt, hormis la suppression de la taxe d'habitation, sur la taxation du capital et de l'entreprise, il favorise les ménages avec l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation, la défiscalisation des heures supplémentaires et des primes.

Avons-nous les moyens de ces baisses d'impôt, comme nous l'a demandé le président de la commission des finances de l'Assemblée Eric Woerth ? Nous pensons que oui. Nous le verrons dans le projet de loi de finances que je présenterai avec un déficit qui continuera à baisser. La Cour des comptes ce matin n'a pas dit que c'était impossible, elle s'est interrogée sur la capacité de notre République à être autour de 2 % de déficits publics toutes administrations publiques confondues pour 2019 et à 1,5 % l'année suivante. Quand je suis arrivé aux responsabilités, nous étions à 3,4 % de déficit ; si nous passons à 2 %, nous aurons réalisé 28 milliards de baisses de déficit public grâce à la sécurité sociale et, en partie, aux collectivités locales, même si les choses sont un peu différentes.

Nous pensons que le pari économique et social du Président de la République va être tenu avec la masse de Français qui retrouveront un travail : la relance de l'activité économique générée par la baisse des prélèvements obligatoires permettra - et les chiffres le montrent - de tenir les trajectoires que nous avons évoquées.

Quelques chiffres : les mesures d'urgence ont coûté 2,7 milliards d'euros et non 3 milliards ; elles ont touché à peu près 3,8 millions de bénéficiaires ; 224 millions d'heures supplémentaires ont été déclarées pour 6,8 millions de personnes ; la prime a été versée à 2,2 millions de salariés pour un montant moyen de 401 euros ; la hausse de la CSG ne concerne plus qu'un tiers des retraités. La bascule du CICE que nous vivons en ce moment équivaut à un point de PIB de relance, soit 20 milliards d'euros, et la direction du Trésor nous indique que cela générera 0,2 points de croissance en plus pour à peu près 100 000 emplois créés ; le double compte de cette année assurera la continuité dans la baisse du chômage. La note du Trésor du 18 juin dernier prévoit une hausse de 1,4 % du pouvoir d'achat de l'ensemble des Français, salariés et retraités. C'est la plus grande augmentation de pouvoir d'achat depuis longtemps !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Si vous aviez suivi le Sénat, vous auriez fait tout cela plus tôt !

M. Gérard Darmanin, ministre. – Quant aux relations entre l'État et la sécurité sociale, il est préférable que toute modification de prélèvements obligatoires, au profit de l'un ou de l'autre budget, soit faite en loi de finances ou de financement ; il est facile de décider des exonérations, mais quand on fait les comptes, les mêmes qui les ont demandées - y compris le Gouvernement - se plaignent du déficit. Nous devons faire encore le ménage, même si beaucoup choses ont été approuvées par le Parlement. Certes, la défiscalisation des heures supplémentaires ne correspond pas au principe « chacun chez soi » ; mais lorsque vous dites qu'il faut responsabiliser l'État, il faut se souvenir qu'il porte l'essentiel du déficit public : son déficit est en effet supérieur au déficit public, car il supporte des baisses de prélèvements obligatoires très largement supérieures à celles de la sphère sociale : baisse de l'impôt sur les sociétés, de la TVA, suppression de la taxe d'habitation, baisse de l'impôt sur le revenu... Qu'on soit pour ou qu'on soit contre, ces baisses d'impôts ont été compensées dans l'idée du président de la République, du Gouvernement, et donc du

législateur qui approuvé ces mesures - ce n'est pas le cas de la majorité sénatoriale, j'en conviens – par l'augmentation de la CSG. Nous pourrions avoir un débat assez long sur la question de savoir si c'est un bon impôt, mais au moins il est proportionnel, tandis que la TVA est fondée sur la consommation.

Les relations entre l'État et la sécurité sociale ne peuvent se résumer aux exonérations de charges. Il semble normal qu'il les compense, c'est le principe du rapport que nous avons approuvé collectivement : chacun doit payer ce qu'il décide. Mais lorsqu'il y a d'énormes transferts décidés par la volonté du législateur, si ce n'est du peuple qui a voté pour un programme présidentiel, on pourrait revenir sur cette question. Oui, l'État doit de l'argent à la sécurité sociale et parfois à l'Unedic, même si c'est objectivement très compliqué de calculer à l'euro près combien. Mais lorsqu'il y a en même temps des mesures sociales ou de santé qui sont payées par l'État sans compensation par la sécurité sociale, lorsque l'État baisse les impôts des entreprises et supprime l'ISF, ce qui augmente l'emploi, il provoque une augmentation de recettes des organismes sociaux. C'est donc une question très compliquée. L'idée du « chacun pour soi » est une très bonne idée, et la question est très importante, mais moins prioritaire que le redressement des comptes. Concernant la Cades, la galanterie - mais aussi les arbitrages définitifs que le Gouvernement doit proposer au Parlement - m'invitent à ne pas vous répondre en l'absence de Mme Buzyn.

M. Yves Daudigny. – La sécurité sociale est un système assurantiel assurant la solidarité entre malades et bien portants et entre les générations, marqué par une gestion paritaire - même s'il en reste peu de chose aujourd'hui. Il faut qu'elle le reste. Nos compatriotes y sont très attachés. Elle a pour but de nous protéger contre les accidents de la vie - même s'il est difficile de considérer comme tel le fait d'avoir des enfants...

Le sujet de la compensation a déjà été largement évoquée, je n'y reviens pas longuement. J'ai pris parti à différentes occasions pour que la compensation soit effectuée selon la loi Veil de 1994. Je voudrais souligner un problème de forme, mais qui est plus que cela : les comptes du régime général de 2018 affichent un excédent de 500 millions d'euros et le budget de 2019 en prévoit un de 100 millions. Mais la sécurité sociale est néanmoins en déficit, à cause du FSV. Or le FSV n'est pas assurantiel, il a été créé pour assurer le financement du minimum vieillesse. C'est lui qui est responsable du déficit de 1,2 milliard d'euros en 2018 et du déficit prévu de 1,7 milliard en 2019.

Ce fait reflète bien l'évolution de la sécurité sociale d'aujourd'hui, qui n'a plus que des liens lointains avec celle de 1945, car elle n'est plus construite sur les mêmes bases philosophiques.

Mme Laurence Cohen. – Mes propos s'inscrivent dans le prolongement de ceux de M. Daudigny. Lorsque vous séparez de manière tranchée, dans votre présentation, le budget de l'État, d'un côté, et le budget de la sécurité sociale, de l'autre, vous instaurez une rupture avec la logique de compensation qui prévalait jusque-là. Vous avez répondu de manière très habile aux questions, mais la question qui vous est posée est bien celle de la compensation par l'État à la sécurité sociale des exonérations de charges ! Le groupe CRCE a l'habitude d'être minoritaire dans cette assemblée, mais la Cour des comptes souligne comme nous que l'amélioration des comptes de la sécurité sociale est conjoncturelle : elle résulte, au moins pour moitié, de la bonne tenue de l'économie française. Cela montre qu'il faut modifier la politique économique qui est menée aujourd'hui car elle ne relance pas l'emploi en dépit des cadeaux fiscaux et des exonérations de charges. Le CICE n'a pas entraîné de créations d'emplois. Ce n'est pas le constat d'un groupe minoritaire, c'est un fait !

Comme vous le dites très justement, l'hôpital vit une situation extrêmement difficile. Les petites mesures qui ont été annoncées ne sont pas suffisantes. Les hospitaliers réclament des créations d'emplois. Cela améliorerait d'ailleurs la situation de la sécurité sociale parce que cela ferait rentrer des cotisations supplémentaires. Mais ce n'est pas la voie que vous prenez.

Si l'on peut saluer la hausse de l'Ondam, qui passe de 2,3 % à 2,5 %, celui-ci devrait toutefois s'établir à plus de 4 % pour simplement suivre l'augmentation du coût de la vie. Le décalage est donc énorme ! Vous n'anticipez pas. Vous gouvernez au jour le jour, en aggravant les comptes de la sécurité sociale et en rompant avec la logique de solidarité, sans régler les problèmes.

M. René-Paul Savary. – Le Gouvernement entend-il suivre les propositions du rapport de M. Aubert, en créant des sous-Ondam ou en régionalisant l'Ondam ? Ensuite, avez-vous tranché s'agissant de l'âge des retraites : le Gouvernement entend-il créer un âge pivot dans le cadre du futur système de retraite à points ou bien allez-vous prendre une mesure paramétrique pour modifier la durée de cotisation ?

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Je visitais hier soir un service d'urgences dans mon département, la Sarthe. La situation est catastrophique à l'approche de l'été. Des services ferment. Les moyens humains et financiers manquent. Le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé apportera quelques réponses mais dans l'immédiat rien n'est résolu. La situation appelle des mesures exceptionnelles pour répondre à l'urgence.

M. Gérard Darmanin, ministre. – Monsieur Daudigny, les temps ont changé depuis la création de la sécurité sociale ! Celle-ci était le fruit d'une alliance entre les gaullistes et les communistes. Elle a rendu de grands services aux Français, elle les a protégés à un moment où notre économie et notre démographie n'étaient pas tout à fait celles que nous connaissons aujourd'hui. Mais, depuis trente ans, la population vieillit, le chômage est important, le coût des soins augmente. Tous les gouvernements qui se sont succédé depuis les crises pétrolières ont été confrontés à ces déséquilibres. Notre système assurantiel s'essouffle, les déficits se sont creusés. Depuis que je suis enfant, j'entends parler de déficits ; c'est bien la preuve qu'il y a quelque chose qui ne va pas ! Je suis très attaché à notre système de sécurité sociale, mais il nous appartient désormais, comme l'a dit le Président de la République lors de la campagne présidentielle, de fixer le cadre d'un nouvel État-providence, qui ne serait pas fondé sur la capitalisation mais sur un régime universel, même si cela le rend moins assurantiel. Notre système, d'ailleurs, est déjà de moins en moins financé par des cotisations et de plus en plus par l'impôt. Les gouvernements que vous souteniez, Monsieur Daudigny, se sont inscrits dans cette logique aussi. Le montant de la CSG s'élève déjà quasiment à 100 milliards d'euros et ce n'est pas le fait d'Emmanuel Macron ! La réforme par points n'est rien d'autre qu'un système universel, qui se substituerait aux 42 régimes actuels, car les Français sont très attachés à l'égalité. Quel que soit le métier exercé, un euro cotisé doit donner les mêmes droits. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. La question est alors de choisir entre un système privé ou un système public. Je préfère un système public, garant de la solidarité nationale, sur le modèle de l'assurance chômage : on remplace les cotisations par de la CSG, ce qui donne aussi le droit à l'État de donner son point de vue. Votre constat est donc juste mais nous assumons nos choix et nos réformes ne sont pas faites en catimini.

Il est un peu facile de retirer le FSV du calcul, on l'a toujours compté ! Il est aisé de prétendre que les comptes sont excédentaires si l'on retire tous les éléments en déficit...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – On présentait les comptes du régime général plus ceux du FSV. De plus en plus, on les a amalgamés.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Le minimum vieillesse relève bien de la solidarité et il faut bien le payer.

Oui, Madame Cohen, la bonne tenue de notre économie explique en partie l'amélioration des recettes. Mais si notre économie résiste c'est bien parce que nous avons su prendre les mesures qu'il fallait en abaissant la fiscalité, en supprimant un impôt sur le capital et en améliorant les conditions de l'accès au marché du travail. Pour le reste, je ne suis pas d'accord avec vous : la situation n'empire pas mais s'améliore. Le chômage baisse : 93 800 emplois ont ainsi été créés au cours du 1^{er} trimestre 2019 selon l'Insee. Cette baisse du chômage n'est pas le fruit du hasard et contribue, en effet, à améliorer les recettes. Selon vous, le CICE n'a pas entraîné de créations d'emplois. Ce n'est pas prouvé ! Et, surtout, c'est bien pour améliorer le dispositif et éviter les effets d'opportunité que nous l'avons transformé en une baisse de charges pérenne, afin de soutenir les créations d'emplois salariés.

Vous évoquez aussi l'Ondam. En 2017, sous un gouvernement que vous souteniez, l'Ondam était de 2,2 %. Nous l'avons porté à 2,3 %, puis à 2,5 %. Vous avez raison, pour suivre le coût de la vie, il devrait s'établir à 4 %, mais pourquoi ne pas l'avoir fait lorsque vous étiez aux responsabilités ?

Mme Laurence Cohen. – Ce n'était pas mon gouvernement !

M. Gérald Darmanin, ministre. – En tout cas, on ne peut pas nous reprocher de ne pas faire aujourd'hui ce que l'on n'a pas fait hier ! Je rappelle aussi qu'une hausse de 0,1 point de l'Ondam représente 200 millions d'euros pour les finances publiques. L'effort que nous réalisons est donc conséquent ! On peut aussi se demander si l'enveloppe budgétaire est bien utilisée. Les hôpitaux et la sécurité sociale ont fait de gros efforts mais il reste sans doute des marges de progrès. C'est pourquoi Agnès Buzyn a présenté son texte sur la santé.

Élu d'une ville particulièrement touchée par le chômage, je connais bien les urgences. Les urgentistes réclament sans doute plus de moyens, mais ils se plaignent surtout des conditions de travail, de l'accumulation des gardes et des heures de nuit, des problèmes de sécurité, du fait qu'un contractuel payé à la journée soit mieux payé qu'un titulaire - la ministre a d'ailleurs pris un décret sur ce sujet. Il faut continuer à renforcer la collaboration entre la médecine de ville et l'hôpital. Reconnaissons aussi que la population a évolué, que l'hôpital que nous connaissons n'est plus tout à fait celui d'hier. Le pouvoir politique doit s'efforcer de répondre aux attentes et celles-ci ne sont pas uniquement budgétaires. Les urgentistes que j'ai rencontrés m'ont beaucoup parlé de vocation, de conditions d'exercice et de sens du travail.

La régionalisation de l'Ondam ? La question se pose et Mme Buzyn aura l'occasion de s'exprimer sur ce sujet. Attention toutefois au risque d'une différenciation des tarifs entre les régions. En tout cas, je crois que le PLFSS pour 2020 ne sera pas construit sur ce principe.

Mme Cohen nous reproche de ne pas anticiper, mais la dépendance est incluse dans l'Ondam. Des crédits de santé sont utilisés pour financer la grande dépendance. Nicolas Sarkozy et François Hollande avaient déjà évoqué la création d'une cinquième branche. Ils ne l'ont pas fait car cela coûte très cher et c'est très compliqué. Emmanuel Macron souhaite la

création d'une enveloppe dédiée à la dépendance. Cela permettra de garantir que les crédits de santé vont bien à la santé et que les dépenses liées à la dépendance sont bien prises en charge. Les besoins sont considérables.

Michel Rocard disait que la réforme des retraites pouvait provoquer la chute de n'importe quel gouvernement. Tous les gouvernements ont ainsi affirmé qu'ils ne voulaient toucher à rien, tout en trouvant un moyen pour le faire quand même. En effet, on ne peut pas maîtriser la dépense publique sans toucher aux dépenses sociales car elles représentent la moitié des dépenses publiques : l'Ondam représente 200 milliards d'euros ; les retraites, un engagement de 320 milliards d'euros, 14 % du PIB. Il serait donc illusoire de penser qu'un gouvernement puisse se désintéresser budgétairement de la question des retraites. La France est l'un des pays qui consacre le plus aux pensions, et c'est aussi l'un des pays où l'on part le plus tôt à la retraite.

Dans la réforme des retraites, il faut distinguer les mesures applicables avant 2025 et celles qui seront valables ensuite avec l'instauration d'un régime de retraite par points. Le Haut-commissaire rendra ses conclusions le 12 juillet au Premier ministre ; un projet de loi devrait être déposé à l'automne et nous aurons l'occasion sans doute de débattre longuement de ce magnifique projet de société, mais qui soulève beaucoup de questions puisque l'on fait 42 réformes en une.

En attendant, la question que vous posez est de savoir si nous allons procéder à une réforme paramétrique : modifiera-t-on l'âge légal de départ ? La réponse est non ! On pourrait aussi réfléchir à un système de décotes et de surcotes modifiant l'âge de départ effectif, ou alors à une accélération de la réforme Touraine en modifiant la durée de cotisation. Tels sont les scénarios. Le Gouvernement proposera, dans le cadre du PLFSS, des mesures en accord avec les annonces du Président de la République lors du grand débat national et du Premier ministre lors de son discours politique générale. Le Président de la République s'est engagé à ne pas revenir sur l'âge légal. Mais il faut constater aussi que les prévisions du Conseil d'orientation des retraites (COR) ont évolué depuis la campagne présidentielle. L'enjeu est que le travail paie plus pour pouvoir compenser les baisses d'impôts. Soit on augmente la durée hebdomadaire du travail au-delà de 35 heures – mais le Président de la République a déjà repoussé cette hypothèse –, soit on supprime des jours fériés, ce qui semble peu probable, soit on prend des mesures en attendant la réforme des retraites. Dans tous les cas, les mesures proposées devront être cohérentes avec la réforme par points que nous allons proposer ensuite. Si nous voulons que la réforme de 2025 soit durable et aboutisse à un régime pérenne, il faut que le budget des retraites en 2025 soit à l'équilibre. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. Donc je n'ai pas encore de réponse précise à votre question mais je vous ai dressé les problématiques.

M. Daniel Chasseing. – Notre pays s'est fortement désindustrialisé. Alors qu'en 2000 la proportion de personnes travaillant dans l'industrie était similaire à celle de l'Allemagne, avec un taux de 18 %, aujourd'hui l'écart s'est creusé : il est à 26 % en Allemagne et à 11,5 % en France. Grâce au CICE et à la baisse des charges, on a rétabli l'équilibre avec le coût du travail en Allemagne. J'espère aussi que les mesures annoncées, lors de la crise des « gilets jaunes », sur les heures supplémentaires, la prime d'activité, la CSG, les baisses de cotisations sociales et les baisses d'impôts permettront d'augmenter le pouvoir d'achat et le nombre d'emplois. Ainsi le produit des cotisations devrait augmenter, ce qui contribuera à équilibrer les comptes de la sécurité sociale et à réduire les déficits. J'espère que le Gouvernement gagnera son pari. Vous avez dit que le financement de la dépendance pouvait reposer sur d'autres recettes ; en tout cas, les besoins sont énormes et la dépendance

n'est pas suffisamment prise en charge dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Les besoins sont aussi importants dans les hôpitaux pour les urgences ou l'ambulatoire, qui réclame presque le même personnel qu'une hospitalisation classique. Il sera donc nécessaire à l'avenir d'augmenter l'Ondam.

M. Gérard Dériot. – Le Gouvernement a choisi de ne pas poursuivre la baisse des taux de cotisation de la branche AT-MP en 2019.

À l'inverse du FSV, cette branche est en excédent. Chaque année, elle reverse une certaine somme correspondant au coût estimé de la sous-déclaration des accidents du travail – près de 1 milliard d'euros – au régime général.

Malgré cela, la branche AT-MP dispose encore d'un excédent important. Pourrions-nous utiliser cet excédent pour permettre aux caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat), de recruter des ingénieurs de prévention supplémentaires ?

La prévention est un élément majeur des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (Cepom). Or les Carsat manquent manifestement de personnel. L'amélioration de la prévention entraîne mécaniquement la baisse du nombre d'accidents du travail.

Je fais confiance à votre ministère pour trouver une formule comme lui seul en a le secret, c'est-à-dire une formule que personne ne comprendra sauf, peut-être, le service qui l'aura élaboré – ce qui n'est déjà pas si mal. Nous pourrions alors nous appuyer sur quelque chose de concret.

M. Olivier Henno. – Vous avez évoqué la question fondamentale du passage du système assurantiel au système universel. Mais ne s'agit-il pas d'un faux débat ?

Le système assurantiel reposait sur la taxation du travail. À partir du moment où l'on se donne comme objectif d'alléger les charges pesant sur le travail, on est contraints de renoncer en partie, sinon en totalité, au système assurantiel. Le vrai choix politique ne consiste-t-il pas à décider d'alléger les charges sur le travail, au moment où ce dernier se raréfie, et d'accepter alors de passer à un système universel ?

Nous vivons une époque particulière, avec des taux d'intérêt négatifs. Il s'agit d'une bonne nouvelle, les marchés estimant que la dette française est un placement sûr. Toutefois, ces taux négatifs peuvent également s'avérer dangereux s'ils entraînaient un relâchement de la maîtrise de la dette publique. Profitez-vous de cette période pour accélérer la mutation ?

M. Gérald Darmanin, ministre. – Les taux n'ont été négatifs que durant deux jours. La France emprunte ces dernières semaines à 0,11 %. Certains expliquent qu'un niveau aussi bas s'explique par l'action accommodante de la Banque centrale européenne ; selon d'autres, des taux aussi bas expriment une aversion au risque, ce qui est annonciateur d'une crise économique. Le général de Gaulle disait des économistes qu'ils expliquaient toujours pourquoi ce qu'ils avaient prévu n'était pas arrivé...

Les taux bas ne s'expliquent pas uniquement par la politique de la Banque centrale européenne : l'Italie emprunte à un taux de 2,42 %, avec la même banque centrale et la même monnaie. L'Allemagne, quant à elle, emprunte structurellement à des taux négatifs.

Si nous appliquions les taux italiens aux emprunts français, nous devrions payer 15 milliards d'euros d'intérêts de plus l'année prochaine. La France n'a pas les moyens de payer ces 15 milliards. Il nous faudrait donc soit diminuer de façon extrêmement marquée les dépenses publiques – et je ne suis pas certain que le ministre des comptes publics prendrait alors beaucoup de temps pour discuter avec les chambres et avec ses collègues face à cette urgence –, soit augmenter très fortement les impôts, et sans doute plus sûrement un peu des deux.

Je me réjouis donc de ces taux d'intérêts bas, non seulement parce que je n'ai pas à trouver 15 milliards d'euros supplémentaires, mais aussi parce que les marchés font plus confiance à la France qu'à l'Italie, par exemple, à niveau de dette à peu près similaire et avec des difficultés évidentes depuis quarante ans en matière de comptes publics.

Cela signifie que les réformes voulues par le Président de la République et que nous exposons à la Commission européenne, à la Cour des comptes, aux emprunteurs – la moitié des gens qui nous prêtent de l'argent ne sont pas européens – sont crédibles. Je peux faire jouer la fibre nationale avec les grandes banques françaises, c'est plus compliqué avec des prêteurs venus de l'autre bout du monde qui ne regardent que leur intérêt...

Toutes nos réformes – code du travail, fiscalité du capital, SNCF, assurance chômage, audiovisuel public, fonction publique... – portent leurs fruits auprès de ceux qui nous jugent – la Commission européenne –, qui nous notent – les agences de notation – ou qui nous prêtent. Nos chiffres ne sont peut-être pas excellents, mais nous faisons les réformes nécessaires pour transformer notre appareil économique.

Le montant de la dette n'est pas aussi dangereux que le risque d'un arrêt des réformes. Si nous interrompons ce cycle, soyez certain que les taux d'intérêt augmenteraient et qu'il faudrait faire du paramétrique dans tous les domaines ou augmenter les impôts, ce qui est arrivé à d'autres pays. Il est donc essentiel de tenir l'agenda des réformes.

Certains, enfin, proposent de profiter de ces taux bas pour emprunter davantage. Pour moi, ce serait l'équivalent d'une prise de morphine. La France empruntant en général à moins de dix ans, notre stock de dette se renouvelle assez vite. Supposons que les taux remontent en moins de six mois aux niveaux italiens, nous serions pris à la gorge.

Monsieur Mélenchon me dit régulièrement que la dette n'existe pas. Je caricature sa pensée, mais il estime que la France ne pourrait être mise en faillite, parce que c'est la France. D'autres poussent à emprunter parce que le moment leur semble bien choisi eu égard à la faiblesse des taux. Une telle politique se révélerait mortelle pour notre pays, car les taux finiront par remonter un jour.

Enfin, Monsieur Henno, même dans cette période, je préférerais tout de même être dans la position du ministre allemand des comptes publics qui doit répartir les excédents – il a d'ailleurs fait le choix de les redistribuer aux fonctionnaires, notamment aux enseignants – et non gérer les déficits. Mais pour arriver aux excédents, il a fallu à l'Allemagne vingt ans d'une gestion sans doute plus compliquée que celle que nous avons pu connaître sous quelque gouvernement que ce soit.

Le passage du système assurantiel au système universel s'inscrit dans la politique générale d'exonérations et d'allègements. Nous considérons que le coût du travail a handicapé notre économie et entraîné des délocalisations. Certains pourraient dire la même chose du

coût de l'énergie et nous pourrions avoir le même débat sur l'énergie nucléaire. Je pense que le coût du travail était moins intéressant en France qu'ailleurs en Europe ou dans le monde. L'allègement général des cotisations, suivi par tous les gouvernements réformistes, y compris par ceux qui se disaient socialistes, a mis fin au système assurantiel, remplacé par l'impôt.

Michel Rocard n'y pensait peut-être pas au moment de créer la CSG, mais l'assiette de cet impôt s'étend aussi au capital, qui finance donc aussi le social, ce qui me semble assez juste. Lors de l'élection présidentielle, la question de savoir s'il fallait augmenter la TVA ou la CSG n'était pas un mauvais débat. Choisir la TVA, comme le fait souvent une partie de la majorité sénatoriale, n'est pas pareil qu'augmenter la CSG.

En ce qui concerne les Carsat, je ne suis pas certain qu'il faille toujours répondre aux problèmes par des dépenses supplémentaires. Dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 que nous avons signée avec la ministre des solidarités et de la santé, nous avons doublé le montant des fonds de prévention dont les crédits devraient s'élever à une centaine de millions d'euros.

Vous n'avez pas l'air d'être convaincu, Monsieur Dériot, mais le montant du coût de la sous-déclaration des accidents du travail pour la branche maladie est évalué tous les trois ans par une commission indépendante présidée par un magistrat de la Cour des comptes. Je n'ai pas la capacité du rapporteur général pour évaluer la justesse du montant retenu, à une centaine de millions d'euros près.

Vous m'avez enfin demandé pourquoi nous n'avions pas choisi de fixer un Ondam plus élevé. Il a augmenté de 2,3 %, cette année, comme nous nous y étions engagés. L'année dernière, il avait augmenté de 2,5 % pour tenir compte des investissements nécessaires dans les hôpitaux ultramarins, notamment dans le centre hospitalier de Guadeloupe.

Encore une fois, nous avons tenu un Ondam à 2,3 %, exécuté à 2,1 %. Le Gouvernement a redonné aux hôpitaux le surplus. Il est très difficile de tenir un Ondam entre 2,1 et 2,3 % pour les raisons que vous avez évoquées.

Dans l'Ondam, on ne trouve pas que les dépenses de santé stricto sensu et les hôpitaux. Y figurent aussi les indemnités journalières, la médecine de ville, l'homéopathie... Certaines questions très importantes se posent, beaucoup de gouvernements et de parlementaires y ont réfléchi et ont parfois reculé devant l'obstacle. Mais l'Ondam n'étant pas qu'une dépense de santé, je ne suis pas sûr qu'il faille juger de l'efficacité de notre système de santé uniquement au regard de sa progression. Voilà un peu plus de dix ans, il atteignait 6 à 7 % et nous parlions déjà de crise dans les hôpitaux.

Le métier de soignant et d'aide-soignant est très difficile et souffre d'une concurrence très forte avec le privé, qui s'est spécialisé et qui a parfois attiré un certain nombre de praticiens hors du secteur public. La question du *numerus clausus* se pose aussi. Il ne s'agit donc pas que d'une question d'argent...

La réunion est close à 17 h 55.

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

Mercredi 26 juin 2019

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Projet de loi portant ratification de l'ordonnance du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous examinons ce matin le rapport de notre collègue Claude Kern sur le projet de loi portant ratification de l'ordonnance du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, qui sera débattu en séance publique le 2 juillet prochain.

Ce texte assez baroque s'inscrit dans le prolongement de la loi du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, dont Claude Kern était rapporteur pour avis au nom de notre commission, et Muriel Jourda rapporteur au fond pour la commission des lois. Nos collègues échangent cette fois les rôles.

M. Claude Kern, rapporteur. – En effet, on ne change pas une équipe qui gagne ! J'ai plaisir à travailler de nouveau avec notre collègue du Morbihan, même si je n'ai eu qu'une semaine pour préparer ce rapport.

Ce projet de loi, quelque peu baroque en effet, a été conçu par le Gouvernement comme un texte purement technique qui, initialement, devait se limiter à deux articles. L'article 1^{er} a pour objet de ratifier l'ordonnance du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux olympiques et paralympiques de 2024, tandis que l'article 2 attribue à la juridiction administrative le contentieux des déférés préfectoraux portant sur des opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière afférentes à ces jeux.

Notre commission a délégué au fond à la commission des lois l'examen des deux premiers articles de ce projet de loi, et elle n'aurait pas eu à connaître du texte si le Gouvernement en était resté là.

Mais, entre-temps, la réalité du projet de loi a beaucoup changé, comme nous l'a indiqué le président de l'Agence nationale du sport, Jean Castex.

Le Gouvernement avait prévu de créer l'Agence nationale du sport par voie réglementaire et la convention constitutive du groupement d'intérêt public avait été approuvée par arrêté du 20 avril 2019.

Or le Conseil d'État a relevé que plusieurs dispositions de la convention constitutive nécessitaient de recourir à la loi, compte tenu en particulier des distances prises

avec les règles relatives aux groupements d'intérêt public définies par la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

L'article 3, dont nous sommes saisis, sécurise le régime juridique de la nouvelle agence en actant dans la loi la création de l'Agence nationale du sport. Son objet premier n'est pas de clarifier son organisation, encore moins d'associer le Parlement à son fonctionnement.

Si, dans l'esprit du Gouvernement, cet article constitue une simple formalité, il évoque enfin officiellement l'Agence nationale du sport et je vous propose d'en faire une opportunité pour débattre d'une évolution majeure de notre modèle sportif.

En effet, nul ne doit mésestimer la portée du changement qui est opéré à travers les dispositions essentiellement techniques de cet article 3. Comme l'a très bien observé le Conseil d'État, la création de l'Agence nationale du sport revient pour l'État à se dessaisir des deux principales dimensions de la politique du sport : le soutien au sport de haut niveau et à la haute performance sportive, d'une part, le développement de l'accès à la pratique sportive, d'autre part. Il n'est pas anodin de noter que les recommandations du Conseil d'État, qui justifient pour l'essentiel l'article 3 du projet de loi, visent précisément à préserver une forme de contrôle de l'État sur l'Agence nationale du sport, au nom du principe selon lequel « les agences ne constituent pas des entités indépendantes et doivent intervenir dans un cadre qui leur est fixé par l'État ».

Si le Gouvernement entend donc, à travers cet article, maintenir une tutelle sur une institution à laquelle il entend confier des aspects essentiels de la politique du sport, j'observe que le projet de loi reste silencieux sur d'autres aspects, plus particulièrement le contrôle du Parlement ainsi que la place des collectivités territoriales et des fédérations sportives dans la gouvernance territoriale de l'Agence.

Les insuffisances de ce texte sont tellement nombreuses que certains d'entre nous ne souhaitent pas en discuter – je pense notamment aux signataires de l'amendement de suppression de l'article 3. On peut comprendre cette position de principe favorable au *statu quo*, mais supprimer l'article 3 reviendrait à nier les insuffisances de notre modèle sportif, qui nourrit un fort mécontentement de la part des fédérations sportives comme des collectivités territoriales. Que dire, par ailleurs, de nos résultats sportifs, qui stagnent à un niveau souvent insuffisant compte tenu de la qualité de nos athlètes et des moyens mobilisés ?

Je crois donc utile de nous inscrire dans le cadre de cette réforme, qui a été conçue conjointement par le Gouvernement, les collectivités territoriales et les fédérations sportives tout en associant les acteurs du monde économique.

Dans les premières esquisses de l'Agence, il était prévu que celle-ci se concentre sur le haut niveau, dans la perspective des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, mais les acteurs de terrain ont souhaité que la pratique sportive ne soit pas oubliée.

La double compétence est ainsi inscrite au fronton de l'Agence nationale du sport. Le texte proposé pour le nouvel article L. 112-10 du code du sport prévoit, en effet, que celle-ci est chargée de favoriser le sport de haut niveau et la haute performance sportive, en particulier dans les disciplines olympiques et paralympiques, mais aussi de développer l'accès à la pratique sportive.

Le Conseil d'État a souhaité mentionner que cette délégation de compétence s'exerçait dans le cadre de la stratégie définie par l'État dans une convention d'objectifs signée entre l'Agence et l'État. Il était nécessaire de passer par la loi pour rappeler le rôle du Gouvernement dans la détermination de la politique publique du sport et la stratégie nationale et internationale en matière de sport de haut niveau, de haute performance sportive et de développement de la pratique sportive. J'observe néanmoins que la rédaction du projet de loi fait peu de cas du rôle du Parlement, tant pour contribuer à l'élaboration de cette politique publique que pour contrôler sa mise en œuvre. Pourquoi ne pas s'inspirer des contrats d'objectifs et de moyens dans l'audiovisuel public, qui associent les commissions de la culture et des finances dans l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie des entreprises publiques ? Pourquoi, par ailleurs, ne pas prévoir la présence de parlementaires au conseil d'administration ? Je vous ferai des propositions en ce sens.

Le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 112-10 précise ensuite les modalités d'intervention de l'Agence nationale du sport : il lui revient d'apporter son concours aux projets et aux acteurs, notamment les fédérations sportives, contribuant au sport de haut niveau, à la haute performance sportive et au développement de l'accès à la pratique sportive.

Enfin, le dernier alinéa proposé pour ce nouvel article n'est pas le moins important : il prévoit pour l'Agence nationale du sport un statut de groupement d'intérêt public (GIP) particulier, qui relève des dispositions générales de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, mais qui comporte aussi des dérogations.

La principale dérogation aux principes du GIP concerne les ressources de l'Agence nationale du sport. Selon l'article 98 de la loi du 17 mai 2011, les partenaires du GIP doivent mettre en commun les moyens nécessaires à l'exercice de leurs activités. Or, en l'espèce, comme le précise le nouvel article L. 112-11 du code du sport, l'essentiel des ressources de l'Agence proviendra des trois taxes affectées dont bénéficiait déjà le Centre national pour le développement du sport, le CNDS. Cette dérogation peut surprendre, mais elle est nécessaire. Personne en effet ne peut imaginer que les crédits très importants, supérieurs à 12 milliards d'euros, que les collectivités territoriales consacrent chaque année au financement du sport transitent par l'Agence.

Le même article L. 112-11 rend obligatoires la présence d'un commissaire du Gouvernement et le contrôle économique et financier de l'État, alors qu'il ne s'agit que d'une faculté selon la loi du 17 mai 2011. Il est aussi prévu que l'Agence publie annuellement un rapport d'activité.

Pourquoi, dans ces conditions, recourir à un GIP ? Le statut d'établissement public aurait pu également être retenu, d'autant qu'il avait servi pour le CNDS. La réponse du ministère et de la direction de l'Agence tient à la souplesse que permet le GIP, en termes de gestion, avec le recours possible à des professionnels de droit privé, et de financement - l'Agence n'exclue pas de développer des financements innovants comme la commercialisation de marques propres ou le financement participatif.

Si le statut de GIP apparaît donc pertinent pour lancer l'Agence, il ne devrait pas être pérenne, le Conseil d'État ayant rappelé que « le choix du statut de GIP n'est adapté qu'à des collaborations dédiées à un projet ou à la phase de mise en place d'une agence ». La convention constitutive prévoit d'ailleurs dans son article 4 que, d'ici le 31 décembre 2025 au

plus tard, l'action de l'Agence « sera évaluée de manière globale et indépendante afin que les membres puissent confirmer le bien-fondé du GIP et de ce nouveau modèle sportif ».

Si l'existence de l'Agence n'est donc pas garantie au-delà des jeux de Paris 2024, une autre incertitude concerne la mise en place de la gouvernance territoriale, plus particulièrement les concours apportés à la pratique du sport pour tous.

Le texte proposé pour le nouvel article L. 112-12 du code du sport ouvre un débat sensible en faisant du préfet de région le délégué territorial de l'Agence nationale du sport au niveau régional. Selon les services du ministère des sports, les règles constitutives des GIP obligent à désigner dans la loi le responsable de l'échelon territorial, lorsqu'il y en a un. Il ne serait donc pas possible de prévoir que le délégué territorial est élu par les différents partenaires. Par ailleurs, si le rôle de ce délégué n'est pas précisé dans l'article 3, on peut imaginer qu'il pourrait lui incomber d'ordonnancer des dépenses essentiellement publiques et qu'il n'est pas anormal que ce rôle revienne au représentant de l'État. Je vous proposerai d'adopter une précision en ce sens.

Pour autant, cette désignation du préfet suscite une réaction défavorable du mouvement sportif, qui craint à la fois un investissement variable de ce haut fonctionnaire selon les territoires et une gestion directive de la concertation dans l'hypothèse où il lui reviendrait d'animer les conférences régionales du sport et les conférences des financeurs.

Pour répondre à ces objections sérieuses, il me semblerait pertinent d'inscrire dès maintenant dans la loi le principe de la création des conférences régionales du sport en charge d'établir le projet territorial et des conférences des financeurs. La loi pourrait prévoir que ces deux types de structures élisent leurs présidents en leur sein, ce qui exclurait dans les faits une présidence du préfet. J'ajoute que l'inscription des modalités de la gouvernance territoriale dans la loi permettrait de mettre un terme au soupçon de report de la construction du second pilier de l'Agence nationale du sport relatif au développement de la pratique du sport.

À l'issue de la première série d'auditions conduites dans le cadre de la mission d'information sur les nouveaux territoires du sport, je ne peux que partager ces inquiétudes, mes interlocuteurs ayant tous indiqué qu'ils ne disposaient d'aucune précision sur la mise en place de ce pilier territorial. Certains ont même considéré qu'il faudrait plusieurs années pour qu'une nouvelle organisation succède au CNDS, dont les commissions territoriales ont été maintenues en activité malgré la suppression de l'établissement public.

Les autres dispositions de l'article 3 concernent la lutte contre la corruption et l'application des règles relatives à la transparence de la vie publique. Le nouvel article L. 112-13 prévoit en particulier les modalités de soumission de l'Agence nationale du sport au contrôle de l'Agence française anticorruption. Par ailleurs, le président, le directeur général et le responsable de la haute performance sont soumis aux obligations de déclaration de situation patrimoniale et de déclaration d'intérêts prévues par l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013.

Vous l'aurez compris, mes chers collègues, la création de l'Agence nationale du sport constitue bien le cœur du projet de loi. C'est pourquoi je vous proposerai de modifier l'intitulé du projet de loi, qui ne la mentionne pas.

Par ailleurs, par cohérence avec les travaux menés avec notre collègue Michel Savin sur l'avenir des conseillers techniques sportifs, il m'a semblé également opportun de prévoir que ces cadres d'État, dont le ministère des sports ne voulait plus et que beaucoup de

fédérations n'ont pas les moyens d'accueillir, rejoignent l'orbite de la nouvelle Agence nationale du sport. Celle-ci pourrait avoir la responsabilité de leurs affectations, de leur formation et de l'évaluation de leurs compétences, en veillant à leur répartition équitable entre les disciplines.

Cette proposition pourrait permettre de mettre un terme à une crise qui n'a que trop duré et, surtout, d'assurer la cohérence de la réforme souhaitée par le Gouvernement, en donnant à l'Agence les ressources humaines nécessaires pour accomplir ses missions.

En conclusion, je vous propose que nous saisissons l'occasion de l'examen de ce projet de loi pour apporter d'indispensables garanties à la nécessaire réforme de notre modèle sportif.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mme Jourda devant ensuite nous quitter, nous allons examiner les amendements portant sur les articles délégués à la commission des lois, avant de passer au débat général et à l'examen de l'article 3.

EXAMEN DES ARTICLES DÉLÉGUÉS À LA COMMISSION DES LOIS

Article 1^{er} (délégué)

Mme Muriel Jourda, rapporteur pour avis de la commission des lois. – L'article 1^{er} correspond à l'intitulé initial du projet de loi : il prévoit la ratification par le Parlement de l'ordonnance sur les voies réservées qui seront utilisées pour les jeux de 2024.

Les portions de voies réservées à la circulation des véhicules de sécurité et des véhicules accrédités seront déterminées ultérieurement par décret. Il est désormais prévu 289 kilomètres de voies réservées, du 1^{er} juillet au 1^{er} septembre 2024, contre 324 kilomètres dans le dossier de candidature et 366 kilomètres dans un deuxième temps. Leur but est d'assurer la fluidité et la sécurité de la circulation. Des voies annexes sont également prévues pour assurer le délestage des voies réservées et la desserte des sites.

La police de la circulation et du stationnement est transférée sur ces voies au préfet de police pour l'Île-de-France et aux préfets des zones de défense et de sécurité pour les autres départements. Par ailleurs, en Île-de-France exclusivement, la coordination des travaux est confiée au préfet de police pour les voies réservées, par souci de cohérence.

L'article 2 du projet de loi se fixe un objectif d'harmonisation. Pour raccourcir les délais de procédure, la loi relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 prévoyait que les recours contre les opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière relatives aux jeux soient examinés directement par la Cour administrative d'appel, pour gagner du temps. Le Conseil d'État a demandé que le champ de cette compétence soit élargi au déféré préfectoral, si jamais le préfet était tenté de contester un projet de chantier piloté par l'État...

L'amendement COM-6 précise l'ordonnance du 20 mars 2019. Il mentionne tout d'abord que les voies réservées devront être activées de manière proportionnée aux objectifs de sécurité et de fluidité poursuivis, afin d'inciter le Gouvernement à poursuivre ses efforts pour restreindre au strict nécessaire le nombre de voies concernées.

Il encadre ensuite les conditions dans lesquelles les autorités préfectorales se verront déléguer, pendant la période des jeux, le pouvoir de police de la circulation, en prévoyant notamment que les autorités normalement détentrices de ce pouvoir soient préalablement consultées.

Enfin, il précise les conditions dans lesquelles le préfet de police sera, en Île-de-France, saisi pour avis des projets de travaux et d'aménagement portant sur les voies réservées.

L'amendement COM-6 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 (délégué)

Mme Muriel Jourda, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-7 réécrit la fin de cet article afin d'éviter toute référence, dans la loi, à une disposition de nature réglementaire. Il renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de procéder à l'énumération des actes concernés par la dérogation procédurale que j'ai mentionnée précédemment.

L'amendement COM-7 est adopté.

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

M. Bruno Retailleau. – Je félicite Muriel Jourda pour son travail original et créatif !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous reprenons la discussion sur l'ensemble du texte.

Malgré nos demandes réitérées depuis un mois, la commission n'a pas pu auditionner la ministre des sports. Grâce à mon intervention auprès de Marc Fesneau, certains ont pu la rencontrer hier midi, dans des conditions qui n'étaient vraiment pas idéales. Je n'ai jamais préparé un texte dans de telles conditions !

M. Claude Kern, rapporteur. – Hier, la ministre a argué qu'il s'agissait d'un texte technique sur lequel il était inutile que nous nous attardions...

Mme Catherine Dumas. – Il a été question d'un texte baroque ; je dirai que le Gouvernement est en plein flou artistique ! Même l'intitulé du texte n'est pas approprié. Le Parlement en est totalement absent, de même que les collectivités territoriales, et le ministère abandonne une partie de ses compétences.

On parle d'un budget de 300 millions d'euros pour l'Agence. Le rapporteur peut-il le confirmer ?

Enfin, j'exprime une nouvelle fois notre mécontentement du report de la liaison CDG Express.

M. Michel Laugier. – L'intitulé du texte est trompeur. La ministre prétend que les articles 1^{er} et 2 sont techniques, et que l'article 3 prend en compte les remarques du

Conseil d'État. Mais elle était mal à l'aise, hier, quand nous lui avons posé des questions pertinentes sur le rôle de l'Agence, ses moyens et le contrôle du Parlement.

Les collectivités territoriales financent en grande partie les équipements sportifs. Il faut leur trouver une place dans le dispositif.

Quand c'est flou, c'est qu'il y a un loup... En l'occurrence, il s'agit de la nouvelle position de l'Agence nationale du sport. Si tous les pouvoirs sont transférés aux préfets de région, à quoi servira, demain, le ministère des sports ?

Les propositions de Claude Kern vont dans le bon sens ; nous les suivrons sans hésitation.

Mme Céline Brulin. – L'Agence nationale du sport est devenue, de façon assez cavalière, le sujet principal de ce projet de loi.

Ceux qui portent des amendements de suppression de l'article 3 ne refusent pas le dialogue, mais ils auraient préféré un débat global sur l'organisation du sport dans notre pays – la ministre nous a confirmé hier le dépôt d'un projet de loi en 2020.

En créant cette agence, on sépare encore un peu plus le sport de haut niveau et le sport de masse, alors que les deux vont de pair. Les professionnels de la haute performance peuvent très bien se recruter au sein de la fonction publique, *a fortiori* avec les assouplissements prévus par le projet de loi de transformation de la fonction publique.

Je me dis que ce texte créera, dans les territoires, une véritable usine à gaz, alors que ces derniers demandent une pause pour pouvoir absorber les dernières modifications législatives et réglementaires.

Le risque de disparition du ministère des sports est réel : hier, la ministre nous a assuré de son maintien jusqu'aux jeux Olympiques... Et après ?

Certaines politiques portées aujourd'hui par le ministère des sports pourraient, demain, être placées dans les territoires sous l'égide des directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN). On peut comprendre la logique d'un pôle regroupant l'éducation populaire, la vie associative et le sport, mais il doit être porté par un ministre au niveau national.

M. Jean-Jacques Lozach. – Le président de l'Agence nationale du sport lui-même évoque une « voie baroque »...

Hier, la ministre a déclaré que l'Agence était un outil de l'État. Elle risque en réalité de devenir la politique sportive de l'État. On attend depuis deux ans la grande réforme du modèle sportif français, mais le Premier ministre n'a même pas évoqué le sport dans son discours de politique générale.

Plusieurs initiatives semblent converger vers le démantèlement du ministère des sports : diminution du budget en 2018 et 2019, transfert de la moitié des fonctionnaires du ministère aux fédérations sportives, fusion des corps d'inspection générale de la jeunesse et des sports et de l'éducation nationale, directions régionales de la jeunesse et des sports soumises à la tutelle des rectorats dans la circulaire du 12 juin dernier...

Le pôle éducatif et sportif envisagé au sein du ministère de l'éducation nationale sera demain très largement suffisant pour gérer les 120 millions d'euros de budget alloués au ministère des sports.

Notre amendement de suppression de l'article 3 n'est pas fait pour boycotter, mais pour alerter.

Nous voterons également contre l'amendement COM-12 relatif à la représentation des parlementaires, préférant en rester à la proposition de loi déposée par Michel Savin et cosignée par tous les groupes politiques, et contre l'amendement COM-10, car nous ne pensons pas que le Medef ou le secteur marchand en général doive intervenir sur la répartition des conseillers techniques sportifs (CTS).

Mme Mireille Jouve. – Je partage l'analyse du rapporteur sur la gouvernance de l'ANS, qui comporte trop de zones d'ombre. Il nous faut préciser le rôle du Parlement et déclinier le rôle de l'agence dans les territoires – la ministre a insisté sur sa mission de proximité.

Nous devons enfin être vigilants sur le développement des politiques publiques - sport santé, sport pour tous, sport féminin – et sur le possible affaiblissement du ministère des sports, voire sa disparition après 2024.

M. Alain Dufaut. – J'insiste sur le sort réservé aux CTS et sur les problèmes de financement qui se poseront pour les fédérations. Nous devons impérativement déposer des amendements solides sur le sujet.

M. Bruno Retailleau. – De nouveau, une réforme lourde de conséquences est lancée sans concertation – c'est désormais la marque de fabrique de ce gouvernement – et, de nouveau, l'État tente de faire les poches de ses partenaires, qu'il s'agisse des collectivités ou du monde du sport.

Plus fondamentalement, nous nous éloignons du modèle français d'organisation du sport, fondé sur une parité entre le mouvement sportif et l'État, pour aller vers un modèle plus anglo-saxon.

Pourtant, dans une France de plus en plus divisée, le sport reste une grammaire commune essentielle. Les cadres sportifs bénévoles nous rappellent le sens de l'engagement, dans une société qui demande toujours plus de droits et a tendance à oublier les devoirs.

L'allégorie de la démocratie athénienne, à laquelle nous nous référons fréquemment, repose sur la pensée et le sport. Ne l'oublions pas ! L'implication de l'État dans le sport, c'est aussi le creuset de notre communauté nationale !

Mme Sonia de la Provôté. – La baisse du budget des sports et la répartition des fonds alloués à l'ANS sont de vrais sujets. Il ne suffit pas que l'État promette de ne pas se désengager. Nous devons l'obliger à maintenir une participation plancher.

La réforme du mécénat me préoccupe également, car les entreprises font aussi vivre les clubs à travers l'événementiel sportif.

Avec cette manie de créer des structures parapubliques, les grandes politiques publiques échappent au regard de l'État, qui se dispense ainsi de veiller à l'équité territoriale.

M. Pierre Ouzoulias. – Je souscris aux propos de Bruno Retailleau quant à la rupture du modèle républicain. Alors que l'État est le garant de l'intérêt général depuis la seconde guerre mondiale, nous nous dirigeons aujourd'hui vers un modèle anglo-saxon où l'intérêt général est conçu comme la somme des intérêts particuliers.

Dans son dossier de candidature, la France s'était engagée à ce que les jeux ne soient pas une source de nuisance pour la population. Nous en sommes loin ! L'État a renoncé à la réalisation de certains transports en commun et, pour éviter le chaos, on attribue aujourd'hui au préfet de police des pouvoirs spéciaux qui vont avoir pour conséquence la relégation de certaines populations.

En revanche, il était nécessaire de renoncer au CDG Express, car l'État était incapable de nous garantir que la ligne B du RER serait épargnée par les travaux.

Mme Annick Billon. – L'audition de la ministre, hier, ne m'a rassurée ni sur les clefs de répartition du financement ni sur le rôle du ministère à l'avenir. Par ailleurs, les instances de l'éducation nationale sont-elles prêtes à prendre leur part dans le domaine du sport ? Il ne me semble pas qu'une concertation ait eu lieu.

La voie qui nous mène aux jeux olympiques me semble bien incertaine...

M. Claude Kern, rapporteur. – La concertation a eu lieu avec les fédérations sportives et les représentants des élus locaux, mais pas avec les parlementaires.

Oui, c'est une remise en cause du modèle sportif français, mais elle a été demandée par les fédérations et les représentants des territoires, dans le but d'améliorer les résultats des sportifs français.

Le budget de l'Agence est en effet de 300 millions d'euros, car il reste 44,9 millions d'euros à verser pour financer les projets déjà engagés par le CNDS.

La circulaire du 12 juin dernier sur l'organisation des territoires pose beaucoup de questions sur le devenir du ministère des sports. Les transferts vers l'éducation nationale apparaissent clairement. Les recteurs et les DASEN vont gérer le dispositif « sport pour tous » et, après 2024, beaucoup pensent que le ministère sera remplacé par une direction des sports au sein du ministère de l'éducation nationale.

Hier, le principal conseiller de la ministre a pointé une petite incertitude sur le dépôt du projet de loi relatif au sport en 2020.

Monsieur Lozach, les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ne sont pas placées sous la tutelle des rectorats ; elles sont intégrées dans les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Les directions départementales, en revanche, sont rattachées au rectorat.

Mon amendement sur les CTS ne donne pas les coudées franches au Medef ; leur gestion sera confiée au responsable chargé de la haute performance.

Enfin, la clef de répartition des financements n'existe pas aujourd'hui ; elle sera négociée au cas par cas. La notion de guichet unique constitue toutefois une avancée.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Avant de passer à l'examen de l'article 3, il nous revient de définir le périmètre précis d'application du texte, afin de juger de la recevabilité des amendements au regard de l'article 45 de la Constitution.

M. Claude Kern, rapporteur. – Je vous propose que le périmètre du texte s'étende aux dispositions relatives à la gestion de la circulation routière pendant les jeux de 2024 dans les départements accueillant des épreuves ainsi que dans les départements limitrophes ; aux dispositions relatives à la répartition des compétences entre juridictions pour le traitement du contentieux portant sur les opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière afférentes aux jeux ; aux dispositions relatives à la gouvernance et au contrôle de l'ANS ; aux dispositions relatives à l'organisation nationale et territoriale de l'ANS ; enfin, aux dispositions relatives aux missions de l'ANS dans l'organisation du sport de haut niveau et de la haute performance sportive, ainsi que dans le développement de l'accès à la pratique sportive.

Compte tenu du périmètre du texte ainsi défini, aucun des amendements déposés n'est susceptible d'être déclaré irrecevable sur le fondement de l'article 45 de la Constitution et du troisième alinéa de l'article 48 du règlement du Sénat.

EXAMEN DE L'ARTICLE 3

M. Claude Kern, rapporteur. – L'amendement COM-1 vise à supprimer l'article 3.

La suppression de l'Agence nationale du sport ne satisferait ni les fédérations sportives ni les collectivités territoriales.

Nous préférons vous proposer de renforcer les garanties entourant le fonctionnement de la nouvelle Agence, notamment en termes de gouvernance territoriale.

En conséquence, l'avis est défavorable.

M. Jean-Jacques Lozach. – À ma connaissance, les associations d'élus ne demandaient pas spécialement la création de l'ANS. Cela étant, nous ne déclarons pas la guerre à l'Agence, mais elle constitue un élément, parmi d'autres, d'une politique globale.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

M. Claude Kern, rapporteur. – L'amendement COM-8 vise à préciser que l'Agence apporte son concours à la réalisation des projets des collectivités territoriales et de leurs groupements. Les collectivités constituent en effet des partenaires de l'ANS, au même titre que les fédérations sportives. Elles représentent par ailleurs le premier financeur du sport français à travers les équipements de proximité.

L'amendement COM-8 est adopté.

M. Claude Kern, rapporteur. – L'amendement COM-9 vise à préciser la mission de délégué territorial de l'ANS, confiée, de droit, au préfet de région. Il lui reviendrait, en particulier, de veiller au développement des projets dans les territoires carencés et de mettre en œuvre les concours financiers selon les orientations arrêtées par les conférences des financeurs. Il ne lui reviendrait pas, en revanche, d'animer les conférences

régionales du sport et les conférences des financeurs, qui désigneraient en leur sein leurs présidents.

L'amendement COM-9 est adopté.

M. Claude Kern, rapporteur. – L'amendement COM-10 prévoit d'insérer 24 alinéas après l'alinéa 11 de l'article 3 pour inscrire dans la loi les modalités de gouvernance territoriale de l'ANS.

Il pose tout d'abord le principe de la création dans chaque région d'une conférence régionale du sport chargée d'établir un projet sportif territorial. Ce dernier donnerait lieu à la conclusion de contrats pluriannuels d'orientation et de financement précisant les actions que les membres des conférences des financeurs s'engageraient à conduire, ainsi que les ressources humaines, matérielles et financières qui y seraient dédiées.

Par ailleurs, la conférence régionale du sport serait consultée lors de l'élaboration du projet de convention territoriale d'exercice concerté de la compétence sport avant son adoption par la conférence territoriale de l'action publique.

L'amendement prévoit enfin que chaque conférence régionale du sport institue une ou plusieurs conférences des financeurs du sport chargées de coordonner les concours financiers apportés aux projets territoriaux. La rédaction ne précise pas le périmètre territorial de ces conférences, qui pourront recouvrir un ou plusieurs départements, un bassin de vie, une métropole... Ces conférences éliraient leurs présidents en leur sein.

Les associations d'élus et le Comité national olympique et sportif français, le CNOSF, ont été étroitement associés à la rédaction de cet amendement.

M. Laurent Lafon. – Au sein de la métropole du Grand Paris, les établissements publics territoriaux détiennent également en partie la compétence sportive. Serait-il possible de les mentionner expressément dans le texte ?

M. Claude Kern, rapporteur. – J'accepte de rectifier l'amendement en ce sens.

M. Jean-Jacques Lozach. – Nous souscrivons à la création des conférences régionales du sport, qui vient combler un manque de la loi Notre. En revanche, l'institution par ces dernières de conférences des financeurs du sport nous pose problème. N'imposons pas d'usine à gaz et laissons de la souplesse aux territoires.

M. Claude Kern, rapporteur. – On laisse de la souplesse en laissant les territoires libres de créer une ou plusieurs conférences. En revanche, on ne croit pas à la création spontanée.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Au regard de mon expérience dans le domaine de la culture, il me semble en effet pertinent de les rendre obligatoires.

L'amendement COM-10 rectifié est adopté.

M. Claude Kern, rapporteur. – L'amendement COM-11 propose que le Parlement donne un avis sur la convention d'objectifs signée entre l'État et l'Agence nationale du sport sur le modèle des contrats d'objectifs et de moyens prévus dans l'audiovisuel public.

L'amendement COM-11 est adopté.

M. Claude Kern, rapporteur. – La création de l'Agence nationale du sport, qui devrait jouer un rôle fondamental dans la mise en œuvre de la politique du sport, s'est faite sans associer le Parlement. Il semble donc naturel que le conseil d'administration de l'Agence comprenne en son sein des parlementaires qui pourront veiller à préserver l'existence d'une politique publique du sport substantielle.

Notre collègue Michel Savin avait souhaité dans une proposition de loi en date du 18 février 2019 que deux députés et deux sénateurs intègrent le conseil d'administration sans voix délibérative. Nous proposons plutôt, avec l'amendement COM-12, que les parlementaires puissent exercer pleinement leur rôle avec voix délibérative : deux sénateurs, dont un titulaire et un suppléant et deux députés, dont un titulaire et un suppléant.

M. Jean-Jacques Lozach. – Nous voterons contre. Nous n'aurons jamais de voix délibérative !

M. Claude Kern, rapporteur. – Il s'agit de se plier aux statuts.

L'amendement COM-12 est adopté.

M. Claude Kern, rapporteur. – L'amendement COM-13 donne compétence à l'Agence nationale du sport pour affecter les conseillers techniques sportifs. Je propose de rectifier l'amendement pour préciser que cette mission incombe au responsable de la haute performance.

L'amendement COM-13 rectifié est adopté.

M. Claude Kern, rapporteur. – L'amendement COM-14 modifie l'intitulé du projet de loi, qui devient « relatif à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. »

L'amendement COM-14 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Dans la loi NOTRe, la conférence territoriale de l'action publique est convoquée par le président de la région. Ce texte prévoit un système différent. Un jour, il faudra harmoniser.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LOZACH	1	Suppression de l'article 3	Rejeté
M. KERN, rapporteur	8	Mention des collectivités territoriales comme bénéficiaires des concours de l'ANS	Adopté

M. KERN, rapporteur	9	Encadrement du rôle du préfet de région comme délégué territorial de l'ANS	Adopté
M. KERN, rapporteur	10	Modalités de la gouvernance territoriale de l'ANS	Adopté avec modification
M. KERN, rapporteur	11	Avis du Parlement sur la convention d'objectifs entre l'Etat et l'ANS	Adopté
M. KERN, rapporteur	12	Présence des parlementaires au conseil d'administration de l'ANS	Adopté
M. KERN, rapporteur	13	Affectation des CTS auprès des fédérations par le responsable de la haute performance de l'ANS	Adopté avec modification
M. KERN, rapporteur	14	Modification de l'intitulé du projet de loi	Adopté

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la création du Centre national de la musique - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous passons à la musique...

M. Pierre Ouzoulias. – ...tout en restant dans le baroque !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – ...et écoutons notre rapporteur Jean-Raymond Hugonet.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Ça y est ! L'arlésienne est de retour : le Centre national de la musique (CNM) refait surface. Alors que le cinéma dispose depuis 1947 d'un établissement dédié, le Centre national du cinéma (CNC), doté de moyens significatifs et en mesure de faire dialoguer et coordonner les différentes composantes du secteur, tel n'est pas le cas de la musique.

Pourtant, la musique enregistrée et les spectacles représentent une part essentielle de la production culturelle française, avec un chiffre d'affaires global de 1,5 milliard d'euros, supérieur à celui du cinéma. C'est peut-être pour cela que ce regroupement n'existe pas...

La création d'un centre national de la musique est évoquée depuis 2011, à la suite du rapport réalisé par Franck Riester et Didier Selles. À l'époque, et alors que l'ensemble des acteurs, en pleine panique, étaient prêts à s'engager, le projet avait été abandonné, faute de moyens, peu après l'arrivée en poste d'Aurélie Filippetti, ce dont la filière garde un fort ressentiment – les auditions l'ont confirmé.

Pour autant, la nécessité de constituer un centre national dédié est plus que jamais d'actualité, et repose sur deux séries de constats.

Premier constat, la révolution numérique a profondément bouleversé le secteur. Le numérique avait affecté la création dans les années 1980. Parmi les industries culturelles, la musique est le premier secteur à avoir été frappé par la crise due à l'arrivée d'innovations numériques révolutionnant la consommation de produits culturels.

Dès la fin des années 90, le piratage de morceaux, *via* Napster et ses dérivés, a considérablement fragilisé l'économie de la filière. L'édition musicale a été particulièrement touchée, le chiffre d'affaires de la musique enregistrée ayant été divisé par trois entre 2002 et 2015. Un secteur autrefois florissant a ainsi été très brutalement confronté à une perte massive et rapide de revenus. C'est ce que j'appelais le moment de panique – et le mot n'est pas trop fort.

L'édition phonographique est cependant parvenue à renouveler son modèle économique et ses modes de production pour renouer avec la croissance. Je renvoie à l'excellent rapport pour avis de notre collègue Françoise Laborde sur le dernier projet de loi de finances, qui a souligné que, depuis 2013, le chiffre d'affaires du *streaming* avait été multiplié par près de trois, le nombre d'écoutes par cinq et le nombre d'abonnés payants par trois : les foyers français sont 4,4 millions à être abonnés.

Cette crise contraste avec la situation, bien meilleure, du spectacle vivant, qui pèse presque deux fois plus que la musique enregistrée. Les concerts sont en quelque sorte devenus un nouvel eldorado pour l'industrie musicale, même si cela ne va pas sans un certain nombre de difficultés, avec une concentration croissante des acteurs. Par ailleurs, le secteur du spectacle vivant est fragilisé ces dernières années par l'explosion des coûts de sécurité à cause du risque d'attentats. Je vous renvoie aux nombreuses communications que notre collègue Sylvie Robert, rapporteure pour avis des crédits « Création », nous a faites à ce sujet ces deux dernières années.

Second constat : le secteur demeure toujours très éclaté. La révolution numérique a remis en question un équilibre qui reposait sur la suprématie de la musique enregistrée. À l'instar de la situation sociale de notre pays, le secteur de la musique est en effet traversé depuis des années par des lignes de fracture multiples : musique enregistrée et spectacle vivant, secteur subventionné et secteur privé, musique savante et musiques populaires, pratique professionnelle et pratique amateur... Dans le métier, on a coutume de dire qu'on a un œil sur la partition... et un œil sur le tiroir-caisse !

Les différents acteurs n'ont pas su jusqu'à présent construire une culture commune et présenter un front uni pour défendre des intérêts communs et valoriser le secteur, ce qui ne fait qu'exacerber la question de la composition du conseil d'administration du Centre national de la musique. Platon disait que si l'on veut connaître un peuple, il faut écouter sa musique. C'est particulièrement vrai pour notre pays aujourd'hui. Cette incapacité à susciter du consensus comporte des risques importants à moyen terme.

En effet, la musique va devoir affronter des enjeux majeurs liés à l'expansion des technologies numériques : la défense de la conception européenne du droit d'auteur, par opposition au modèle anglo-saxon du *copyright*, menacée jusqu'à Bruxelles comme l'ont montré les difficultés d'adoption de la directive sur les droits d'auteur ; la question du partage de la valeur entre l'ensemble des acteurs de la filière musicale, à commencer par les artistes, face à la position désormais incontournable prise par les plateformes de musique en ligne par abonnement ; l'impact sur la diversité culturelle des algorithmes mis en œuvre par les services de *streaming*, qui sont susceptibles, comme cela est déjà le cas pour l'information - un sujet sur lequel notre présidente a beaucoup travaillé - d'influencer très fortement les choix des utilisateurs, au risque d'une uniformisation des goûts.

L'industrie musicale avait très mal vécu l'abandon en 2012 du premier projet de Centre national de la musique. Dans ce contexte, la relance du projet au printemps 2017 par

Françoise Nyssen, alors ministre de la culture, a fait renaître beaucoup d'espoir. Les conclusions du rapport de Roch-Olivier Maistre - intitulé « rassembler la musique », titre qui dit tout – en faveur d'un établissement public chargé d'observer, d'appuyer le développement international et de soutenir le secteur, dans une optique de diversité culturelle, ont été unanimement saluées par les acteurs de la filière.

La mission de préfiguration du centre confiée aux députés Pascal Bois et Émilie Cariou, avec lesquels j'ai pu échanger la semaine dernière, a débouché sur le dépôt, le 27 mars dernier, d'une proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale le 6 mai.

Première grande idée de la proposition de loi, la création, au 1^{er} janvier prochain, d'un EPIC placé sous la tutelle du ministère de la culture, dénommé Centre national de la musique et intervenant dans le champ de la musique et des variétés – et quand je dis musique, je fais évidemment référence à toutes les esthétiques musicales : il faut en finir avec les chapelles. Cet établissement a vocation à rassembler plusieurs organismes qui interviennent aujourd'hui en appui à ce secteur : d'une part un établissement public, le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz, communément appelé CNV, qui a pour mission de soutenir le spectacle vivant de musiques actuelles et de variétés, et d'autre part, quatre associations de droit privé, à savoir le Bureau export ou Burex, qui accompagne la filière musicale française dans l'accompagnement de ses artistes à l'export, le Fonds pour la création musicale (FCM), qui apporte son soutien à la création musicale au sens large – vidéos, festivals, concerts, tournées, premières parties, disques, et j'en passe – le centre d'information et de ressources pour les musiques actuelles, plus connu sous le nom d'Irma, qui remplit une mission d'information, d'orientation, de conseil et de formation à destination des acteurs des musiques actuelles, et le Club action des labels et disquaires indépendants (Calif) qui soutient le maintien de l'activité et l'implantation de magasins de disques dans nos territoires.

Savez-vous, à ce propos, combien y a-t-il de disquaires à Paris ?

Mme Annick Billon. – Cinquante ?

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Ils sont soixante.

M. Bruno Retailleau. – Et dans le reste de la France ?

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Il faudra que je le demande au Calif. Il vous a été distribué un document présentant le schéma global de la fusion de ces structures.

Le CNM a vocation à exercer les missions précédemment dévolues à ces organismes en matière d'information, de formation, d'expertise, de valorisation du patrimoine musical, de développement international, de développement territorial et de soutien à ce secteur, en les étendant à l'ensemble du champ musical.

Il devrait également être chargé d'une mission d'observation confiée au CNV par la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP), mais que celui-ci n'avait jamais pu exercer jusqu'ici, faute d'accord sur la gouvernance de l'observatoire. L'exploitation de données agrégées est un point très important, car le secteur dispose d'une mine d'informations qu'il est difficile de rassembler.

Il devrait par ailleurs disposer de nouvelles responsabilités en matière de développement de l'éducation artistique et culturelle, de promotion de la parité au sein des professions musicales, de veille technologique et de soutien à l'innovation.

Je vous proposerai plusieurs amendements pour clarifier ces différentes missions ou leur exercice. La compétence du CNM en matière de structuration de la filière à l'échelle des territoires me semble notamment trop imprécise.

Qui dit regroupement de structures existantes dit organisation des modalités de leur rattachement. C'est évidemment bien plus aisé pour le CNV qui est un établissement public. La proposition de loi prévoit sa suppression le 1^{er} janvier 2020 pour lui permettre de se fondre dans le CNM. En revanche, il faudra que les quatre associations de droit privé votent leur dissolution avant de rejoindre le CNM. Elles pourront conclure des conventions avec l'établissement pour organiser préalablement les modalités de leur rattachement, que ce soit en ce qui concerne la reprise de leurs personnels, le fléchage de leurs réserves financières, ou les évolutions susceptibles d'affecter les programmes d'aides qu'elles ont mis en place. Le FCM occupe des locaux dont les baux devront être résiliés : l'intégration ne sera pas toujours facile.

Deuxième idée, les moyens d'action du futur CNM devraient provenir de quatre sources : la taxe sur les spectacles de variétés actuellement perçue par le CNV, des subventions de l'État et des fonds accordés volontairement par les organismes de gestion collective, ainsi que de la gestion de deux crédits d'impôt, pour s'élever à 78 millions d'euros.

La viabilité d'un centre qui n'est à l'heure actuelle que la collection d'organismes existants n'est pas certaine. S'il y a bien une logique juridique à créer le CNM par la loi, la cohérence d'ensemble aurait dû conduire le Gouvernement à s'engager lors du débat sur le montant qu'il entendait y consacrer. Le rapport Bois-Cariou a fixé un plancher de 20 millions d'euros – quand on connaît l'expertise financière d'Émilie Cariou et de Catherine Ruggeri, présidente du comité de pilotage, on sait que ce n'est pas une parole en l'air. Or, dans le contexte actuel de raréfaction de la ressource publique et d'attaques répétées contre les crédits d'impôt destinés à la création, aucune décision ne semble avoir été prise, ce qui plonge tous nos interlocuteurs dans l'expectative et ravive de fortes divisions dans la profession.

J'estime pour ma part que le soutien du Gouvernement à la proposition de loi devra se concrétiser lors du prochain projet de loi de finances. À ce stade avancé de la procédure, le recul que traduirait l'absence d'un signal budgétaire fort paralyserait les initiatives des acteurs privés et signerait la fin des ambitions de la filière.

Nous sommes donc dans la situation paradoxale de devoir nous prononcer sur un texte dont nous partageons tous, je crois, très largement les finalités, mais « à l'aveugle » - nous commençons à en avoir l'habitude - tant que les moyens n'auront pas été clairement arrêtés en loi de finances. Notre commission s'est maintes fois penchée sur la question des ressources liées à la création, avec à chaque fois le même constat : les ressources du cinéma, en particulier via la fiscalité affectée, sont infiniment plus importantes que celles de la musique ! Ce n'est pas normal. Ce poids du CNC – qui souligne, au passage, l'intérêt pour un secteur d'activité de disposer d'un établissement public – attire d'ailleurs régulièrement l'attention de certains collègues députés, qui voudraient réduire sensiblement ses moyens... En tout état de cause, plusieurs solutions existent, comme affecter la taxe dite « YouTube » au CNM plutôt qu'au CNC, ce qui rapporterait environ 7 millions d'euros par an. Cette hypothèse est d'ailleurs reprise par Pascal Bois et Émilie Cariou, qui souhaite également affecter une partie de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE) pour environ 10 millions. Toujours est-il que le débat promet d'être vif : donner des moyens au CNM revient soit à priver le CNC de ressources, soit à creuser un peu plus le déficit... Nous en débattons lors de l'examen de la loi de finances.

De la même manière, nous n'avons pas véritablement la main sur les modalités de gouvernance, objet de l'article 2. Comme le CNM ne constitue pas une nouvelle catégorie d'établissement public, puisqu'il existe déjà plusieurs établissements qui poursuivent un objet analogue – Centre national du cinéma, Centre national du livre, Centre national de la danse –, la composition de son conseil d'administration relève du pouvoir réglementaire, sauf à ce que nous voulions une gouvernance totalement différente, ce qui n'est pas notre cas.

Je ne vous cache pas que ces questions de gouvernance agitent particulièrement la filière musicale. Les représentants de celle-ci sont aujourd'hui majoritaires dans la composition des conseils d'administration des cinq organismes qui devraient disparaître au profit du CNM. Aucun des acteurs ne remet en cause la place prépondérante qui pourrait revenir aux représentants de l'État dans le dispositif, tant l'État semble le seul à même à la fois de porter une vision stratégique intégrant l'ensemble des composantes de la politique musicale et de faire émerger l'intérêt général. Chacun se souvient des paroles fortes du Premier ministre dans son discours de politique générale : « qui paie décide, qui décide assume. »

Mais beaucoup s'inquiètent de perdre leur pouvoir de décision si, pour des raisons d'efficacité auxquelles je souscris, il était décidé de mettre en place un conseil d'administration à effectif réduit. Gardons à l'esprit que certains acteurs de la filière musicale, à savoir les organismes de gestion collective, sont appelés à contribuer directement au financement de l'établissement. D'autres, comme les entrepreneurs de spectacles vivants, devraient y contribuer indirectement par le biais de la taxe sur les spectacles de variétés, dont le produit devrait être affecté au CNM.

Nos collègues députés ont eu la bonne idée de suivre l'une des recommandations du rapport Bois-Cariou et de créer un conseil professionnel destiné à représenter l'ensemble de la filière musicale. Il faudra veiller à assurer un équilibre entre la composition du conseil d'administration et celle du conseil professionnel pour réussir à concilier efficacité du processus de décision, préservation de l'intérêt général et nécessité de permettre à chacun de s'exprimer. Il me paraît essentiel que les différents acteurs de la filière musicale n'aient pas le sentiment d'y perdre en se rassemblant au sein de cette nouvelle maison commune, faute de quoi le risque serait que certaines des associations de droit privé refusent *in fine* de rejoindre le CNM, ce qui ferait perdre beaucoup de son intérêt au projet.

Pour ma part, je crois aussi que les collectivités territoriales ne doivent pas être oubliées dans cette gouvernance au regard de leur contribution à l'animation et au financement de la politique musicale dans les territoires – c'est dans le rôle du Sénat d'y veiller. Je vous proposerai un amendement en ce sens. Je m'interroge également sur la présence de parlementaires dans le conseil d'administration du CNM qui se révèle bien souvent bénéfique pour dégager des équilibres dans les établissements où la gouvernance se révèle complexe – je pense à Radio France. L'ensemble de ces questions devraient être tranchées dans les prochaines semaines par le comité de pilotage du CNM, sur la base des arbitrages rendus par le ministre de la culture.

En dehors de ces points de vigilance, nous ne pouvons qu'apporter notre soutien à cette proposition de loi qui rejoint nos préoccupations. La séance publique sera pour nous l'occasion de faire préciser au ministre sa pensée sur les moyens et la gouvernance, et de préparer le débat budgétaire qui constituera le vrai lancement du CNM – ou sa fin. Je termine en rappelant le rôle central des auteurs-compositeurs, sans qui la musique n'existe pas.

Mme Sylvie Robert. – Merci à notre rapporteur, qui nous a permis d’assister à des auditions très intéressantes. Je partage la quasi-totalité de ce propos. Le CNM est attendu depuis tant d’années, maintenant... Je commencerai sans doute mon intervention en discussion générale en disant : « c’est maintenant ou jamais ! ». Nous avons l’expérience de textes peu consensuels entre l’Assemblée nationale et le Sénat. J’espère que ce ne sera pas le cas ici. Il ne faudrait pas que le CNM soit un CNV amélioré, comme le CNV avait été un fonds de soutien amélioré. De grandes mutations sont à l’œuvre ; l’idéal serait que le CNM devienne non seulement un outil de régulation et de promotion du secteur, mais qu’il agisse au service d’une politique publique.

Je n’oublie pas les artistes : ce sont eux, les créateurs de valeur, et on a trop tendance à l’oublier. Il faut prendre en compte les usages nouveaux. Nous sommes tous embarrassés : nous ne savons pas de quels financements le CNM pourra bénéficier, ce qui inquiète toute la filière. Mais nous ne percevons pas de signaux de la part du ministère. Ce qui est attendu, au-delà des 20 millions d’euros dont parle le rapport, c’est un vrai geste de sa part. Il est incroyable que personne ne parle de la taxe YouTube et de la TOCE. Le projet de loi de finances sera la prochaine étape. Je plaide pour que le CNM soit régi par un contrat d’objectifs et de moyens, dans lequel une prise en compte de la pluri-annualité serait bienvenue.

L’État doit être actionnaire majoritaire, si l’on peut dire, du CNM, mais il doit arbitrer vraiment. Toute la gouvernance est renvoyée à un décret. Celle du CNV était pourtant précisée dans la loi Musées de 2002 qui l’a créé. Pourquoi ne pas procéder de la même façon ?

Bien des obstacles ont été franchis dans la négociation avec les acteurs de la filière, grâce à Mme Ruggeri. Le Burex y participe, alors qu’on ne l’attendait pas. J’espère que les conditions pour faire atterrir ce projet seront réunies. Le secteur de la musique est en grande mutation – j’ai ainsi déposé un amendement sur la métadonnée, car il faut avoir une analyse digne du XXI^e siècle sur ce sujet.

Mme Sonia de la Provôté. – Il serait malvenu d’empêcher que ce CNM se constitue. Après 8 ans de réflexion, il est temps ! Le risque d’une disparition complète du projet existe.

Une thématique est centrale, la diversité. L’un des rôles du CNM sera d’assurer la diversité des répertoires et celle des types de pratiques entre amateurs et professionnels, mais aussi de maintenir la vie des labels indépendants qui font la vie de nos territoires et cette effervescence liée aux festivals qui ne présentent pas des *blockbusters*. La composition de son conseil d’administration et son financement seront essentiels. Diversité sur le territoire, diversité des acteurs, mais aussi diversité culturelle : la promotion de la chanson francophone est importante. Nous le devons au monde, à qui la langue française apporte des valeurs et des façons de penser différentes.

La musique est une industrie culturelle qui pèse dans le secteur. Ce centre doit l’aider à progresser. Elle représente en effet de très nombreux emplois ailleurs que dans les métropoles. Au moment où la fracture territoriale est reconnue comme un problème central, cela compte.

L'éducation musicale et artistique peut aussi être un outil au service de la diversité : le *pass* culture devrait s'appuyer sur ce CNM pour éviter le formatage des oreilles des jeunes.

M. Pierre Ouzoulias. – Je remercie vivement notre rapporteur, qui a mené ses auditions avec compétence et... tambour battant ! (*sourires*). Il a lu la partition du gouvernement *rubato* : avec ce détachement qui est la marque de fabrique du Sénat. Or comme le disait le grand pédagogue de la musique René Leibowitz, « il n'y a pas de musique possible sans *rubato* ». Je partage vos réserves, notamment sur le plan financier. On peut craindre un système qui ne repose que sur des ressources indépendantes – crédits d'impôt ou taxes affectées – ce qui prive l'État, et en particulier le Parlement, de contrôle sur les décisions. En bon républicain, je regrette toujours que l'État s'interdise d'intervenir directement, par des crédits budgétaires, dans un domaine, quel qu'il soit.

Mais il est devenu indispensable de réaliser ce mécano administratif, dont on peut espérer qu'il crée une guilde, une corporation garantissant un minimum de cohérence pour résister aux Gafam (Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft). Aujourd'hui, le monde musical est divisé en différentes chapelles, autant de maisons de paille ou de bois qui ne résisteraient pas bien longtemps, s'il venait à l'idée au grand méchant loup de souffler dessus...

Nous voterons en faveur de cette proposition de loi, mais avec les réserves que nous ré-exprimerons lors de la discussion budgétaire. Nous attendons les engagements du ministre, avec d'autant plus de vigilance que nous attendons toujours que soient tenus ceux d'une autre ministre, celle de l'enseignement supérieur, concernant le dé plafonnement de la contribution de vie étudiante et de campus...

Mme Françoise Laborde. – Je remercie moi aussi notre rapporteur. J'ai assisté à certaines auditions, ce qui m'a permis par exemple d'apprendre que les variétés comprenaient aussi l'humour, le cabaret et le cirque.

Nous partageons l'idée que le CNM est un bon levier : le CNC a pour ainsi dire montré la voie. Comme le dit justement Sylvie Robert, c'est maintenant ou jamais.

Réunir un établissement public avec des acteurs de droit privé ne sera pas facile. Le CNV avait déjà comme objectif de réunir des données, et a des difficultés à le faire. Le CNM le fera-t-il plus facilement grâce au regroupement ainsi proposé ? Je l'espère.

S'agissant de la gouvernance, une majorité de représentants de l'État au sein du conseil d'administration ne choque personne. Sauf qu'il doit se donner les moyens de peser - je parle de moyens financiers. On parle de 20 millions d'euros. D'où viendront-ils, selon quels critères seront-ils gérés ?

Nous devons attendre la loi de finances. Cela m'inquiète : j'ai peur que l'on déshabille le CNC, ce qui ne serait pas bien accepté. Mais sinon, d'où viendraient ces 20 millions d'euros ? Globalement, nous sommes favorables à l'aboutissement de ce texte.

M. Claude Malhuret. – Je m'associe aux félicitations que mérite notre rapporteur, qui a fait une présentation claire et exhaustive de son rapport. Notre groupe est favorable à la création d'un CNM – véritable arlésienne – capable de promouvoir d'une seule voix la création musicale et son rayonnement. Nous partageons les remarques du rapporteur

sur l'absence de précisions concernant le budget. Nous aurions préféré que les mesures financières aient été à tout le moins annoncées au moment de la discussion de ce texte. Nous approuvons les amendements du rapporteur. Nous proposerons par ailleurs notamment de préciser que le conseil professionnel doit être paritaire.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Toutes les filières souhaitent être représentées. La musique classique ou savante se sent en effet écartée, pour ainsi dire le parent pauvre du ministère. Ce sont les collectivités territoriales qui la portent à travers les grands orchestres nationaux ; il faut donc qu'elles soient très clairement associées à cette ambition. L'avenir de ces ensembles mérite une vraie discussion. N'oublions aucun répertoire.

Sur les questions de financement, lorsque nous avons voté la taxe YouTube, j'avais formellement rappelé qu'elle devait aussi financer la musique. Il pourra être utile de le rappeler lors de la discussion de la loi de finances.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Merci pour vos remerciements. Oui, monsieur Ouzoulias, il faut du *rubato* dans la musique.

Concernant l'application de l'article 45 de la Constitution, je vous propose que le périmètre d'application du texte permettant de juger de la recevabilité des amendements inclue les dispositions relatives au statut, aux missions, à l'organisation ainsi qu'aux modalités d'administration du CNM qu'il est proposé de créer.

Je vous suggère en revanche de considérer que ne présentent pas de lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions sans rapport avec le CNM relatives à l'organisation, au fonctionnement et au financement de la filière musicale et de ses différents acteurs.

Compte tenu du périmètre ainsi défini, aucun des amendements déposés n'est susceptible d'être déclaré irrecevable sur le fondement de cet article.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Nous commençons par l'amendement de précision rédactionnelle COM-1. La rédaction résultant des travaux de l'Assemblée nationale crée une confusion en distinguant les spectacles de variétés du reste du spectacle vivant dont ils sont pourtant partie intégrante. Je propose donc d'inscrire que le périmètre du CNM porte sur la musique et les variétés, ce qui recouvre à la fois les enregistrements et les spectacles et demande à Mme Robert de retirer son amendement COM-24 au profit de celui que je viens de présenter.

Mme Sylvie Robert. – Je me rallie à votre rédaction.

L'amendement COM-24 est retiré. L'amendement COM-1 est adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement COM-2 porte sur un sujet qui m'est personnellement cher : l'égalité dignité des répertoires. Roch-Olivier Maistre a eu raison de vouloir « rassembler la musique » et non « les musiques » : il n'y en a qu'une.

Parler de musique savante est insupportable. Les passerelles se font d'ailleurs aujourd'hui de plus en plus naturellement.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Tout à fait.

L'amendement COM-2 est adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} COM-33 et COM-34 visent à ce que le CNM respecte le principe des droits culturels – principes défendus depuis plusieurs années par notre commission, qui a contribué à les inscrire dans la loi Notre et dans la loi LCAP – pour favoriser la diversité culturelle, lorsqu'il exerce sa mission de soutien au secteur de la musique et des variétés.

Je suis donc tout à fait favorable à ces amendements, sous réserve d'une rectification pour que leur rédaction concorde avec celle de mon amendement COM-2, que nous venons d'adopter, qui mentionne « le respect de l'égalité des répertoires ». Ils seraient alors rédigés ainsi : « Compléter cet alinéa par les mots : et des droits culturels ». S'ils étaient adoptés, l'alinéa 3 de l'article 1^{er} se lirait comme suit : « Soutenir l'ensemble du secteur professionnel, dans toutes ses pratiques et dans toutes ses composantes, et en garantir la diversité, dans le respect de l'égalité des répertoires et des droits culturels ; »

Mme Sylvie Robert. – Très bonne idée !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le Sénat inscrirait ainsi une troisième fois dans la loi les droits culturels, qui avaient été retoqués dans un premier temps par l'Assemblée nationale.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Ils ont tellement imprégné cette maison que même les sénateurs qui n'étaient pas encore élus à l'époque de leur inscription dans les précédentes lois se les sont appropriés.

Mme Sonia de la Provôté. – J'accepte moi aussi la rectification.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Ces amendements deviennent les amendements COM-33 et COM-34 rectifiés.

Les amendements identiques COM-33 rectifié et COM-34 rectifié sont adoptés.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement COM-23 a été présenté par une collègue qui n'est pas membre de notre commission, Mme Raimond-Pavero. Si je souscris à son objectif de faire en sorte que le CNM exerce sa mission en concertation avec les collectivités territoriales, il me semble satisfait par l'alinéa 14.

L'amendement n° COM-23 n'est pas adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement COM-16 confie au CNM une mission spécifique en matière de développement territorial de l'écosystème musical. C'est en effet nécessaire, mais je proposerai un amendement à l'alinéa 14 en ce sens, qui devrait satisfaire ses auteurs. Il me semble en effet que cette mission territoriale gagnerait à être prévue en fin d'article, pour en faire une mission transversale que le CNM devrait prendre en compte dans l'ensemble de ses interventions.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Étant satisfait, il pourrait être retiré.

M. Claude Malhuret. – Soit.

L'amendement COM-16 est retiré.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Avant de devenir sénateur, j'avais entendu dire que la qualité du texte était améliorée par son passage au Sénat. L'amendement COM-5 en est l'illustration : en parlant d'artistes français, le texte de l'Assemblée nationale excluait Stromae et Angèle, par exemple, et bien d'autres artistes, africains notamment, qui sont produits en France sans être français. Il est préférable de cibler le « made in France ».

L'amendement COM-5 est adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Madame Robert, accepteriez-vous de vous rallier à cet amendement, et de retirer votre amendement COM-25 ?

Mme Sylvie Robert. – Il parle de « contribuer » et non de « favoriser », comme le vôtre, et me semble donc plus proactif. Mais l'esprit étant le même, je le retire.

L'amendement COM-25 est retiré.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Compte tenu de l'enjeu en matière de développement durable, il n'est pas inutile de préciser avec l'amendement COM-11 que le CNM, en sa qualité d'établissement public, pourra encourager les acteurs de la filière musicale à contribuer à la mise en œuvre de la politique de l'État en matière de protection de l'environnement.

L'amendement COM-11 est adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'une des principales missions du CNM devrait être l'observation du secteur. Le manque de données agrégées disponibles fait aujourd'hui cruellement défaut pour mieux comprendre les enjeux de la filière musicale, évaluer l'effet des politiques publiques mises en œuvre et, le cas échéant, les adapter de manière appropriée.

Pour remplir à bien cette mission, le CNM a besoin de pouvoir recueillir les informations, directement auprès des organismes et des entreprises qui opèrent au sein de la filière musicale. La loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine avait prévu un mécanisme pour faciliter la transmission des informations relatives aux données de billetterie, mais d'autres données seront également nécessaires pour permettre au CNM de mener à bien sa mission. C'est l'objet de l'amendement COM-4, qui rappelle en même temps la responsabilité qu'aura le CNM, dans ces conditions, en matière de protection des données à caractère personnel et de respect du secret des affaires.

L'amendement COM-4 est adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement COM-26 précise que le CNM doit analyser les données. Cela fait à mon sens partie intégrante de sa mission d'observation et il ne me semble pas nécessaire de le mentionner. Le but d'un observatoire est de recueillir des informations, de les exploiter et de restituer les résultats de ces analyses.

Prenons garde à ne pas rajouter trop de détails qui, *a contrario*, pourrait faire penser que d'autres activités, comme le recueil et la restitution de ses observations, ne seraient pas incluses dans le périmètre de ses missions. Avis défavorable.

Mme Sylvie Robert. – Je le maintiens et m'expliquerai en séance.

L'amendement COM-26 n'est pas adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement COM-22 autorise le CNM à gérer le fonds d'intervention pour la sécurité des sites et des manifestations culturels, créé par un décret du 18 mars 2019.

L'Assemblée nationale a déjà prévu, à l'alinéa 14 du présent article, la possibilité pour le ministre de la culture de confier la gestion de ce fonds au CNM. Il ne le nomme pas en tant que tel pour qu'il puisse continuer à le gérer même s'il devait changer d'appellation - comme ce fut déjà le cas cette année. Je vous présenterai dans quelques instants un amendement pour bien garantir que l'ensemble de la gestion de ce fonds pour sa partie consacrée au spectacle vivant puisse bien être confié au CNM. Avis défavorable.

L'amendement COM-22 n'est pas adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'élargissement du champ d'intervention du CNM à l'éducation artistique et culturelle faisait partie des préconisations du rapport de Roch-Olivier Maistre, au regard des enjeux actuels en matière de démocratisation culturelle et d'égalité des chances. Il s'agit également d'un enjeu pour la filière musicale car, au-delà de la sensibilisation de nouveaux publics à la musique, ce peut être aussi un moyen de faire naître chez certains d'entre eux la vocation de devenir un professionnel de la musique. Pour autant, il est important de préciser avec l'amendement COM-3 que le CNM n'a pas vocation à se substituer au rôle clé joué par l'État, ministère de la culture et ministère de l'éducation nationale en tête, et les collectivités territoriales en matière d'éducation artistique et culturelle dans le domaine musical.

L'amendement COM-3 est adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement COM-6 confie au CNM une mission à part entière de structuration de la filière musicale dans les territoires. Une telle mission a été initiée par le CNV ces dernières années dans le domaine du spectacle vivant, avec la signature de contrats de filière avec les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État. Il est essentiel que le CNM puisse poursuivre cette mission et l'amplifier à l'ensemble de la filière musicale.

L'amendement COM-6 est adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Madame Robert, je vous propose de retirer votre amendement COM-27 au profit du précédent.

Mme Sylvie Robert. – Il y a une différence importante entre les deux : j'intègre les non-professionnels, dont le secteur est très largement structuré par les collectivités territoriales.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Loin de moi l'idée de bouter les non-professionnels hors du dispositif. Mais il est déjà difficile de mettre les professionnels

autour de la table ! Nous n'en sommes pas encore là ! Comme l'a dit le ministre, le CNM ne doit pas être un ministère de la culture *bis*. Et il peut être difficile de séparer professionnels et non-professionnels.

L'amendement COM-27 n'est pas adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement COM-7 précise la capacité du CNM à pouvoir gérer l'ensemble du fonds d'intervention pour la sécurité des sites et manifestations culturels pour sa partie consacrée au spectacle vivant.

L'amendement COM-7 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement COM-17 fixe les missions qui seraient dévolues au conseil d'administration du CNM. Cela me semble prématuré, alors que l'on ignore à ce stade sa composition comme celle du conseil professionnel. J'ajoute que l'approbation du budget, qui est généralement l'une des missions clés confiées à un conseil d'administration, n'est pas citée. Avis défavorable.

L'amendement COM-17 n'est pas adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Les amendements COM-13 et COM-28 détaillent la composition du conseil d'administration du CNM. Les deux visent à y faire figurer des représentants de l'État et des collectivités territoriales comme des représentants des salariés de l'établissement. En revanche ils diffèrent sur le reste de la composition. Le premier propose d'intégrer des représentants des différents acteurs de la filière musicale (auteurs, artistes, entrepreneurs de spectacle vivant, producteur phonographique et éditeurs), tandis que le second ne rentre pas dans le détail des professionnels appelés à y siéger et mentionne également la présence impérative de représentants des OGC et de personnalités qualifiées.

Comme je l'ai indiqué dans mon intervention générale, il est logique de renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de fixer la composition du conseil d'administration d'un établissement public à partir du moment où celui-ci ne relève pas d'une nouvelle catégorie d'établissements publics.

Je comprends que la question de la gouvernance vous préoccupe. Mais, nous voyons bien avec ces deux amendements qu'il n'y a pas véritablement d'accord sur les personnalités appelées à y figurer. Il me semblerait par ailleurs regrettable que nous mettions en danger les discussions au sein du comité de pilotage du CNM en prenant des décisions trop hâtives. J'ajoute par ailleurs que l'objectif est d'aboutir à un accord en CMP avec l'Assemblée nationale. Pour avoir rencontré le rapporteur Pascal Bois il y a quelques jours, je crains que ce type de détails ne constitue un *casus belli*. Avis défavorable.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je suis moins convaincue par votre dernier argument : je crois que nous devons pousser nos convictions jusqu'au bout, quitte à faire des concessions en commission mixte paritaire (CMP). Mais cela n'enlève rien à vos autres arguments.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Ces amendements pourront être redéposés en séance ; ainsi le ministre pourra préciser ce qu’il prévoit de faire.

L’amendement COM-13 n’est pas adopté, non plus que l’amendement COM-28.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Le mot « privées » nous a fait bondir, suscitant les amendements identiques COM-8 et COM-29 qui le suppriment. L’ouverture du conseil professionnel à l’ensemble des organisations concernées par l’action du CNM est indispensable.

Les amendements identiques COM-8 et COM-29 sont adoptés.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L’amendement COM-31 précise que les modalités de désignation permettent de garantir la parité au sein du conseil professionnel. Avis favorable.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Est-il nécessaire de le préciser ?

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Pour un conseil professionnel, oui.

L’amendement COM-31 est adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Il est vrai que la loi prévoit que la représentativité des organisations syndicales s’apprécie à l’aune de différents critères, au nombre desquels le respect des valeurs républicaines, l’indépendance, la transparence financière, l’ancienneté, l’audience, et autres.

Comme je l’ai expliqué dans mon intervention générale, la composition du conseil professionnel devra s’articuler avec celle du conseil d’administration. Il me paraîtrait regrettable d’exclure à ce stade, par l’adoption d’un tel critère, comme le proposent les amendements identiques COM-15 et COM-32, un certain nombre d’organisations de la possibilité de siéger au sein du conseil professionnel, alors que nous ignorons la manière dont sera composé le conseil d’administration. Il est important que les règles de gouvernance permettent de garantir l’expression de toutes les parties prenantes. Rappelons qu’à la base de ce projet, il y a l’idée de rassembler enfin toute la filière musicale. Par ailleurs, ce critère n’est pas applicable à bon nombre d’organisations appelées à siéger au sein du conseil professionnel.

Rien n’empêchera, de toute façon, le pouvoir réglementaire d’inscrire ce principe dans le décret s’il se révèle pertinent en fonction des solutions qui auront été dégagées pour la gouvernance de l’établissement. Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-15 et COM-32 ne sont pas adoptés.

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

Article 3

L’article 3 est adopté sans modification.

Article 4

L'article 4 est adopté sans modification.

Article 4 bis (nouveau)

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement COM-35 étend les missions que pourraient souhaiter confier les organismes de gestion collective (OGC) au CNM.

En effet, dans sa rédaction actuelle, le champ d'intervention du CNM avec les fonds confiés par les OGC serait limité aux « actions culturelles et éducatives », alors que l'article L. 324-17 du code de la propriété intellectuelle est plus large, puisqu'il comprend les « actions d'aide à la création, à la diffusion du spectacle vivant, au développement de l'éducation artistique et culturelle et à des actions de formation des artistes ».

La nouvelle rédaction proposée par le présent amendement propose donc un simple renvoi à ce paragraphe, afin d'aligner pleinement le champ d'action du CNM sur celui des organismes de gestion collective. Cela pourrait faciliter la mutualisation souhaitable des actions entre les OGC et le CNM.

L'amendement COM-35 est adopté.

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

Article 5

L'article 5 est adopté sans modification.

Article 6

L'article 6 est adopté sans modification.

Article 7

L'article 7 est adopté sans modification.

Article 7 bis (nouveau)

L'article 7 bis est adopté sans modification.

Article 8

L'article 8 est adopté sans modification.

Article 8 bis (nouveau)

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Les articles 8 *bis* et le suivant sont des demandes de rapports, dont le Sénat n'est guère friand... Celui prévu à l'article 8 *bis* fixe un délai de quatre mois. Il nous serait donc présenté à la fumée des cierges – trop tard ! D'où mon amendement de suppression COM-36.

L'amendement COM-36 est adopté et l'article 8 bis (nouveau) est supprimé.

Article 8 ter (nouveau)

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Même objet, même punition. Le délai est ici de six mois. On peut comprendre les craintes des députés, mais le principe d'une signature de conventions entre chacune des associations et le CNM inscrit à l'article 5, devrait les rassurer. D'où les amendements identiques COM-9 et COM-30.

Les amendements identiques COM-9 COM-30 sont adoptés et l'article 8 ter (nouveau) est supprimé. L'amendement COM-20 devient sans objet, ainsi que l'amendement COM-21.

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

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Les députés ont examiné ce matin le texte sur Notre-Dame de Paris...

M. Pierre Ouzoulias. – A la fumée des cierges ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il sera intéressant de voir ce qu'il en est ressorti.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. HUGONET, rapporteur	1	Précision rédactionnelle relative au champ d'intervention de l'établissement	Adopté
Mme Sylvie ROBERT	24	Précision rédactionnelle relative au champ d'intervention de l'établissement	Satisfait ou sans objet
M. HUGONET, rapporteur	2	Nécessité pour le CNM de respecter l'égalité des répertoires	Adopté
Mme de la PROVÔTÉ	33	Nécessité pour le CNM de respecter les droits culturels	Adopté avec modification
Mme Sylvie ROBERT	34	Nécessité pour le CNM de respecter les droits culturels	Adopté avec modification
Mme RAIMOND-PAVERO	23	Précision sur le caractère concerté avec les collectivités territoriales de la mission de soutien du CNM	Rejeté
Mme MÉLOT	16	Création d'une mission de développement territorial	Retiré
M. HUGONET, rapporteur	5	Alignement de la mission de développement international sur les compétences actuelles du Burex	Adopté
Mme Sylvie ROBERT	25	Alignement de la mission de développement international sur les compétences actuelles du Burex	Satisfait ou sans objet

M. HUGONET, rapporteur	11	Contribution du CNM à la politique de l'Etat en matière de protection de l'environnement et de développement durable	Adopté
M. HUGONET, rapporteur	4	Capacité du CNM à recueillir des données pour sa mission d'observation	Adopté
Mme Sylvie ROBERT	26	Analyse des données recueillies par le CNM	Rejeté
Mme RAIMOND-PAVERO	22	Gestion par le CNM du fonds d'intervention pour la sécurité des sites et des manifestations culturels	Rejeté
M. HUGONET, rapporteur	3	Rappel du rôle clé joué par l'Etat et les collectivités territoriales en matière d'EAC	Adopté
M. HUGONET, rapporteur	6	Capacité du CNM à nouer des partenariats et conclure des contrats dans les territoires	Adopté
Mme Sylvie ROBERT	27	Inscription des contrats de filière dans la loi	Rejeté
M. HUGONET, rapporteur	7	Précision sur la capacité du CNM à pouvoir gérer l'ensemble du fonds d'intervention pour la sécurité des sites et manifestations culturels pour sa partie consacrée au spectacle vivant	Adopté
Article 2			
Mme MÉLOT	17	Missions dévolues au conseil d'administration du CNM	Rejeté
Mme MÉLOT	13	Détail de la composition du conseil d'administration du CNM	Rejeté
Mme Sylvie ROBERT	28	Détail de la composition du conseil d'administration du CNM	Rejeté
M. HUGONET, rapporteur	8	Ouverture du conseil professionnel à l'ensemble des organisations concernées par l'action du CNM	Adopté
Mme Sylvie ROBERT	29	Élargissement du conseil professionnel à toutes les organisations directement concernées par l'action du CNM	Adopté
Mme MÉLOT	31	Cet amendement vise à ce que les modalités de désignation permettent de garantir la parité au sein du conseil professionnel .	Adopté
Mme MÉLOT	15	Obligation de respecter un critère de représentativité pour les organisations professionnelles appelées à siéger au sein du conseil professionnel	Rejeté
Mme LABORDE	32	Obligation de respecter un critère de représentativité pour les organisations professionnelles appelées à siéger au sein du conseil professionnel	Rejeté
Article 4 bis (nouveau)			
M. HUGONET, rapporteur	35	Élargissement du périmètre des actions culturelles susceptibles de faire l'objet d'une contribution des OGC	Adopté
Article 8 bis (nouveau)			
M. HUGONET, rapporteur	36	Suppression de l'article	Adopté

Article 8 ter (nouveau)			
M. HUGONET, rapporteur	9	Suppression de l'article	Adopté
Mme MÉLOT	30	Suppression de l'article	Adopté
Mme MÉLOT	20	Intégration obligatoire du Burex dans le champ de l'article 8 <i>ter</i>	Satisfait ou sans objet
Mme MÉLOT	21	Intégration du CALIF dans le champ de l'article 8 <i>ter</i>	Satisfait ou sans objet

La réunion est close à 12 h 5.

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

Mercredi 26 juin 2019

- Présidence de M. Hervé Maurey, président –

La réunion est ouverte à 9 h 30.

**Sécurité des ponts - Examen du rapport de la mission d'information (sera
publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Marta de Cidrac en qualité de rapporteure pour le projet de loi pour une économie circulaire et une meilleure gestion des déchets, sous réserve de son dépôt.

**Audition de M. Yann Wehring, ambassadeur délégué à l'environnement (sera
publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 12 heures 30.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 26 juin 2019****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 10 h 05.***Contrôle budgétaire – Avenir du Stade de France – Communication (sera publié ultérieurement)***Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.***Rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publique -
Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes**

M. Vincent Éblé, président. – Nous recevons maintenant, comme chaque année, M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques.

Ce rapport préliminaire de la Cour, établi en application de l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), est supposé conjoint au dépôt du rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, que nous attendons toujours – mais qui semble ne devoir pas tarder. L'exercice présente cette année un caractère particulier, puisque ce rapport est publié en même temps que ceux sur la situation de la sécurité sociale et des finances publiques locales.

Je remercie le Premier président d'avoir bien voulu venir devant notre commission pour nous en présenter les principales conclusions et orientations. Cet éclairage nous sera particulièrement utile pour préparer le débat d'orientation des finances publiques, qui se tiendra le 11 juillet dans notre hémicycle. Il est accompagné de M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour, ainsi que par les magistrats qui ont préparé les rapports de la Cour. Notre collègue Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général de la commission des affaires sociales, que nous avons convié, vous prie de l'excuser de ne pouvoir être présent parmi nous.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – Merci de votre accueil. Je suis entouré du président Raoul Briet, de Jean-Michel Thornary, président de la formation inter-juridictions « finances publiques locales » et de Jean-Pierre Laboureux, président de section à la sixième chambre, ainsi que de plusieurs autres magistrats qui ont contribué aux trois rapports.

Nous vous présentons ce matin un produit « trois en un », puisque le rapport habituel sur la situation et les perspectives des finances publiques paraît en même temps que deux autres travaux, l'un sur la situation financière de la sécurité sociale et l'autre sur celle des collectivités territoriales. Ces deux publications ne traitent que de l'année 2018 et complètent les analyses que nous avons formulées dans le rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2018, que je suis venu présenter à votre commission le 15 mai dernier.

Comme je m'y étais engagé devant vous l'année dernière, ces trois documents vous permettent de disposer avant l'été de toutes nos observations sur 2018, ceci avant votre débat d'orientation budgétaire programmé le 11 juillet. Pour mémoire, jusqu'à présent, l'analyse de la Cour sur l'exécution financière des comptes locaux et sociaux d'une année ne paraissait qu'à l'automne de l'année suivante.

Avec ces rapports, vous disposez donc d'une vision complète des finances publiques de notre pays, pour l'année écoulée et pour les trois suivantes. Cette vision est panoramique, puisqu'elle intègre l'ensemble des administrations publiques, mais, sous certains aspects, il s'agit aussi d'une image encore un peu floue, tant la trajectoire de nos finances publiques a fluctué au cours des derniers mois et peut encore susciter des interrogations.

Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques comporte trois volets.

Le premier traite de la situation de notre pays en 2018. La Cour note une amélioration incontestable des indicateurs de nos finances publiques. Elle formule néanmoins deux réserves. D'abord, cette embellie demeure modeste et en partie d'origine conjoncturelle. Ensuite, les progrès réalisés n'ont guère réduit l'écart qui sépare la situation de notre pays de celle de la grande majorité des pays de la zone euro.

Dans le deuxième volet de ce rapport, la Cour analyse la plausibilité de la trajectoire financière retenue pour 2019. Si cette trajectoire nous paraît réalisable, elle devrait cependant conduire la France à s'éloigner encore de la majorité de ses partenaires et des engagements pris au niveau européen.

Enfin, le troisième volet du rapport concerne les perspectives de nos finances publiques pour les années 2020 à 2022. Depuis la loi de programmation adoptée en janvier 2018, la Cour constate que les ambitions de notre pays en matière de redressement des comptes publics ont été revues à la baisse. Encore peu documentée, la trajectoire de nos finances publiques devrait donc maintenir notre pays dans une situation de relative fragilité, le laissant exposé au risque d'un ralentissement conjoncturel ou d'un choc financier.

Commençons par 2018.

La Cour rend compte d'une amélioration incontestable des grands indicateurs de nos finances publiques. J'en citerai quatre. D'abord, et pour la deuxième année consécutive, le déficit effectif de notre pays s'est réduit, de 0,3 point de PIB par rapport à 2017. Ensuite, un effort de maîtrise de la dépense a été effectué : sa croissance a ainsi été inférieure à celle enregistrée en 2017 et, en moyenne, à celle des années 2011 à 2016. Le rapport note également qu'en 2018, tant les dépenses publiques que les prélèvements obligatoires, rapportés à notre richesse nationale, ont légèrement reculé ; ils atteignent respectivement 56 % et 45 % du PIB. Enfin, pour la première fois depuis 2007, notre dette publique a cessé d'augmenter plus vite que notre PIB : en 2018, elle s'établit ainsi à 98,4 points, comme en 2017.

Ce constat d'amélioration doit toutefois être nuancé. D'abord parce que cette amélioration demeure modeste et qu'elle trouve en partie son origine dans des facteurs conjoncturels. Ainsi, le déficit structurel français – c'est-à-dire le solde qui exclut ces facteurs conjoncturels ou exceptionnels – ne s'est, lui, réduit que de 0,1 point de PIB. Et, si l'on

neutralise l'effet de la recapitalisation d'Areva sur les comptes 2017, l'effort structurel réalisé par la France en 2018 - c'est-à-dire la part de l'amélioration de nos comptes qui peut être réellement attribuée à l'action des pouvoirs publics - a même été légèrement négatif.

Autre élément qui nuance cette amélioration, l'année 2018 illustre l'écart croissant entre l'état de nos comptes publics et celui des comptes de la plupart de nos partenaires européens. Au sein de la zone euro, la France se distingue en effet par des niveaux de déficit et de dette particulièrement élevés. Ainsi, en 2018, l'Espagne est le seul pays connaissant un déficit structurel supérieur au nôtre, tandis que Chypre est le seul pays faisant état d'un déficit effectif supérieur au nôtre.

Mais, plus encore que le niveau de tel ou tel indicateur, c'est la trajectoire des comptes de notre pays qui paraît singulière : alors même qu'en 2010, le déficit structurel français était plus élevé que celui de la zone euro, le rythme d'amélioration de notre solde structurel a été inférieur à celui de nos partenaires. En d'autres termes, alors même que nous partions de plus loin, et que nous aurions donc dû consentir des efforts plus importants, nous avons consenti des efforts plus modestes que nos voisins. Attention, nous raisonnons ici en moyenne et la situation de chaque pays de la zone euro varie : entre 2015 et 2018, l'Italie a au contraire connu une dégradation de son solde structurel.

L'évolution comparée de la dette publique française conduit aux mêmes constats : la France est l'un des rares pays de la zone euro où le ratio de dette sur PIB n'a pas encore amorcé sa décrue. Songeons, à l'inverse, à l'Allemagne, qui a engagé un effort de désendettement tel qu'il lui permet aujourd'hui de revenir au niveau de dette qu'elle connaissait avant la crise de 2008. Désormais, près de quarante points de PIB séparent les ratios de dette de nos deux pays ; ils étaient pourtant proches il y a seulement dix ans, tous deux légèrement au-dessus de 60 % - montant dont l'Allemagne s'approche à nouveau, alors que la France tangente les 100 %.

Enfin, l'année 2018 est marquée par de fortes divergences entre les trajectoires des administrations publiques. C'est un constat que nous avons aussi été conduits à formuler dans le rapport sur l'exécution du budget de l'État le mois dernier.

D'un côté, il y a l'État, dont le solde en comptabilité nationale s'est dégradé à hauteur de 3,8 milliards d'euros par rapport à 2017, sous l'effet de mesures fiscales qui ont réduit ses recettes de 16,5 milliards d'euros. De l'autre, il y a les administrations de sécurité sociale et les administrations publiques locales, qui dégagent une capacité de financement, c'est-à-dire un excédent.

Je ne reviendrai pas sur la situation de l'État, puisque les conditions d'exécution de son budget en 2018 ont été détaillées dans le rapport que nous lui avons consacré il y a quelques semaines. Je souhaite en revanche dire quelques mots de la situation financière des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale, en m'appuyant sur les deux rapports publiés ces derniers jours.

Notez qu'ils ont été réalisés en comptabilité budgétaire, alors que le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques a été établi, lui, en comptabilité nationale.

Je commencerai par la situation des collectivités territoriales et de leurs établissements. Le rapport met en évidence deux éléments significatifs en 2018.

D'abord, la Cour constate que la contrainte financière pesant sur les collectivités s'est desserrée. Ainsi, après deux années consécutives de baisse et une stabilisation en 2017, les transferts de l'État ont légèrement augmenté en 2018, d'1,8 milliard d'euros par rapport à 2017, à périmètre constant et hors l'impact de la réforme de la taxe d'habitation. Cette hausse résulte notamment de l'arrêt de la réduction des concours financiers de l'État, mise en œuvre au titre de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019.

Dans le même temps, les collectivités territoriales ont bénéficié d'une augmentation de leurs ressources fiscales de 3,1 milliards d'euros, qui repose principalement sur le dynamisme de leurs bases. Enfin, en 2018, l'impact des décisions de l'État sur les budgets locaux a été moins important que les années précédentes.

Le second élément relevé par la Cour porte sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités. Leur croissance a en effet été limitée à 0,4 %, soit une évolution très inférieure à la cible fixée dans la loi de programmation, qui était de 1,2 %.

De même, les 322 collectivités concernées par le dispositif de contractualisation mis en place par le Gouvernement semblent avoir respecté les cibles d'évolution des dépenses de fonctionnement prévues dans leurs contrats. Toutefois, la plupart des budgets ayant été construits, voire votés, avant la mise en place de ce dispositif de contractualisation, il est trop tôt pour apprécier la contribution effective qu'il a pu avoir sur la maîtrise de la dépense. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce sujet en septembre ou octobre.

Avec des ressources plus élevées et des dépenses mieux maîtrisées, les collectivités locales ont donc pu dégager des marges de manœuvre. Celles-ci ont été principalement utilisées pour accroître les dépenses d'investissement ; toutes collectivités confondues, ces dépenses ont en effet progressé de 4,9 % entre 2017 et 2018. La situation est néanmoins contrastée selon les catégories de collectivités ; et le rapport dont vous disposez propose une analyse détaillée pour chacune d'entre elles – communes, départements, régions.

J'en viens aux observations formulées par la Cour sur la situation de la sécurité sociale en 2018. J'en retiens trois. Premièrement, l'année dernière, les comptes sociaux se sont rapprochés de l'équilibre. Le déficit du régime général et du fond de solidarité vieillesse (FSV) a atteint 1,2 milliard d'euros, contre plus de 5 milliards d'euros en 2017. Mais ce retour à l'équilibre demeure à confirmer, à concrétiser, d'autant que la résorption observée en 2018 tient pour moitié à des facteurs conjoncturels, liés notamment au dynamisme de la masse salariale. Deuxième observation : la Cour relève une accélération de la croissance des dépenses sociales, qui a atteint 2,4 % à champ constant. Cette progression, plus élevée qu'en 2017, correspond à un surcroît de dépenses de 9 milliards d'euros.

Certaines branches ont connu d'ailleurs une croissance plus marquée ; c'est le cas de la branche vieillesse, dont les dépenses ont crû de 2,9 % en 2018, contre 1,6 % en 2017. Cette augmentation a été portée par les effets en année pleine des revalorisations engagées fin 2017 et par une hausse des effectifs de départs à la retraite. Pour parvenir à un équilibre durable des comptes de la sécurité sociale, les efforts de maîtrise des dépenses devront donc être poursuivis.

Troisième observation, la Cour a analysé l'exécution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), qui représente la moitié des dépenses du régime général. Il a été respecté pour la neuvième année consécutive. Depuis cinq ans, il a ainsi permis de contenir la progression annuelle des dépenses de santé en-deçà de 2,5 %. Mais cette

tendance masque des évolutions différentes selon les catégories de dépenses de santé. À ce titre, la maîtrise des dépenses de soins de ville, hors médicaments, apparaît encore imparfaite, le rapport relevant leur progression significative en 2018. Ces évolutions contrastées s'expliquent notamment par le caractère variable des pressions qui sont exercées sur les dépenses de santé et sont accentuées par les difficultés de prévision des dépenses hospitalières. Elles illustrent en tout cas, plus généralement, comme nous avons souvent eu l'occasion de le dire, l'intérêt d'une plus grande responsabilisation des acteurs du système de santé.

Comme pour le rapport sur la situation des finances publiques locales, ces analyses seront approfondies à l'automne dans le cadre du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

J'en viens aux conclusions de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques pour l'année 2019. Vous le savez, la trajectoire établie dans le projet de loi de finances pour 2019 a été corrigée à l'issue des annonces intervenues en réponse au mouvement des gilets jaunes. Des mesures nouvelles ont ainsi été intégrées lors de la discussion du projet de loi de finances et d'autres ont été adoptées dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales le 19 décembre 2018, après le vote de la loi de finances.

Pour mémoire, parmi les mesures prises en loi de finances figurent notamment une moindre recette liée à l'annulation de la hausse de la fiscalité des produits énergétiques, l'augmentation de la prime d'activité ou encore l'élargissement du chèque énergie et de la prime à la conversion. La suppression d'une niche fiscale sur les bénéficiaires intragroupes vise, en sens inverse, à apporter une recette supplémentaire, estimée à 400 millions d'euros.

Pour sa part, la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales s'est traduite par deux diminutions de recettes, à hauteur de 2,4 milliards d'euros, s'agissant de la défiscalisation et de l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires dès le 1^{er} janvier 2019, et d'1,5 milliard d'euros, à la suite de l'annulation de la hausse de la CSG pour les retraités les plus modestes. En compensation, l'adoption du projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques pourrait rapporter dès 2019 une recette estimée par le Gouvernement à 400 millions d'euros.

Pour tenir compte de ces mesures nouvelles, la prévision de déficit public établie à 2,8 points de PIB dans le projet de loi de finance a été dégradée à 3,1 points. Pour une part substantielle – 0,8 point – la hausse observée entre 2018 et 2019 est cependant transitoire et résulte de la transformation du CICE en baisses de charges.

Quelle appréciation la Cour porte-t-elle sur la cible de solde public pour 2019, telle que définie dans le programme de stabilité ? Nous l'estimons plausible, quoiqu'affectée d'un léger risque de dépassement. Le rapport fait ainsi état de risques susceptibles d'affecter les prévisions économiques formulées par le Gouvernement. Selon les premières estimations dont nous disposons, ces risques sont modérés pour la croissance, mais plus significatifs s'agissant de l'inflation et de la masse salariale, qui pourraient être moins élevées qu'attendu.

S'agissant des prévisions de dépenses, le rapport met en évidence des risques d'ampleur limitée. Pour l'État, la Cour identifie des risques de dépassement de la cible des dépenses pilotables de l'ordre de 4 milliards d'euros; c'est un montant plus élevé que celui que nous avons relevé à la même époque l'année dernière, puisqu'il atteignait alors, à méthodologie constante, 1,9 milliard d'euros.

Des économies sur le budget de l'État à hauteur d'1,5 milliard d'euros ont été annoncées pour financer les mesures de soutien au pouvoir d'achat décidées en décembre 2018, durcissant ainsi la cible de dépenses pilotables. Mais, six mois après cette annonce, ces mesures n'ont pas encore été précisées et aucun texte n'est venu concrétiser cet engagement. Or, pour tenir cet objectif d'économies, des mesures d'annulation significatives pourraient être prises au cours de la gestion 2019, pouvant alors remettre en cause les efforts entrepris par le Gouvernement à compter de 2017 – efforts salués par la Cour ! – pour procéder à une budgétisation plus sincère des dépenses.

Malgré ces réserves, et en dépit des risques que je viens de mentionner, l'objectif de dépense contenu dans le programme de stabilité reste atteignable, grâce aux marges potentielles susceptibles d'être dégagées sur un périmètre plus large que la dépense pilotable de l'État, notamment grâce à une charge d'intérêts moins élevée que prévu et grâce à la réserve de précaution.

Bien que plausible, donc, la prévision de déficit pour 2019 soulève néanmoins deux questions.

D'abord, dans la trajectoire retenue par le Gouvernement, le déficit structurel français ne s'améliorerait que de 0,1 point de PIB en 2019, c'est-à-dire, à peu près les mêmes proportions qu'en 2018.

Cela contrevient aux engagements européens pris par notre pays puisque, dans le cadre du volet préventif du Pacte de stabilité, avec un déficit structurel supérieur à son objectif de moyen terme, la France est censée le réduire de plus de 0,5 point de PIB par an. Le Pacte autorise toutefois une déviation de 0,25 % en moyenne sur deux ans, mais, en l'état actuel des prévisions, après 2018, la France aura consommé la totalité de cette marge. Je rappelle cependant que les textes européens ne prévoient pas d'imposer des sanctions automatiques aux pays qui se trouveraient dans cette situation ; il y en a d'ailleurs quelques autres.

La deuxième question que pose cette trajectoire concerne l'augmentation de la dette publique. Après une stabilisation en 2018, celle-ci devrait reprendre sa croissance en 2019, de 0,5 point de PIB, à rebours de l'évolution engagée par la plupart de nos partenaires en zone euro. Si elle tient pour partie à l'impact de la transformation du CICE en baisses de cotisations sociales, cette tendance confirme également la lenteur des progrès réalisés par notre pays pour rétablir ses comptes publics.

J'en viens aux perspectives des finances publiques pour les années 2020 à 2022.

L'analyse de la Cour s'appuie sur la trajectoire figurant dans le programme de stabilité remis à la Commission européenne en avril dernier et sur les annonces du Président de la République intervenues peu après, à l'issue du Grand débat national.

Quatre enseignements peuvent en être tirés. D'abord, la Cour constate que la trajectoire formulée dans le programme de stabilité en avril est sensiblement moins ambitieuse que celle qui figurait dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022, promulguée en janvier 2018.

Ainsi, dans le document présenté à la Commission européenne, les ambitions françaises en matière de réduction du déficit public pour 2022 ont été fortement revues à la

baisse. Alors que l'amélioration du solde effectif prévue entre 2018 et 2022 était de 2,5 points de PIB dans la loi de programmation de janvier 2018, elle a été réduite de moitié dans le programme de stabilité transmis en avril 2019. Quant au solde structurel, il n'atteindrait pas - 0,8 point de PIB en 2022, comme prévu par la loi de programmation, mais - 1,3 point, selon le programme de stabilité.

Cette révision, qui rend par ailleurs caduque la trajectoire présentée dans la loi de programmation, a trois origines : des hypothèses de croissance plus prudentes – ce dont on peut se réjouir –, une accentuation des efforts de baisses des recettes et, en sens inverse, une atténuation des efforts en dépenses. La cible de dépense hors charge d'intérêts a ainsi été révisée dans le programme de stabilité, en hausse d'un peu plus de 0,5 point à l'horizon 2022.

Mais, au-delà de ces chiffres, la Cour fait état de deux sources de préoccupation plus globales.

D'abord, ainsi conçu, ce programme conduit à reporter en fin de période, à l'horizon 2021 et 2022, l'essentiel des efforts de rétablissement des comptes de notre pays. Ensuite, ce document ne fait plus référence aux travaux du comité « Action publique 2022 » ou à tout autre programme d'action chiffrée sur la dépense. Or, les perspectives d'allègements supplémentaires des prélèvements obligatoires devront s'accompagner d'efforts d'autant plus vigoureux sur la dépense, sauf à renoncer aux objectifs de baisse du déficit et de la dette.

Le second enseignement de ce rapport porte sur le fossé grandissant qui sépare la France de ses partenaires européens, dont beaucoup ont prévu de poursuivre, voire d'amplifier, leurs efforts de redressement. À titre d'exemple, la réduction de la dette publique prévue par la Belgique, l'Allemagne et les Pays-Bas entre 2017 et 2022 devrait atteindre 8 points de PIB en moyenne, contre seulement 1,6 point en France. Cet écart fragilise la position de notre pays face à ses partenaires qui, eux, s'astreignent à une discipline budgétaire plus stricte.

Troisième enseignement de ce rapport, la trajectoire présentée dans le programme de stabilité a été depuis remise en cause par les annonces intervenues à la fin du mois d'avril, à l'issue du Grand débat national, car l'impact des mesures nouvelles qui ont été annoncées n'a pas été intégré à ce document.

Les annonces formulées par le Président de la République représentent pourtant un montant de 6,5 milliards d'euros, dont la compensation intégrale dès 2020 grâce à des suppressions de niches fiscales et sociales demeure incertaine et sera vraisemblablement très incomplète. On rappellera par exemple que l'effort cumulé au titre des années 2016 à 2018 en matière de suppression de niches fiscales ne dépassera pas 300 millions d'euros.

En intégrant l'impact de ces mesures nouvelles, les soldes effectifs et structurels de notre pays pourraient être dégradés, de 0,1 point à 0,3 point de PIB par rapport au programme de stabilité, selon l'ampleur des compensations finalement opérées. Toutes choses égales par ailleurs, le ratio de dette sur PIB pourrait alors ne se réduire que de 0,1 point en 2020, voire augmenter très légèrement.

Quatrième et dernier enseignement, la Cour considère que la divergence de situations entre administrations publiques constitue un facteur supplémentaire de fragilité pour notre trajectoire.

C'est une observation que nous avons déjà formulée l'année dernière dans notre rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques ; je l'ai dit, nous l'avons réitérée il y a quelques mois dans le rapport sur l'exécution du budget de l'État pour 2018.

Nous le faisons à nouveau aujourd'hui car la divergence de trajectoires entre administrations publiques devrait s'accroître. Ainsi, sur l'ensemble de la période 2018-2022, le solde des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale devrait être en amélioration continue. À l'inverse, celui des administrations publiques centrales, c'est-à-dire, en grande partie, celui de l'État, resterait très déficitaire. *In fine*, le déficit de l'État serait même supérieur au déficit global de l'ensemble des administrations publiques, qui bénéficierait des excédents dégagés par les administrations publiques locales et celles de sécurité sociale.

Cette divergence tient en partie au fait que l'État compense sur son budget propre les baisses de prélèvements obligatoires opérées sur l'ensemble du périmètre des administrations publiques. Or, il est difficile à l'État d'équilibrer les baisses de recettes qu'il prend en charge – pour lui et pour les autres ! – à travers une action sur les seules dépenses qui le concernent.

Aussi, si l'on veut remédier durablement à cette situation et, donc, réduire le déficit des administrations publiques, il convient non seulement de veiller à ce que les baisses de prélèvements soient proportionnées à des efforts de réduction des dépenses, mais aussi à ce que ces efforts soient répartis sur l'ensemble du champ des administrations publiques, et non sur le seul périmètre de l'État.

Car, avec un tel déséquilibre entre les trajectoires de nos administrations publiques, c'est la solidité de la trajectoire globale de notre pays qui peut être affectée.

Toutes choses égales par ailleurs, l'amélioration progressive du solde des administrations publiques locales pourrait par exemple conduire celles-ci à augmenter leurs dépenses, notamment d'investissement, ou à diminuer leurs prélèvements. Ce choix limiterait alors leur excédent, ce qui pèserait donc sur le déficit public. Aussi, dès lors que l'on entendrait consolider la trajectoire globale de finances publiques, les conditions du partage actuel des recettes et des charges entre l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales devraient, à ce moment-là, faire l'objet d'un réexamen.

Que déduire de ces quatre enseignements ? À travers eux, la Cour lance un appel à la vigilance et à la prudence, car, je l'ai dit, la situation de nos comptes publics reste fragile, sensible, et l'écart qui nous sépare de la plupart de nos partenaires européens ne cesse de se creuser.

Surtout, avec de tels niveaux de dette et de déficit, notre pays dispose de très peu de marges de manœuvre pour faire face à d'éventuels aléas de conjoncture. Si, demain, l'une des crises que nous avons connues ces dernières décennies se reproduisait, notre pays n'aurait jamais été si peu armé pour y faire face.

De ce point de vue, les taux d'intérêt très bas grâce auxquels notre dette peut aujourd'hui être facilement financée ne doivent pas nous faire perdre toute lucidité.

Même en période de taux bas, le maintien d'un ratio de dette sur PIB très élevé est porteur de risques au regard de la grande fragilité de nos finances publiques. L'histoire

récente montre en effet que les hausses de taux peuvent affecter brutalement des pays lourdement endettés, entraînant alors une charge difficile à supporter, même si, à court terme – mais pas indéfiniment – les taux devraient rester bas.

Vous l'avez compris, à travers son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour formule un message de prudence. Si des résultats positifs ont incontestablement été observés en 2018 et si la trajectoire 2019 est atteignable, le rétablissement de nos finances publiques est encore loin d'être achevé. D'ici 2022, il risque même d'être encore retardé.

Le mouvement de baisse des prélèvements obligatoires voulu par les pouvoirs publics, que nous observons ces derniers mois, ne doit pas conduire notre pays à renoncer aux objectifs de baisse des déficits et de la dette. Au regard du niveau très élevé de notre endettement et de l'écart qui nous sépare de nos partenaires européens, il implique au contraire un effort soutenu et continu sur la dépense et, plus précisément, sur la dépense primaire, c'est-à-dire hors charge d'intérêts. En l'état actuel de nos observations, cet effort sur la dépense reste modeste et, surtout, il nous paraît trop peu documenté donc incertain, en particulier pour les années 2020, 2021 et 2022.

Pour le dire plus simplement, notre pays doit cesser de s'abandonner à l'un de ses travers, celui de toujours reporter à plus tard les efforts à fournir. Car si la faiblesse des taux dont nous bénéficions a pu rendre relativement indolore l'accumulation de dette, il serait imprudent d'escompter que cette situation se prolonge indéfiniment.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Disposer des trois rapports en même temps est précieux pour mieux préparer la loi de finances. L'analyse du ministre de l'action et des comptes publics, que nous avons reçu récemment, diffère quelque peu de la vôtre, laquelle est plutôt en phase avec celle de notre commission : déficit effectif plus élevé que les autres pays, déficit structurel singulièrement plus élevé et, surtout, absence de diminution de la dette, à rebours des autres pays. Sur le long terme, c'est inquiétant.

Vous avez parlé de marges de manœuvre. L'une d'entre elle découle de l'hypothèse de taux d'intérêt retenue par le Gouvernement. Dans le programme de stabilité, le scénario de remontée des taux d'intérêt était conservateur par rapport à celui des prévisionnistes. La semaine dernière, nous avons emprunté pour la première fois à des taux négatifs sur dix ans. Le scénario du Gouvernement est donc encore plus surévalué qu'à l'époque. N'y a-t-il pas là la constitution d'une sorte de réserve de précaution ? À l'avenir, ne faudrait-il pas revoir les prévisions de taux d'intérêt pour qu'elles soient en ligne avec les principales estimations disponibles ?

François Hollande avait déclaré que la finance, c'était l'ennemi mais, dans la pratique, cela l'avait beaucoup aidé au cours de son mandat ! Avec des taux d'intérêt négatifs, la finance procure un « anesthésiant » extraordinaire qui nous fait oublier que notre dette va approcher les 100 % du PIB et que nous avons un différentiel de 40 points avec l'Allemagne. On peut toujours dire que 80 %, 100 % ou 120 %, cela ne fait pas une grande différence. Mais on ne sait pas si les taux d'intérêt vont remonter. Et en termes de coûts, nous payons beaucoup plus que l'Allemagne : en fin de quinquennat, la différence était estimée à 34 milliards d'euros par le FMI, soit la moitié du produit de l'impôt sur le revenu, pour une dépense totalement inutile. Il faut faire des réformes de structure.

Sur la masse salariale, l'objectif de réduction pour l'État était fixé à 50 000 emplois. Cet effort n'a pas été fait, et il est toujours repoussé à l'année suivante. La Cour dit que cet objectif paraît ambitieux, mais atteignable. Comment ? Sur quelles missions le Gouvernement peut-il diminuer les effectifs ? Doit-il ponctionner les opérateurs de l'État, dont on a peu parlé, mais sur les effectifs desquels la Cour a peut-être une analyse particulière ?

La dégradation annoncée des comptes sociaux pour 2019 semble remettre en cause la reprise de la dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Il s'agit de 15 milliards d'euros, et la Cades doit s'éteindre en 2024, ce qui paraît de moins en moins réaliste. À quelles conditions cet objectif vous paraît-il tenable ?

M. Vincent Éblé, président. – Vous avez montré l'évolution de l'effort structurel depuis 2012, avec des sommets en début de période – 1,3 point de PIB en 2013 – et, en 2016 et 2017, un effort quasi-nul, à 0,1 point ou 0,2 point de PIB. Avez-vous une appréciation particulière ? Votre propos était légèrement inquiet au regard de cette situation. On constate en effet un relâchement de l'effort structurel, alors que nous sommes sortis de la procédure pour déficit excessif, mais nous ne sommes pas loin du seuil qui nous y replacerait...

Par ailleurs, de nombreux économistes, comme Olivier Blanchard, estiment impératif de réviser les règles budgétaires européennes, qui seraient trop strictes compte tenu du niveau des taux d'intérêt, et de profiter des taux bas pour investir. Cela pourrait par exemple passer par une exclusion des dépenses d'investissement d'une règle en dépense européenne qui viendrait se substituer à l'ensemble des règles budgétaires existantes. Partagez-vous cette opinion ?

M. Didier Migaud. – Le scénario d'évolution des taux d'intérêt présenté par le ministère de l'action et des comptes publics a-t-il été trop pessimiste ? Je n'emploierais pas le terme « conservateur », mais plutôt celui de « prudent ». L'évolution de la courbe des taux d'intérêt dans la loi de programmation et dans le programme de stabilité est une remontée progressive des taux d'intérêt, jusqu'à 3,2 % en 2022. En 2019, en tout cas, cela ne se réalise pas, ce qui donne des marges de manœuvres supplémentaires au Gouvernement. Si les taux ne remontent pas en 2020, cela fera environ 4 milliards d'euros de marge supplémentaire. Lorsque vous établissez un scénario de finances publiques, il vaut mieux être prudent... En tous cas, c'est le conseil que donne la Cour. S'il y a des bonnes surprises, il faut les intégrer pour les faire contribuer au redressement des comptes publics et ainsi à la réduction de notre endettement. Le Gouvernement vous fera sans doute des propositions de scénarios différents dans la prochaine loi de programmation pour tenir compte de la réalité constatée en 2019 et de ce qu'on peut anticiper en 2020, compte tenu des interventions des gouverneurs de banques centrales dans le monde. Il est évident aussi que les bonnes surprises doivent permettre de faire mieux que l'objectif fixé !

Sur la masse salariale et la dépense en 2019, nous pensons que l'objectif est atteignable. Si les effectifs ne diminuent pas, il n'y plus de marge de manœuvre pour des mesures catégorielles. Il y a quelques risques de dépassement en matière de dépenses en 2019, mais la réserve de précaution et les quelques marges supplémentaires données par une charge de la dette moins importante qu'anticipé devraient permettre de respecter l'objectif, à condition que l'ensemble des autres engagements soient respectés.

Effectivement, en 2012 et 2013, l'effort structurel a été beaucoup plus important. Il s'explique par des augmentations d'impôts. Il est toujours plus facile d'obtenir des résultats structurels en augmentant les impôts qu'en essayant de peser sur la dépense. Lorsqu'on a abandonné l'idée d'augmenter les prélèvements obligatoires, et qu'on a même plutôt amorcé leur réduction, la réduction du déficit structurel ne pouvait reposer que sur la réduction des dépenses – ce qui est plus difficile. Le résultat a été une augmentation de la dette.

En 2007, nous étions pratiquement au même niveau que l'Allemagne, autour de 60 % d'endettement. Aujourd'hui, la France est presque à 100 %, quand l'Allemagne est revenue vers les 60 %. C'est une différence de 40 points de PIB ! Il faut poursuivre les réformes de structure, et la Cour souligne régulièrement les marges de progrès qui existent, en termes d'efficacité et d'efficience.

Dans la période actuelle, beaucoup de théories économiques sont quelque peu bouleversées. L'idée que la croissance effective ne peut pas dépasser durablement la croissance potentielle, par exemple, reçoit un démenti aux États-Unis, voire même en Allemagne. Les concepts d'effort structurel, de déficit structurel, de croissance potentielle ou d'écart de production sont remis en cause. Il peut sembler séduisant de tirer parti des taux bas, voire négatifs, pour emprunter et investir. Tout dépend de la situation du pays en question. En France, le niveau de l'investissement public rapporté au PIB est au-dessus de la moyenne européenne. Remettre en cause la séparation entre dépenses d'investissement et de fonctionnement est plus facile pour les collectivités territoriales. Avec l'État, c'est plus difficile, et la LOLF identifie les dépenses d'investissement, qui peuvent être envisagées largement : après tout, qu'est-ce que l'éducation sinon un investissement ? D'ailleurs, l'investissement n'est pas bon en soi : encore faut-il qu'il soit utile et qu'on puisse en apprécier la pertinence.

La France ne manque pas de moyens d'investir, mais force est de constater que sa dette n'est pas le résultat d'investissements tellement plus importants que dans d'autres pays, mais le résultat de dépenses courantes. Après les crises, nous n'avons pas investi dans des proportions extrêmement importantes de façon supplémentaire, mais nous avons augmenté les dépenses courantes. On peut regretter que l'Allemagne, qui en a la capacité, n'investisse pas suffisamment pour avoir un effet d'entraînement sur d'autres pays de l'Union européenne.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes. – Ce qui est prévu par le programme de stabilité, en termes d'évolution de la masse salariale, est dans la continuité de ce qu'on a constaté dans la période précédente : un peu plus de 1 % d'évolution annuelle de la masse salariale des administrations publiques prises dans leur ensemble. Il n'y a donc pas de raison de considérer que c'est inatteignable. Dans la loi de programmation des finances publiques, il n'y avait pas d'objectifs chiffrés de réduction de 120 000 postes, mais il y avait un chiffre de 50 000 postes, mentionné uniquement pour l'État. Ce qu'on connaît du budget 2018 et du budget 2019 nous permet d'apprécier la difficulté à atteindre cet objectif – à ceci près que la connaissance de l'évolution des effectifs des opérateurs publics est très imparfaite et très tardive. Même problème avec les collectivités locales : si l'on sait comment a évolué la masse salariale des collectivités territoriales, nous n'avons pas d'éléments statistiques solides pour apprécier l'évolution des effectifs. S'il n'y a pas de baisse d'effectifs dans les administrations publiques, l'objectif de 1 % sera très difficile à tenir, puisqu'il sera intégralement consommé par le GVT et les mesures catégorielles connues. Respecter l'objectif du programme de stabilité sans baisse significative des effectifs prive de toute marge de manœuvre pour des mesures catégorielles nouvelles et pour des

mesures de revalorisation générale. Or les hypothèses d'inflation sont celles d'une accélération dans les trois prochaines années.

M. Jean-Pierre Laboureix, conseiller maître à la Cour des comptes. – Le transfert de dette à la Cades est régi par des règles très précises qui sont fixées dans une loi organique : tout transfert de dette doit être accompagné d'un transfert de recettes équivalent, sous le contrôle du Conseil constitutionnel. La dernière opération de transfert a eu lieu en 2010. Au total, la dette sociale transférée s'élevait à 260 milliards d'euros. Le plafond était saturé depuis 2016. L'amortissement fonctionne bien, avec, chaque année, 15 milliards d'euros de prélèvements obligatoires affectés à la Cades et deux milliards d'euros prélevés sur le fonds de réserve des retraites. Il reste un peu moins de 100 milliards d'euros de dettes à amortir d'ici 2024.

La question qui se pose est celle des déficits qui s'accumulent à l'Acoss. Dans la mesure où le plafond des dettes transférables à la Cades est atteint, l'Acoss est obligé de constater les déficits, même s'ils sont en réduction, et ses dettes s'accumulent. On comptait ainsi, fin 2018, 23 milliards d'euros de déficits accumulés portés par l'Acoss et financés par des billets de trésorerie à court terme. Ces déficits devaient faire l'objet d'un transfert à la Cades dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 à hauteur de 15 milliards d'euros : il était prévu l'affectation d'1,5 milliard d'euros de CSG en 2020, 3,5 milliards en 2021, 5 milliards en 2022, permettant d'apurer l'essentiel des déficits. Or tout l'équilibre de la loi de financement reposait sur une trajectoire de retour à l'équilibre et même à l'excédent. C'est cet aspect qui est fragilisé par le nouveau cadrage macroéconomique du programme de stabilité d'avril 2019. Selon le compte tendancier de la commission des comptes de la Sécurité sociale du 11 juin dernier, on devrait enregistrer un nouveau déficit de la Sécurité sociale en 2019, de l'ordre de 1,7 milliard d'euros, si l'État compense la totalité des mesures d'urgence, voire de 4,4 milliards d'euros, si l'État ne compense pas. Or, si la Sécurité sociale se retrouvait en déficit en 2019, l'État ne pourrait pas affecter 1,5 milliard d'euros de CSG à la Cades en 2020, car cela aggraverait davantage le déficit. Mais on peut envisager d'affecter d'autres recettes n'affectant pas l'équilibre de la Sécurité sociale, sous le contrôle du Conseil constitutionnel.

M. Jean-François Husson. – Si, comme le dit le dicton, « il n'est de pire pauvreté que la dette », on peut s'inquiéter pour la France... Je voudrais évoquer la dette écologique, qui est de plus en plus importante aux yeux des Français. J'ai compris que le Gouvernement voulait faire des enjeux écologiques et sociaux des axes majeurs de l'acte II du quinquennat. Des investissements dans les grands enjeux écologiques ne seraient-ils pas bienvenus ? Il est urgent de réduire notre déficit énergétique, qui s'élève à 40 milliards d'euros, alors que le déficit de notre balance extérieure s'élève à 60 milliards d'euros. Les collectivités territoriales, qui sont des acteurs de proximité, ne sont-elles pas des partenaires fiables dans cette stratégie ?

M. Claude Raynal. – Vous avez évoqué les risques de dérapage par rapport aux prévisions. Il me semble toutefois que le problème n'est pas tant celui d'un éventuel dérapage par rapport à une trajectoire que le fait d'avoir proposé, dès le début, des mesures inacceptables pour la population : hausse de la fiscalité sur les carburants et de la CSG sur les retraites, non-revalorisation des pensions, *etc.* L'art de la politique n'est-il pas justement de trouver le bon équilibre entre les attentes de la population et la stratégie économique ?

Vous notez que l'épargne brute des collectivités territoriales augmente, parallèlement à une stabilisation des dépenses de fonctionnement. Dans le même temps,

l'investissement local augmente. Mais l'objectif de la réforme était de réduire l'endettement des collectivités. Où en est-on sur ce point ?

La Cour fait aussi état de ses inquiétudes sur le solde des administrations publiques locales, craignant des décisions unilatérales des collectivités territoriales pour baisser les impôts locaux – mais cela ne paraît guère probable, dans le contexte actuel chaque collectivité sera plutôt tentée de conserver ses ressources – ou d'augmenter l'investissement. Souhaitez-vous un mécanisme de plafonnement ?

M. Philippe Dallier. – Une fois n'est pas coutume, je serai d'accord avec Claude Raynal. Il faut se méfier de ce que l'on annonce : en 2012, le Gouvernement de l'époque nous annonçait le retour à l'équilibre des comptes publics pour 2015, on sait ce qu'il en est advenu. En 2017, on nous annonçait l'équilibre pour 2022... Plus on avance, plus le retour à l'équilibre s'éloigne !

Le Gouvernement a annoncé que les ressources des bénéficiaires des APL seraient prises en compte de manière simultanée aux versements. Cette mesure devait rapporter 1,2 milliard d'euros en année pleine. Il semblait donc déjà étrange d'inscrire dans le projet de loi de finances pour 2019 un montant de 900 millions d'euros alors que la mesure entrait en vigueur en juillet la première année... Aujourd'hui on sait que les caisses d'allocations familiales ne sont techniquement pas capables de mettre en place le système. Il manquera donc 900 millions d'euros sur les APL en 2019. En avez-vous tenu compte ?

Pour 2020, la question est d'une autre ampleur, puisqu'il manquera peut-être sept ou huit milliards d'euros. Ma question porte en effet sur la disparition complète de la taxe d'habitation pour 80 % des Français. On sait bien que si le Gouvernement a finalement décidé de la supprimer pour tout le monde, c'est parce qu'il craignait une censure du Conseil constitutionnel. Le Gouvernement a donc annoncé un étalement de la suppression de la part restante qui commencera à partir de 2021. Le Conseil constitutionnel ne risque-t-il pas de considérer que ce décalage de trois ans est excessif ?

M. Marc Laménie. – Il serait utile de disposer d'une information précise sur les emplois dans les opérateurs de l'État et dans les autorités indépendantes. On manque de chiffres en la matière. Il serait aussi utile de posséder des données sur la répartition des efforts entre les trois fonctions publiques. On constate des suppressions de postes dans les administrations locales alors que les effectifs dans les administrations centrales ne baissent pas.

M. Michel Canévet. – Vous avez mis en perspective l'évolution de la France avec celle des autres pays. Quels sont les leviers d'action qui ont permis à ces pays d'améliorer leur situation ? Vous avez aussi noté un dépassement de notre trajectoire des finances publiques de 4,3 milliards d'euros en 2019 : comment se décompose-t-il ?

Le solde public s'améliore, grâce aux collectivités territoriales. L'effort de l'État n'est pas suffisant. Vous avez évoqué l'idée d'un financement proportionné de l'État en direction des collectivités. Les initiatives annoncées – le transfert d'une part de TVA aux départements et aux régions et de la taxe foncière au bloc communal – vous semblent-elles satisfaisantes ?

Cette semaine, la Banque de France a mentionné en tant que risque l'accroissement de la dette privée dans notre pays. N'est-ce pas un facteur de risque très

important ? Le contexte géopolitique peut aussi avoir une incidence économique et financière forte sur la situation des différents pays.

M. Vincent Capo-Canellas. – À combien chiffrez-vous l'effort de maîtrise des finances publiques qu'il faudrait accomplir en 2019 ? Vous nous avez dit que 4 milliards d'euros avaient été pris sur la réserve de précaution et qu'il y avait eu des gels de crédits. Le Gouvernement a laissé entendre qu'un certain nombre d'économies ne serait que constatées en PLFR. Et puis, il y a les 4 milliards d'euros pris sur les taux.

M. Didier Migaud. – Ce chiffre de 4 milliards d'euros vaut pour 2020. Cette année, il ne s'agit que de 400 millions d'euros.

M. Vincent Capo-Canellas. – Cela change la donne. À combien chiffreriez-vous l'effort à fournir en cours d'année ?

M. Philippe Dominati. – On a toujours du mal à expliquer l'état des finances publiques à nos concitoyens, qui ne gèrent pas leur budget en pourcentage du PIB. Pourquoi ne pas expliquer la différence entre les recettes et les dépenses de manière plus pédagogique ? La notion de PIB reste obscure. Pourriez-vous décrire la réalité du déficit public dans notre pays ?

M. Éric Bocquet. – Un rapport d'avril 2010, dont les auteurs étaient Paul Champsaur, président de l'Autorité de la statistique publique, et Jean-Philippe Cotis, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), mentionnait « *l'insuffisante maîtrise de nos comptes publics* » et la « *nécessité d'une bien meilleure maîtrise de la dépense qu'il s'agisse de l'État, des collectivités locales et des régimes sociaux, deux secteurs où la trajectoire des dépenses apparaît globalement insoutenable* ». Les mêmes recommandations valent encore.

Les marchés financiers continuent à nous prêter de l'argent, alors que les banques refusent de prêter à leurs clients qui sont à découvert. Notre pays bénéficie même d'emprunts à taux négatif, alors qu'il est endetté depuis 44 ans. Je ne veux pas faire ma cigale communiste contre la fourmi libérale. Cependant, le Japon a une dette de 240 % de son PIB et les États-Unis sont à 100 % comme nous. L'Allemagne emprunte moins et les marchés financiers se précipitent pour racheter la dette française, qui est considérée comme de la bonne dette. Pourquoi continuent-ils à nous prêter ? Sont-ils incompetents, irresponsables, ou simplement philanthropes ?

M. Bernard Delcros. – Parmi les dépenses pilotables, votre rapport mentionne celles de certains opérateurs. Pourriez-vous nous préciser ceux que vous visez ? Et pour quel montant d'économies ?

Les dépenses d'investissement des collectivités locales ont augmenté de manière significative. Y a-t-il un lien direct entre la contractualisation mise en place dans les plus grandes collectivités de France et le niveau élevé de l'investissement ?

Mme Christine Lavarde. – J'apprécie l'honnêteté de la Cour des comptes, qui reconnaît que la trajectoire des finances des collectivités locales s'inscrit dans la durée. Leur poste principal de dépenses concerne le personnel. Selon votre rapport, ces dépenses ont baissé pour un tiers grâce au report de la mise en œuvre du protocole « *Parcours professionnels, carrières et rémunérations* » (PPCR). Qu'en est-il des deux tiers restants ?

Dans quelle mesure les emplois vacants expliquent-ils la forte baisse des crédits de personnel ?

Le budget principal est en faible croissance alors que l'on constate une croissance élevée sur les budgets annexes non soumis à la contractualisation. Le budget de la collecte des ordures ménagères fait apparaître une croissance des recettes de 3 %, alors que les dépenses augmentent de 6 %. L'écart est étonnant, d'autant que la loi de finances pour 2019 a reprécisé le cadre des budgets annexes.

M. Julien Bargeton. – Pendant 40 ans, on nous a expliqué que le prélèvement à la source n'était pas possible. Or, il a été mis en œuvre sans coup férir. La Cour des comptes peut-elle et veut-elle travailler sur la réforme de l'État en prenant en compte les évolutions en matière numérique, mais aussi d'intelligence artificielle et de robotisation ? Ne faudrait-il pas lancer un chantier qualitatif de réforme de l'État ?

M. Charles Guené. – Il est sans doute un peu tôt pour mesurer les effets de la contractualisation. Les dépenses réelles de fonctionnement ont été stabilisées à la baisse, à 0,4 %. En dehors des effets de la contractualisation, une large part de ces économies est issue de la mise en œuvre du protocole PPCR et du gel du point d'indice. Avez-vous intégré dans vos simulations le fait que ces deux éléments n'auront plus d'effet pour l'avenir ?

La prise en charge des mineurs non accompagnés a triplé entre 2014 et 2017, et augmenté de 15 % en 2018. Comment les départements feront-ils face à cette hausse dans le contexte d'une réforme de la fiscalité locale ?

M. Jean-Marc Gabouty. – Le Gouvernement a annoncé des économies sur la suppression et la réduction de certaines niches fiscales bénéficiant aux entreprises. Quelles mesures prendra-t-il pour ne pas pénaliser le dynamisme des entreprises ? Et pour quel montant ?

La baisse du déficit structurel doit conjuguer une diminution de la dépense publique et une réduction des prélèvements obligatoires. Il semble impossible de réduire certaines dépenses d'équipement, insuffisantes, comme les crédits de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), que la loi d'orientation des mobilités (LOM) a d'ailleurs prévu d'augmenter à hauteur de 3,5 milliards d'euros.

La réduction de la dépense publique repose sur la masse salariale et sur l'organisation des services de l'État et de ses opérateurs. Il faut en même temps consolider la présence de ces services sur le territoire, de sorte que l'équation est difficile à résoudre. N'est-il pas urgent de nous engager dans la voie annoncée par le Président de la République en début de mandat, celle de la suppression de 50 000 postes dans la fonction publique d'État ?

M. Yannick Botrel. – Je m'interroge sur la baisse des dépenses de fonctionnement des collectivités. N'y a-t-il pas un mouvement plus subtil à l'œuvre, à la faveur du transfert des compétences aux intercommunalités ? Ce mouvement est-il mesurable ?

M. Didier Migaud. – La dette écologique est selon certains encore plus dommageable que la dette financière. Ces deux dettes ne sont pas de même nature. Quand on parle d'investissements nécessaires pour l'écologie, il ne faut pas pour autant négliger la réalité de la dette financière qui pèsera sur les générations futures. Certains mouvements

récents ont montré que ces questions étaient sensibles. L'enjeu est celui de la nature de l'investissement public en général et des choix que l'État et les collectivités locales doivent opérer. Tel sera l'enjeu des négociations à venir sur la répartition des compétences.

L'encours de dette des collectivités territoriales augmente légèrement en 2018, tout en restant maîtrisé. Du fait de l'augmentation de l'épargne dégagée, la capacité de désendettement des collectivités locales s'améliore de manière mécanique.

Toute la trajectoire des finances publiques repose sur le niveau de déficit de l'État et sur le niveau de déficit ou d'excédent pour la Sécurité sociale et les collectivités territoriales. Malgré les règles fixées par l'État, l'excédent dont bénéficient les collectivités territoriales peut ne pas être à la hauteur prévue dans la loi de programmation. C'est le cas quand les collectivités choisissent de diminuer les impôts, mais aussi d'investir davantage ou d'épargner moins. Les conséquences sur le déficit public sont là encore mécaniques.

Il était prévu de contemporanéiser les ressources dans l'attribution des APL. Cette mesure devait être mise en place en mai 2019 pour un gain de 640 millions d'euros.

M. Philippe Dallier. – Plutôt 900 millions d'euros.

M. Didier Migaud. – Le chiffre a été corrigé.

M. Philippe Dallier. – On nous disait 1,2 milliard d'euros en année pleine.

M. Raoul Briet. – La prévision a été abaissée de 900 à 640 millions d'euros, ce qui minore l'économie. Cependant, d'un point de vue global, d'autres facteurs jouent en sens inverse. L'économie sera plus faible, mais avec une portée plus importante en année pleine. Le risque reste circonscrit en 2019.

M. Didier Migaud. – Nous pourrions vous apporter des précisions d'ici la fin de l'année.

Pour ce qui est du risque constitutionnel, il serait malvenu que la Cour des comptes empiète sur la mission du Conseil constitutionnel. À chacun ses missions.

Le président Briet pourra vous apporter des réponses sur l'effort de maîtrise des dépenses publiques en 2019.

Monsieur Bocquet, notre discours reste inchangé depuis quelques années, car la situation a peu évolué. L'effort en matière d'efficience des comptes publics est un enjeu réel. On met souvent en rapport le niveau de la dépense publique et l'appréciation des politiques publiques. Il en résulte que nous sommes souvent sur le podium quand il s'agit de dépenser et beaucoup moins en matière de qualité de l'action publique. Des marges d'efficacité existent sans que nous nous y soyons suffisamment intéressés. Les citoyens demandent une action publique plus efficace. Il ne suffit pas qu'il y ait des services publics. Encore faut-il qu'ils soient efficaces. Le Parlement effectue un travail de contrôle et d'évaluation sur ce sujet. Cela reste une évolution récente.

Je constate comme vous que les marchés financiers continuent de faire confiance à la France. Nous bénéficions encore d'une crédibilité élevée car nous avons une bonne capacité de remboursement. Mais comparaison n'est pas raison, et je ne suis pas sûr qu'on puisse assimiler la situation de la France à celle du Japon, puisque la dette japonaise est

essentiellement détenue par des Japonais. La situation des États-Unis, enfin, est différente, puisqu'ils sont dans une position de domination avec le *dollar*, ce qui leur donne des opportunités et des possibilités que nous n'avons pas. Les marchés financiers sont souvent court-termistes. Quand ça va, ils font confiance mais, au moindre grain de sable, ils peuvent se retourner très vite. Et on voit les conséquences qu'aurait une augmentation des taux d'intérêt dès lors que notre dette a considérablement augmenté.

Il est vrai que, rapportée au PIB, sa charge s'est réduite : elle est très sensiblement moins importante que dans les années 1980, par exemple, tout simplement parce que les taux d'intérêt sont beaucoup plus faibles. Mais pourrions-nous indéfiniment continuer à emprunter à des taux d'intérêt négatifs ? C'est contre-intuitif et, un jour ou l'autre, les marchés financiers en tiendront compte. Vous ne pouvez pas prêter de l'argent et payer pour que les gens vous l'empruntent... En tous cas, il n'est pas prudent de penser que la situation perdure. Mais je constate comme vous que la France continue d'emprunter à des taux extrêmement favorables, voire même négatifs, ce qui fait que les 400 millions d'euros dont je parlais peuvent aussi bien atteindre 500 ou 600 millions d'euros.

Nous vous devons un travail, dans le cadre de la procédure dite 58-2, sur la conduite des grands projets numériques de l'État : nous vous le remettrons en juin 2020. Nous travaillons aussi à ce que, dans le prochain rapport public annuel, plusieurs chapitres soient consacrés à l'utilisation du numérique dans la réforme de l'État. Il y a là des sources d'économies, mais aussi la possibilité d'une meilleure réponse à l'usager des services publics. Nous devons accompagner les Français – en proportion relativement importante, puisqu'ils sont 13 millions – qui continuent d'avoir des difficultés avec l'utilisation des outils de technologie avancée. La France a un peu de retard sur la couverture 4G et la couverture très haut débit : en 2017, elle se plaçait au 23^e rang des pays européens sur ce point. Des redéploiements de la dépense pourront intervenir.

M. Raoul Briet. – Il y a un risque de dépassement dont nous n'avons pas parlé, c'est celui de l'Unédic, vu le calendrier de mise en œuvre du plan d'économies actuel. Pour l'État, le risque de dépassement est estimé à 4,3 milliards d'euros, ce qui est sensiblement moins qu'en 2016 et 2017, mais sensiblement plus qu'en 2018. Ce risque est pour partie lié au fait que les 1,5 milliard d'euros d'économies annoncées pour financer les mesures d'urgence économiques et sociales de janvier n'ont pas été explicitées, et viennent donc durcir la contrainte sur 2019. Pour autant, il y a une réserve de précaution et, en exécution, de bonnes surprises peuvent se dégager. Ce sera donc vraisemblablement tendu. Sur le périmètre plus large des dépenses totales de l'État, il y a des économies quasi-certaines sur la charge d'intérêts qui arriveront, et d'autres économies, qui nous conduisent à considérer que le risque de non-atteinte n'est pas d'une intensité particulière.

Sur les emplois vacants, nous partageons vos interrogations et votre désarroi. Il y a un grand déficit collectif dans le pilotage de l'analyse des masses salariales des administrations publiques dans leur ensemble. C'est pourtant le premier poste de dépenses ! Des investissements intellectuels et techniques seraient nécessaires.

Quand on parle du Japon, il faut se rappeler que l'économie japonaise est stagnante depuis longtemps...

M. Jean-Michel Thornary, conseiller maître à la Cour des comptes. – Sur les collectivités territoriales, nous travaillons sur des comptes consolidés à la fin du mois de mars.

Nos analyses portent donc sur des grandes masses et non sur des sujets spécifiques, comme la gestion des déchets ou des ordures ménagères.

Globalement, la maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités est supérieure à ce que le Gouvernement avait proposé : c'est l'élément déterminant de l'évolution des comptes des collectivités sur 2018, qui atteint 0,4 % sur l'ensemble des collectivités et, si on se limite aux seules 322 collectivités signataires ou non-signataires des contrats, on est à - 0,3 %. Cette maîtrise des dépenses de fonctionnement est étonnante et très supérieure à ce qui était attendu. La Cour n'est pas en capacité de déterminer l'origine de cette maîtrise : contrats, baisses de dotations, stratégies financières portées par les exécutifs locaux ? Sans aucun doute, il y a une conjonction de ces différents éléments.

La masse salariale est un des éléments les plus significatifs : celle du bloc communal a progressé de 0,8 % en 2018, celle des départements a baissé de 0,2 %, et celle des régions a augmenté de plus de 3 %. Le report des mesures sur le PPCR ne se reproduira pas en 2019. La question des emplois vacants fait aussi partie des éléments explicatifs, tout comme la baisse des contrats aidés. Mais nous ne disposons pas d'éléments précis sur les effectifs. Vous évoquez aussi les transferts de compétences. C'est un des éléments d'explication. Nous ne l'avons pas vu, à l'intérieur du bloc communal, entre communes et EPCI, mais nous l'avons noté entre départements et régions. Les transferts de compétences en matière de transport sont évidents : des effectifs ont basculé sur les régions, des achats de biens et services aussi...Troisième élément d'explication : les frais financiers ! L'argent a coûté beaucoup moins cher aux collectivités pendant l'année 2018.

Y a-t-il eu des échappatoires, par les budgets annexes notamment ? Nous avons noté une augmentation significative des budgets annexes des EPCI. Au niveau national, cela porte sur des masses peu significatives au regard de l'ensemble des budgets principaux. Pour les 322 collectivités pour lesquelles la question aurait pu se poser, cela fait partie des sujets qui sont susceptibles d'être évoqués dans les discussions entre les préfets et les collectivités. La référence est l'année 2017, et tout ce qui serait sorti du périmètre du fait d'une décision de la collectivité pourrait faire l'objet d'une analyse et d'une réintégration dans le périmètre du contrat.

Vous nous interrogez sur l'utilisation de l'épargne dégagée grâce à cette maîtrise de la masse salariale : comment se fait le partage entre l'investissement et le désendettement ? On constate une augmentation de l'investissement. Est-ce illogique ? Non, nous sommes à une période du cycle électoral où les dépenses d'investissement sont fortes. Elles resteront sans doute inférieures à celles du cycle électoral précédent. La reprise de l'investissement était déjà forte en 2017 sur le bloc communal. Elle reste forte sur le bloc communal et, après huit années de baisses consécutives, on a une reprise de l'investissement sur les départements. Cette situation n'est pas anormale, même si elle ne correspond pas totalement à l'objectif de désendettement que les pouvoirs publics s'étaient donné pour répondre aux questions de fond.

M. Didier Migaud. – Sur les niches fiscales et sociales, nous pensons qu'il y a des marges de manœuvre. Cela passe par un travail d'évaluation de chaque niche fiscale. Lorsque nous faisons nous-mêmes ces travaux d'évaluation, nous constatons des effets d'aubaine. Quelques ajustements pourraient donc être faits sur quelques dispositifs fiscaux, aussi bien pour les entreprises que pour les ménages. En ce qui concerne les entreprises, des niches fiscales ont été mises en place au vu du taux élevé d'impôt sur les sociétés ; dès lors que ce taux baisse, la pertinence de certains de ces dispositifs fiscaux se discute. Dans le

rapport sur l'exécution des lois de financement de la Sécurité sociale, en octobre prochain, il y aura un chapitre sur les niches sociales.

M. Philippe Dominati. – Comment expliquer à nos concitoyens que le déficit ne se traduit pas en pourcentage de PIB ? Pour la plupart de nos concitoyens, 1 % ou 2 %, cela semble facile à résoudre. Mais le déficit réel est de l'ordre de 20 %. Pourquoi ne le dites-vous jamais ?

M. Didier Migaud. – Nous le disons. Ces éléments figurent dans le rapport sur l'exécution du budget de l'État, dans lequel nous comparons le montant du budget de l'État à l'impôt sur le revenu, notamment. Cela donne quelques éléments de pédagogie pour nos concitoyens, et leur montre à quoi correspond l'endettement. Nous sommes obligés de raisonner par rapport au PIB pour respecter les critères internationaux. Tous ces chiffres figurent dans le rapport sur le budget de l'État, où nous donnons des éléments de comparaison entre le déficit et les dépenses courantes de l'État.

M. Vincent Éblé, président. – Merci.

La réunion est close à 13 heures.

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

La réunion est ouverte à 16 h 35.

**Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 – Missions « Santé » et « Solidarité, insertion et égalité des chances » -
Audition de Mmes Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, et
Christelle Dubos, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la
santé (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 h 55.

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

COMMISSION DES LOIS**Mardi 25 juin 2019****- Présidence de M. Philippe Bas, président –***La réunion est ouverte à 9 h 35.***Projet de loi portant ratification de l'ordonnance n° 2019-207 du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 – Examen du rapport pour avis**

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons ce matin le rapport pour avis de Mme Muriel Jourda sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Mme Muriel Jourda, rapporteur pour avis. – Ce projet de loi s'inscrit dans la droite ligne de la loi que le Sénat a adoptée il y a un peu plus d'un an sur l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. Il a pour but premier de fixer les modalités de gouvernance de la nouvelle agence nationale du sport. C'est pourquoi son examen a été délégué au fond à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

Notre commission s'est saisie, quant à elle, des deux premiers articles du projet de loi, pour l'examen desquels elle a reçu une délégation au fond. Ces articles ont pour objet, d'une part, de ratifier l'ordonnance prise en application de l'article 24 de la loi que je viens de citer, d'autre part, d'harmoniser le contentieux en matière d'urbanisme.

L'article 1^{er} du projet de loi tend à ratifier l'ordonnance du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à l'exercice de la police de la circulation lors des Jeux. Dans le but de faciliter le transport et l'acheminement des moyens de sécurité, l'ordonnance définit les modalités selon lesquelles la fluidité de la circulation sera assurée. Elle comporte quatre articles majeurs. Je vous propose de les examiner dans le même état d'esprit bienveillant que celui que nous avons adopté lors de l'examen du précédent projet de loi. Il me semble, en effet, que nous partageons tous le souhait que ces Jeux soient une réussite.

L'article 1^{er} de l'ordonnance porte sur la création des voies et portions de voies réservées aux personnes accréditées et aux véhicules de secours et de sécurité, qui seront déterminées par décret. Nous pourrions considérer que cela ne nous avance guère... Mais l'ordonnance apporte malgré tout quelques précisions sur les conditions de mise en service de ce dispositif. La période d'abord : des voies pourront être réservées du 1^{er} juillet au 15 septembre 2024. Le lieu ensuite : elles pourront l'être dans les départements accueillant un site de compétition ou dans un département limitrophe. Il est par ailleurs précisé que les voies pourront être réservées de manière permanente ou pendant des périodes déterminées. Des précisions pour assurer la proportionnalité de ces mesures me semblent nécessaires, la circulation étant déjà suffisamment difficile en Île-de-France...

Je me suis également interrogée sur la période prévue dans l'ordonnance pour la mise en service de ces voies : pourquoi en effet commencer le 1^{er} juillet, si les jeux Olympiques ne commencent que le 26 ? Le Gouvernement nous a expliqué, à raison me semble-t-il, qu'il était nécessaire d'anticiper la mise en place de ces voies, d'une part car les

206 délégations attendues devraient arriver quinze jours avant le début de la compétition, d'autre part pour ménager un laps de temps pour expérimenter le dispositif, s'assurer qu'il donne satisfaction et, le cas échéant, lui apporter des ajustements.

En pratique, le nombre de kilomètres linéaires de voirie concernée, initialement évalué à 324 km, a été revu à la baisse et s'établit désormais à 289 km, ce qui me paraît une bonne chose.

Le Gouvernement envisage de réserver certaines voies de manière permanente, pendant toute la période, à raison de 18 à 20 heures par jour, d'autres seulement pendant quelques jours. Certaines voies, dites « activables », pourront par ailleurs être mises en service, en fonction des besoins, pour des périodes beaucoup plus courtes, de l'ordre de quelques heures.

Je vous proposerai d'approuver cet article, mais non sans ajouter une référence au principe de proportionnalité, afin d'encourager le Gouvernement à persévérer dans la réduction au strict nécessaire du nombre de voies concernées.

L'article 2 de l'ordonnance donne compétence aux autorités préfectorales pour définir, par arrêté, les voies de délestage ainsi que les voies qui concourent à l'organisation des Jeux. Il est prévu que celles-ci soient déterminées en Île-de-France, par le préfet de police, dans les autres départements, par le préfet de la zone de sécurité et de défense. Je vous proposerai, sur cet article, que soit rappelée la période concernée par ce transfert de compétence et que l'autorité normalement détentrice de ce pouvoir soit consultée avant toute décision.

L'article 3 prévoit quant à lui le transfert aux autorités étatiques du pouvoir de police de la circulation et du stationnement, sur les voies réservées, les voies de délestage et les voies concourant à l'organisation des Jeux. Il paraît en effet nécessaire de confier à une autorité unique cette compétence, aujourd'hui éclatée entre plusieurs autorités. Comme à l'article 2 de l'ordonnance, le pouvoir de police de la circulation serait transféré au préfet de police, en Ile-de-France, et au préfet de la zone de sécurité et de défense, dans les autres départements concernés.

Enfin, l'article 4 de l'ordonnance prévoit que le préfet de police donnera son avis et pourra émettre des prescriptions sur les projets de travaux susceptibles d'avoir une incidence sur les voies réservées. Cela me semble cohérent. Là encore, je vous proposerai de préciser la procédure applicable, sans rien changer au fond.

À la lumière de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} du projet de loi, modifié par mes amendements d'ajustement.

L'article 2 du projet de loi donne compétence à la cour administrative d'appel de Paris sur les déférés préfectoraux afférents aux opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière liées à l'organisation et au déroulement des Jeux. Il s'agit d'harmoniser le traitement contentieux de ces opérations, un décret adopté le 26 décembre 2018 ayant déjà donné compétence à cette juridiction sur les autres types de recours. Cela se conçoit, même si le délégué interministériel a eu raison de qualifier de « baroque » l'hypothèse que le préfet défère une décision prise par l'État dans ce domaine... C'est sans doute effectivement une hypothèse d'école. Je propose néanmoins d'adopter cet article, modifié par un amendement qui élimine la référence à un texte réglementaire.

Sous réserve de l'adoption de mes amendements, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je dois vous confier un problème métaphysique : je croyais que la police de la circulation était du domaine réglementaire. Je ne comprends pas trop ce méli-mélo d'ordonnances, de lois, de décrets... Mais cela doit être dû à mon ignorance des subtilités des actions du Gouvernement...

M. Philippe Bas, président. – Bien au contraire, c'est une excellente question !

M. Alain Richard. – ... que je me pose également : si l'on ouvre le code de la route, on voit bien que la partie législative ne dit rien sur la circulation, qui est régie par des articles de la partie réglementaire. J'ai donc du mal à comprendre pourquoi le Gouvernement veut un support législatif pour les mesures qu'il veut prendre.

Mme Muriel Jourda, rapporteur pour avis. – Nous avons autorisé le Gouvernement à prendre une ordonnance, et celle-ci renvoie à un décret – c'est en effet étrange. Le recours à la loi était toutefois nécessaire, dans la mesure où la répartition des compétences s'agissant du pouvoir de la police de la circulation, à laquelle il est prévu de déroger, est fixée par la loi : celles situées en agglomération sont du ressort du maire, la voirie départementale dépend du président du conseil départemental et les voies nationales du préfet.

M. Alain Richard. – Ce qui est donc de niveau législatif, c'est de confier au préfet la compétence sur des voies qui ne sont pas nationales.

M. Pierre-Yves Collombat. – À Paris, il ne doit pas y en avoir beaucoup !

M. Alain Richard. – Certaines grandes artères de banlieue sont des départementales.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Muriel Jourda, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-6 complète l'article 1^{er} de l'ordonnance pour préciser que les voies réservées devraient être activées de manière proportionnée aux objectifs de sécurité et de fluidité poursuivis. Il vise par ailleurs à encadrer les conditions dans lesquelles les autorités préfectorales se verront déléguer le pouvoir de police et de circulation pendant la période. À l'article 2, il limite la durée pendant laquelle ces autorités seront autorisées à déterminer la liste des voies de délestage et des voies concourant au déroulement des jeux, et prévoit une consultation préalable des autorités normalement détentrices du pouvoir de police de la circulation. À l'article 4, l'amendement précise les conditions dans lesquelles le préfet de police sera, en Île-de-France, saisi pour avis des projets de travaux et d'aménagements susceptibles d'influer sur les voies réservées.

L'amendement COM-6 est adopté.

Article 2

Mme Muriel Jourda, rapporteur pour avis. – Afin d'éviter une référence à une disposition de nature réglementaire, cet amendement prévoit que le contentieux des déférés préfectoraux en matière d'urbanisme sera attribué à une juridiction unique, statuant en

premier et dernier ressort, renvoyant à un décret en Conseil d'État le soin de procéder à sa désignation ainsi qu'à l'énumération des actes concernés.

L'amendement COM-7 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – Nous aurions pu attendre du Conseil d'État qu'il eût choisi cette solution plus élégante. Mais ici, grâce à Mme Jourda, nous le surpassons !

Je vous propose de donner un avis favorable au texte, sous réserve de l'adoption de nos amendements.

Il en est ainsi décidé.

Nomination d'un rapporteur

La commission désigne M. Jacques Bigot rapporteur sur la proposition de loi n° 1959 (A.N., XV^{ème} lég.) visant à homologuer des peines d'emprisonnement prévues en Nouvelle-Calédonie (sous réserve de sa transmission) (procédure accélérée).

La réunion est close à 9 h 55.

Mercredi 26 juin 2019

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à améliorer la trésorerie des associations – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, nous allons délibérer d'une proposition de loi assez étrange visant à améliorer la trésorerie des associations. Toutefois, le titre en est incomplet et mieux vaudrait lire : « proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations au détriment de celle des communes ».

C'est ce que va nous expliquer notre rapporteur, laquelle déploiera tous ses efforts pour sauver ce texte.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – La proposition de loi relative à l'amélioration de la trésorerie des associations, adoptée par l'Assemblée nationale le 26 mars dernier, est issue d'une proposition de loi de Mme Sarah El Haïry, nommée ensuite rapporteure de la commission des lois, et de plusieurs membres du groupe MoDem. Composée initialement de six articles, cette proposition de loi en compte désormais dix.

Nous sommes tous attachés au monde associatif et nous avons conscience de son rôle de plus en plus important dans la vie de nos communes. Simplifier la gestion des associations et alléger la tâche de ceux qui s'y consacrent est un objectif partagé.

Toutefois, l'examen de cette proposition de loi conduit à penser que plusieurs de ses dispositions font peser sur les collectivités territoriales des contraintes excessives et risquent de fragiliser le lien de confiance qui les lie aux associations.

Aujourd'hui, comme l'a souligné la représentante du Haut Conseil à la vie associative lors de son audition, « la commune est le premier partenaire » des quelque 1,5 million d'associations actives que compte notre pays.

La relation entre collectivités et associations a évolué au cours des dix dernières années. Les subventions aux associations ont parfois baissé et les dotations aux collectivités ont drastiquement diminué. Pour autant, collectivités et associations continuent de travailler ensemble, généralement en bonne intelligence.

Préserver l'équilibre entre associations et collectivités territoriales a été mon principal objectif au cours de l'examen de ce texte.

L'article 1^{er} inscrit dans la loi l'obligation de prévoir, dans les conventions signées entre l'autorité administrative et les associations qui perçoivent une subvention, les conditions dans lesquelles l'organisme à but non lucratif peut conserver un « excédent raisonnable » sur les ressources non utilisées.

À l'origine, cette notion d'« excédent raisonnable », qui vient du droit européen, est une simple faculté. Elle s'inscrit dans le cadre très particulier du régime des subventions qui ne sont pas considérées comme des aides d'État par les instances de l'Union. Les collectivités peuvent donc déjà, en droit, laisser une part des subventions non consommées aux associations.

Les dispositions de l'article 1^{er} vont au-delà : dans toutes les conventions liant une collectivité à une association – je vous rappelle qu'il s'agit d'une obligation pour les associations percevant plus de 23 000 euros – serait prévue la « possibilité », pour une association, de garder un excédent raisonnable dont il faudra discuter.

Cet article interfère avec la pratique des collectivités dans leurs relations avec les associations. Reconnaître un droit à la conservation de subventions publiques semble inadapté à la réalité des collectivités publiques.

De surcroît, comme le souligne à juste titre la rapporteure de l'Assemblée nationale, il n'est pas souhaitable, ni même sans doute possible, de définir ce qu'est un « excédent raisonnable ». Il faudra donc que la collectivité s'engage dans une négociation avec chaque association pour déterminer ce que cette notion peut recouvrir.

Au total, cet article me semble imposer une contrainte supplémentaire aux collectivités dans leurs relations avec les associations, raison pour laquelle je vous proposerai de le supprimer.

L'article 1^{er} *bis*, issu d'un amendement du Gouvernement en séance publique et d'un autre amendement identique du groupe LREM, sans quoi il aurait été frappé par l'article 40 de la Constitution, encadre les délais de versement des subventions aux associations.

À l'instar des délais de paiement applicables aux contrats de la commande publique, le délai de paiement pour l'État et ses établissements publics, ainsi que pour les

collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements, est fixé à 60 jours à compter de la notification de la décision d'attribution – c'est-à-dire dès lors que cette subvention est inscrite au budget de la collectivité concernée.

Ici encore, l'intention de préserver la trésorerie des associations est louable. Mais la réalité des collectivités territoriales n'est pas celle-là : aucune collectivité ne peut verser en une seule fois le montant total des subventions prévues à son budget. Les collectivités doivent avoir la possibilité, comme c'est le cas actuellement, de gérer dans le temps les subventions qu'elles versent, alors qu'elles-mêmes reçoivent leurs dotations de manière fragmentée et de plus en plus tardive. Inscrire dans la loi une obligation que les collectivités ne pourront pas honorer paraît mettre inutilement en cause leur responsabilité et celle de l'État. Je vous proposerai donc également de supprimer cet article.

L'article 2, dans sa forme actuelle, est issu d'une réécriture complète proposée en séance par le Gouvernement. Il s'agit de permettre aux associations ayant des liens d'adhésion communs à une union ou fédération d'associations de se consentir des prêts de trésorerie pour une durée inférieure à deux ans à 0 %.

On peut s'interroger sur la portée pratique de ce texte. Le rôle de parapluie donné aux unions et fédérations d'associations pour des prêts entre leurs associations membres ne paraît pas forcément adéquat. Par ailleurs, comment vont s'organiser les relations entre associations prêteuses et emprunteuses en cas de défaut de remboursement ?

Je m'interroge enfin sur l'inscription de la mention d'un « taux zéro » dans le code monétaire et financier, seule mention de ce type à ma connaissance. Pour autant, cet article pouvant permettre de répondre à des difficultés de trésorerie d'associations, je vous proposerai de l'adopter sans modification.

L'article 3 facilite le transfert des dépôts et avoirs des comptes inactifs des associations vers le Fonds pour le développement de la vie associative, le FDVA.

En séance publique, l'Assemblée nationale a transformé la rédaction initiale du texte en se bornant à préciser les informations données par les banques lorsqu'elles transmettent à la Caisse des dépôts et consignation les fonds des comptes en déshérence et en demandant mention dans le rapport annuel de la Caisse. Cet article pourrait être adopté sans modification.

L'article 3 *bis*, issu d'un amendement du Gouvernement et d'un autre amendement identique de la rapporteure de l'Assemblée nationale, autorise la participation des parlementaires aux collèges départementaux de la commission régionale du FDVA.

Cette mesure est justifiée par le fait que le FDVA bénéficie d'une dotation qui relevait auparavant de la réserve parlementaire. Il s'agit de donner aux députés et aux sénateurs un droit de suivi sur ces sommes. Toutefois, je m'interroge sur la cohérence de cette disposition avec la suppression de la réserve parlementaire. Je vous proposerai donc la suppression de cet article.

L'article 4 inscrit dans la loi la possibilité de confier à des associations d'intérêt général ou à des associations et fondations reconnues d'utilité publique la gestion d'immeubles saisis lors de procédures pénales. Je vous proposerai de compléter cette

disposition pour inclure les foncières intervenant dans le domaine du logement social dans le champ des associations susceptibles de se voir confier la gestion d'immeubles.

L'article 4 *bis*, issu de deux amendements identiques déposés en séance par un certain nombre de députés, exclut du droit de préemption les aliénations à titre gratuit au profit des organisations non lucratives.

Cette disposition constitue une restriction du droit de préemption des collectivités. Si une collectivité décide d'user de son droit de préemption, lequel est extrêmement encadré, pour acquérir un bien dans le cadre, par exemple, d'un projet public, il ne me paraît pas illégitime qu'elle ait priorité sur une association, sur une fondation ou sur une congrégation. Je vous proposerai donc de supprimer cet article.

L'article 5 est une demande de rapport sur la fiscalité des dons et legs et les moyens de développer et promouvoir la philanthropie. L'Assemblée nationale travaille déjà sur cette question.

L'article 5 *bis*, issu d'un amendement présenté par les députés du groupe LREM et adopté en séance publique, particulièrement technique, harmonise un certain nombre de dispositifs. Cette disposition n'appelle pas de remarques particulières.

L'article 5 *ter*, également très technique, ne pose pas non plus de problème particulier.

En conclusion, plusieurs des mesures proposées dans ce texte peuvent être utiles aux associations. D'autres, par contre, ne me semblent pas judicieuses. En effet, malgré l'importance et l'engagement des associations dans la vie de notre pays, la loi ne saurait les placer au même niveau que les collectivités territoriales dans le lien qui les unit.

M. François Bonhomme. – Tous les élus locaux savent que les associations jouent un rôle essentiel dans la vie publique locale, voire nationale quand elles en ont la dimension. Mais tous les élus locaux savent aussi que le paysage associatif est extrêmement divers. Et pourtant, dès lors qu'elles prétendent à des subsides publics, directs ou indirects, elles se doivent de justifier de la bonne utilisation de ces fonds. Or la question du contrôle de cette bonne utilisation est un vieux serpent de mer...

De nombreux outils sont déjà à la disponibilité des élus : seuil de 23 000 euros à partir duquel il faut conclure une convention, dépôt en préfecture des comptes – même si les préfets tardent parfois à exiger l'application de cette disposition... Les communes ont aujourd'hui les moyens de réaliser des contrôles. Pour autant, nous devons nous efforcer de leur laisser la liberté de les réaliser ou non. Il me semble donc que cette proposition de loi vient alourdir inutilement les choses.

Nous connaissons tous des associations ayant constitué de sacrés matelas au fil du temps. Toutefois, ces matelas peuvent parfois se justifier. Et seuls les élus peuvent en justifier l'existence. La notion d'excédent raisonnable, indéfinie et labile, me semble dangereuse.

Le FDVA, créé à la va-vite à la suite de la suppression de la réserve parlementaire, ne fonctionne pas très bien. Les élus nationaux n'ont souvent qu'un rôle d'ornementation et ne disposent pas des moyens nécessaires pour flécher les crédits qu'ils votent. On n'a pas encore su trouver le dispositif idoine pour combler le vide laissé par la suppression de la réserve, erreur originelle

M. Alain Marc. – La suppression de la réserve a été une énorme bêtise. Avec cinq parlementaires, l'Aveyron disposait de 750 000 euros au titre de la réserve parlementaire ; aujourd'hui, les fonds attribués par le FDVA ne s'élèvent qu'à 160 000 euros.

Nous devons expliquer aux associations qui se retournent vers nous qu'elles ne seront pas servies, loin s'en faut. Sans doute faudrait-il, lors de l'examen du prochain projet de loi de finances, songer à réinstaurer la réserve parlementaire...

Par ailleurs, le droit de préemption ne doit être l'apanage que de l'État et des communes. Diverses missions d'information s'intéressent à la façon dont les communes pourraient retrouver de l'efficacité et de l'autorité administrative. À cet égard, le droit des associations ne saurait donc concurrencer celui des communes.

Un ancien Président de la République disait qu'il fallait arrêter d'emmerder les Français. Là aussi, laissons un peu de liberté dans la relation unissant communes et associations. Certains excédents peuvent très bien se justifier. Pourquoi irions-nous légiférer sur cette question ? Les maires sont les plus aptes à contrôler l'action du monde associatif. Nous avons la chance de compter des dizaines de milliers d'associations avec des gens qui se dévouent tous les jours pour faire vivre les territoires : laissons-les tranquilles !

Mme Brigitte Lherbier. – Nous avons d'autant plus de mal à expliquer la disparition de la réserve parlementaire que les conseillers départementaux continuent de disposer d'enveloppes qu'ils distribuent aux associations.

Je suis favorable au maintien d'un droit de regard sur les fonds distribués aux associations pour montrer que nous sommes bien là. Même si on ne peut s'opposer à une décision, le fait de l'avoir entendue, de montrer que l'on est au fait de la situation, me semble important.

Comme l'a souligné Alain Marc, l'excédent de trésorerie des associations – assez courant dans les associations d'anciens combattants, extrêmement attentifs à la garde de leur petite cagnotte – peut très bien se justifier. De surcroît, les élus locaux peuvent le faire remarquer lors des assemblées générales et inciter les associations à se montrer moins prudentes. De même, il ne faut pas non plus les tenter pour les amener à tout dépenser. C'est parfois tout l'un ou tout l'autre.

M. Patrick Kanner. – Les quatre amendements de suppression de Mme la rapporteure nous sont parvenus très tard, hier soir. Si nous voulons travailler dans de bonnes conditions, surtout sur des amendements visant à modifier profondément la structure du texte, il faudrait que nous puissions les examiner un peu plus en amont...

Cela étant dit, le monde associatif concourt bien souvent à une mission d'intérêt général sur nos territoires, pour ne pas dire parfois à une mission de service public par délégation.

Vouloir améliorer, structurer, encadrer les relations entre les collectivités territoriales et le secteur associatif me semble une bonne chose. La loi de 1901 n'a pas tout réglé à l'époque. La France compte aujourd'hui 1,3 million d'associations et 16 millions de bénévoles. Si nous devions intégrer le bénévolat dans le PIB de notre pays, nous aurions de grosses surprises.

Ce texte, dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, me semblait un compromis acceptable, souhaité par le Haut Conseil à la vie associative. Ce dernier avait négocié avec M. Gabriel Attal 59 propositions, devenues dans ce texte une petite souris au bout de la montagne. Or, avec ces amendements de suppression, on ne voit plus de la souris qu'une ou deux pattes...

Nous serons donc très réservés sur les amendements de suppression. La rédaction initiale de ce texte constituait déjà un minimum au regard des attentes du monde associatif.

Enfin, nous serons tous d'accord pour dire que la suppression de la réserve parlementaire est non seulement injuste au regard de la suspicion jetée sur les élus, mais qu'elle constitue aussi un manque à gagner exceptionnellement lourd pour le secteur associatif, déjà pénalisé par la baisse drastique des contrats aidés.

Tout cela cumulé aux amendements de suppression, nous n'emporterons avec ce texte qu'un succès d'estime auprès de nos partenaires que sont les associations et qui font aussi vivre la démocratie au plan local.

M. Philippe Bas, président. – La démocratie, mon cher collègue, repose aussi, accessoirement, sur le suffrage universel, même si les associations peuvent concourir au développement d'un esprit de citoyenneté participant du bon fonctionnement des collectivités élues par nos concitoyens.

Mme Agnès Canayer. – Je rejoindrai M. Marc sur le principe fondamental de la liberté des associations.

Toutefois, ces dernières ont aussi besoin de visibilité et de trésorerie, notamment celles qui embauchent. Le paiement rapide des subventions octroyées par les collectivités territoriales constitue une avancée majeure pour les associations qui rencontrent de grosses difficultés de trésorerie. Et ce d'autant plus que l'attribution de subventions se fait souvent sous la forme d'appels à projet, ce qui demande beaucoup d'énergie aux bénévoles, au détriment de l'action envers les publics.

Il faut simplifier les procédures applicables aux associations et les laisser gérer librement leur trésorerie. En tant que présidente des Missions locales en Normandie et présidente de la mission locale de la région havraise, j'ai eu un échange assez vif avec le Gouvernement, qui souhaitait ponctionner la trésorerie des associations et s'impliquer dans leur gestion interne. Nous considérons au contraire que chacune d'entre elles est libre de définir sa propre stratégie en matière de trésorerie. Nous devons leur garantir cette liberté et cette autonomie.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – Seuls 15 % des associations emploient des salariés. En outre, toutes les associations ayant des liens avec les collectivités locales négocient le versement au plus tôt d'une partie suffisante de leurs subventions pour pouvoir fonctionner. De même, les banques sont attentives à la gestion des associations et savent très bien que les dotations finiront par arriver. Aucune collectivité ne s'autoriserait à mettre en péril une association en retardant des paiements. Ces derniers sont fractionnés dans l'année, et cela fonctionne.

Imposer aux collectivités locales de verser dans les 60 jours toutes les dotations est impossible : aucune collectivité ne pourra le faire.

Enfin, je voudrais présenter mes excuses à M. Kanner. J'ai été chargée de ce rapport quelque peu tardivement. J'ai réalisé des auditions jusqu'à hier matin et n'ai fini de travailler qu'à 22 heures, hier soir...

Le lien entre collectivités locales et associations existe bel et bien. Nous n'avons pas besoin d'inscrire dans la loi des dispositions aussi contraignantes pour les collectivités et qui n'apporteront pas grand-chose de plus aux associations.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – L'amendement COM-10 tend à supprimer l'article 1^{er} qui permet de définir les conditions dans lesquelles une association peut conserver un excédent raisonnable. De surcroît, l'emploi du verbe « pouvoir » est bien peu normatif...

M. Philippe Bas, président. – Octroyer à une association la faculté de conserver un excédent raisonnable reviendrait en outre à postuler qu'on pourrait l'interdire, ce qui me paraît rigoureusement antinomique avec le principe de la liberté associative.

Cette disposition revient à appliquer au secteur associatif des règles posées pour le secteur concurrentiel. Il s'agit d'un autre univers, absolument pas transposable au secteur associatif.

L'amendement COM-10 est adopté.

Article 1^{er} bis

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – L'amendement COM-11 vise à supprimer l'article 1^{er} bis qui instaure l'obligation, pour les collectivités territoriales, de verser la subvention d'une association dans les 60 jours suivant la notification de la décision, c'est-à-dire suivant l'inscription au budget.

Les liens étroits des associations avec leurs financeurs leur permettent de gérer dans le temps les dotations dont elles ont besoin pour fonctionner.

M. Patrick Kanner. – Ce lien privilégié porte aussi le nom de loi Dailly et suppose des frais bancaires. La trésorerie manquante se traduit par des frais bancaires pour le secteur associatif, ne nous racontons pas d'histoires.

M. Philippe Bas, président. – Il me semble que cet article n'est qu'un coup d'épée dans l'eau : si la trésorerie d'une collectivité ne lui permet pas de payer en début d'année ou si la collectivité ne veut simplement pas payer en début d'année, il lui suffit d'attribuer la subvention en fin d'année. Le point de départ du délai de 60 jours est donc complètement maîtrisé par la collectivité.

M. François Grosdidier. – À moins que le budget n'individualise la subvention, ce que font assez rarement les communes, sauf pour les très grosses subventions.

M. Philippe Bas, président. – Et on peut toujours prendre des décisions modificatives.

M. François Bonhomme. – Cet article vient inutilement troubler les relations d'équilibre prévalant entre associations et collectivités, dans la mesure où ces dernières gardent toujours une totale maîtrise.

Il peut arriver que des documents tels que les comptes de résultat, les bilans ou les comptes prévisionnels ne soient pas complets ou n'arrivent pas à temps, ce qui retarde le versement d'une subvention. Laissons les collectivités apprécier librement.

Mme Agnès Canayer. – Le problème est que les délibérations sont prises très tardivement, souvent en milieu d'année, et que les paiements sont encore plus tardifs. Les associations ne reçoivent donc leur subvention qu'une fois écoulés les trois quarts de l'année, ce qui complique leur gestion et les oblige à recourir à des cessions Dailly, comme l'a souligné M. Kanner.

Toutefois, cet article ne tient pas compte des difficultés de certaines associations pour fournir les éléments nécessaires au paiement des subventions. La responsabilité du retard n'incombe pas forcément à la collectivité. Je tenais à émettre ce bémol.

Enfin, ce n'est pas tant la collectivité, mais plutôt la trésorerie qui est souvent lente à verser les subventions...

M. Alain Marc. – L'adoption de cet article reviendrait à modifier complètement les relations entre un donneur d'ordre, la commune, et un demandeur, une association.

Il ne s'agit pas d'une entreprise qui doit payer son sous-traitant dans un délai défini.

M. Patrick Kanner. – Si une collectivité délibère souverainement en faveur du versement d'une subvention, c'est qu'elle estime que l'association concernée concourt à une mission d'intérêt général sur son territoire.

La notification n'est prononcée qu'une fois le dossier complet. Il me semble qu'un délai de 60 jours n'est pas insupportable.

M. François Grosdidier. – À chaque fois que l'on répartit une enveloppe aux associations sportives, on le fait sous réserve de la communication du bilan ou de l'avancement des discussions sur une convention d'objectifs, par exemple, et ce avant même la délibération.

On peut avoir des difficultés avec certaines associations et même ne plus vouloir verser de subvention. En inscrivant un délai de paiement, les collectivités se retrouveraient coincées. Je suis assez hostile à ce qu'on entrave encore la liberté de discussion des communes. Par ailleurs, une délibération prise dans les règles a déjà force obligatoire.

M. Jean-Luc Fichet. – Cette discussion me semble très étonnante : la décision de notification de la délibération n'est prise qu'une fois l'ensemble du dossier constitué. Il est vrai que les membres bénévoles des associations ne sont pas toujours entourés d'experts ou de techniciens pour les aider à constituer un dossier de la meilleure manière. Toutefois, une fois la notification effectuée, le délai de 60 jours me paraît raisonnable.

Il s'agit de soutenir les associations, dont la trésorerie est souvent très tendue. Le retard de versement de la subvention ne pose aucun problème à la collectivité, il en va

autrement pour les associations, particulièrement pénalisées quand elles sont elles-mêmes employeurs.

M. François Bonhomme. – Il peut arriver qu'une association remplisse toutes les conditions formelles pour obtenir une subvention, mais qu'elle ne remplisse pas la mission pour laquelle elle a déposé un dossier. La collectivité doit garder la liberté d'apprécier si l'association remplit bien sa mission et d'en discuter avec elle.

Il me semble que cette condition supplémentaire risque de rompre l'équilibre recherché.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – Aucune collectivité ne pourra verser l'intégralité, en une seule fois, des subventions inscrites à son budget pour toutes les associations concernées.

Les collectivités ont également des problèmes de trésorerie. Les dotations dont elles bénéficient sont de plus en plus fractionnées et arrivent de plus en plus tardivement. Elles échelonnent donc le versement des subventions dans le temps, en accord avec les associations qui doivent aussi, le cas échéant, payer leur personnel ou honorer leurs charges. Les choses se passent très bien ainsi.

Enfin, certaines collectivités n'ont tout simplement pas les moyens de payer : j'attends parfois un an et demi les versements que me doit un département voisin du mien pour un organisme que je préside.

L'équilibre trouvé aujourd'hui repose sur une pratique et un respect mutuel. Il n'est pas nécessaire d'inscrire cette disposition dans la loi pour gérer le lien financier existant entre les collectivités locales et les associations. Aucun élu n'aurait envie de mettre en péril une association dont on sait qu'elle a une utilité publique locale.

M. Philippe Bas, président. – Dans beaucoup de marchés publics, les paiements sont fractionnés.

De même, le versement de la subvention est échelonné dans le temps et non versé en seule fois, pour toute l'année.

L'amendement COM-11 est adopté.

Article 3 bis

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – L'amendement COM-12 vise à supprimer cet article qui prévoit la présence de députés et de sénateurs dans chaque collège départemental consultatif des commissions régionales du FDVA.

Je ne comprends pas bien quelle place occuperaient les parlementaires dans ces collèges. Je ne pense pas qu'ils aient leur mot à dire sur la répartition de fonds qui ont extrêmement diminué par rapport à ceux de la réserve parlementaire.

Est-il vraiment intéressant pour nous de siéger dans un organisme purement consultatif au sein duquel nous n'aurons rien à dire ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ne comprendrais pas, mes chers collègues, quelle que soit votre appartenance politique, que vous votiez cet amendement.

La réserve parlementaire a été supprimée pour de très mauvaises raisons. On nous a expliqué que c'était de la corruption. Pour ma part, je répondais à toutes les demandes, dans la mesure où je disposais encore de crédits, sans *a priori* d'aucune sorte. Il s'agissait d'aider toutes les mairies. Je pense même qu'*a priori* aurait été mal vu.

De semaine en semaine, dans les communes de mon département, j'entends dire que cette suppression est incompréhensible. Ces sommes étaient souvent utiles pour boucler des budgets, pour aider des petites communes, rurales ou urbaines. On nous a fait un mauvais procès.

La suppression de la réserve parlementaire s'est accompagnée de la création d'une aide aux associations. Las, le montant qui leur est alloué ne représente que le cinquième de la réserve parlementaire, comme l'a souligné M. Marc.

Avec Hugues Saury, nous avons demandé à notre préfet de nous expliquer comment cette somme était répartie. Nous n'avons eu aucune réponse. Il n'est pas du tout simple de répartir ces subventions entre les associations, souvent très nombreuses. Je me gardais bien de répondre aux demandes des associations dans le cadre de la réserve parlementaire, car si j'avais aidé ici la musique, là le sport et ailleurs tel ou tel loisir, je ne m'en serais plus sorti. Les investissements des collectivités locales me paraissaient plus clairs.

Toujours est-il que ce nouveau dispositif est d'une obscurité totale. On ne sait rien.

Je m'insurge contre le discours selon lequel l'attribution de subventions par des élus relèverait du favoritisme. C'est absurde. En quoi la décision d'un préfet d'accorder une grosse DETR, à la demande de Mme la ministre, élue du département concerné, serait-elle moins contestable ?

Cet article permet aux parlementaires d'être présents dans la gestion du FDVA, de demander quels sont les critères et de veiller à leur application. Je ne vois pas pourquoi nous refuserions de siéger dans cette instance, alors que l'Assemblée nationale nous le propose.

Mme Brigitte Lherbier. – Je souhaite également maintenir la présence des parlementaires dans ces collèges. Les absents ont toujours tort.

Certes, madame la rapporteure, nous ne pourrions intervenir, mais au moins serons-nous informés, capables de critiquer et aussi de faire savoir. Nous pourrions également profiter de ces réunions pour rappeler que la réserve parlementaire était plus intéressante pour tout le monde...

M. Alain Marc. – La réserve parlementaire n'était pas utilisée de la même manière selon que l'on était député ou sénateur.

Les députés accordaient beaucoup plus facilement des subventions aux associations, ce que j'ai continué de faire quand je suis devenu sénateur, sans faire aucune distinction politique.

Les fonds du FDVA pour l'Aveyron représentent 160 000 euros, c'est-à-dire rien du tout. À titre personnel, je n'ai pas trop envie de servir de caution en me rendant à une réunion de chambre d'enregistrement. Nous devrions tous nous unir, lors de l'examen du prochain projet de loi de finances, pour réclamer le retour de la réserve parlementaire.

M. Jacques Bigot. – Nous siégeons à la commission de la DETR qui rend aussi un avis. Quelques évolutions ont pu être apportées. La commission s'exprime d'abord sur les critères d'attribution. L'administration préfectorale présente ensuite ses propositions, mais pas les refus. Dans le Bas-Rhin, avec M. Kennel, nous nous sommes plaints et avons demandé communication des demandes qui n'ont pas été retenues par l'administration.

En l'espèce, siéger dans ces collèges, même s'ils ne rendent qu'un avis consultatif, est une façon d'assurer le contrôle de l'action gouvernementale. Je rejoins donc Brigitte Lherbier et Jean-Pierre Sueur : on reproche aux députés de ne pas être suffisamment présents sur le terrain et nous, sénateurs, refuserions de contrôler localement ce que fait l'État ? Je m'étonne un peu de votre proposition de suppression, madame la rapporteure, tout le saluant la qualité de votre travail d'ensemble sur ce texte.

M. François Bonhomme. – En vertu du parallélisme des formes, il me semblerait logique que les parlementaires, qui votent des crédits d'État, puissent s'assurer de la bonne utilisation de ses fonds par le FDVA.

Nous siégeons en commission de DETR et les choses se mettent en place peu ou prou. Comme l'a souligné M. Bigot, les préfets ne présentaient pas les refus, alors qu'il s'agit d'un élément important pour apprécier la bonne utilisation des fonds et la nature des demandes formulées.

Le secteur associatif local n'a jamais autant souffert qu'après la baisse des dotations de 11 milliards d'euros entre 2014 et 2017 : beaucoup de collectivités ont en effet dû reporter ces baisses sur l'aide qu'elles apportaient aux associations. La suppression de la réserve parlementaire, à l'été 2017, n'a rien arrangé.

Aujourd'hui, le préfet joue un rôle primordial dans le fléchage et l'attribution des subventions d'État, alors que les parlementaires, qui votent les crédits de l'État, sont absents de ces discussions. D'un département à l'autre, selon la pratique du préfet, on trouve des situations très différentes. Je préférerais que les parlementaires soient en bout de chaîne pour s'assurer du bon fonctionnement de ces dispositifs.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – Cet échange m'a paru très intéressant. J'ai entendu vos arguments et je vais retirer mon amendement.

L'amendement COM-12 est retiré.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-6

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – Avis également défavorable à l'amendement COM-5.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

Article 4

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – L’amendement COM-13 tend à prévoir la possibilité, pour les associations qui concourent aux objectifs de la politique d’aide au logement, de se voir confier la gestion des biens confisqués.

L’amendement COM-13 est adopté

Article 4 bis

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – L’amendement COM-14 vise à supprimer l’article 4 *bis* qui prévoit une restriction du droit de préemption des collectivités, déjà très encadré. Le tribunal administratif casserait toute décision de préemption abusive.

Pourquoi une collectivité ne pourrait-elle préempter tous les biens, y compris les dons aux associations qui se trouveraient, par exemple, dans un périmètre d’aménagement ou qui pourraient intégrer son parc de logement social ?

L’amendement COM-14 est adopté.

Article 5

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-9.

L’amendement COM-9 n’est pas adopté.

Article additionnel après l’article 6 (supprimé)

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – Je serais plutôt favorable à l’amendement COM-1.

M. Philippe Bas, président. – Il s’agit d’aligner les obligations financières des associations cultuelles, quel que soit leur statut, loi de 1901 ou loi de 1905...

Pourquoi une telle disposition ?

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – Cette disposition permet d’aligner toutes les associations cultuelles sur le même régime.

Cet amendement reprend une préconisation du rapport de nos collègues Nathalie Goulet et André Reichardt sur l’Islam de France.

M. Philippe Bas, président. – Il s’agit d’un sujet très sensible.

En 1905, le culte principal de l’époque a recouru davantage au régime de la loi de 1901, beaucoup plus souple. L’alignement des obligations financières des associations cultuelles, quel que soit leur statut, me surprend un peu dans la mesure où la loi de 1901 ne crée pas d’association cultuelle.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – Aujourd’hui, des associations s’infiltrent dans certaines failles...

M. Philippe Bas, président. – Il s’agit tout de même de modifier la loi de décembre 1905 concernant la séparation des églises et de l’État.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – On peut tout à fait réexaminer cet amendement, monsieur le président.

M. Philippe Bas, président. – Je préférerais effectivement que l’on n’incorpore pas cette disposition au texte de la commission pour se livrer à un examen plus approfondi de cette question.

M. Patrick Kanner. – Je vois bien votre réserve sur le sujet, monsieur le président.

Nous avons déjà longuement abordé cette question lors de l’examen de la loi relative à l’égalité et à la citoyenneté. Il s’agit de faire en sorte qu’une association culturelle, comme toute autre association, puisse rendre des comptes aux partenaires publics.

Nous défendrons l’amendement de Mme Goulet. Notre pays s’honorerait de vérifier l’utilisation des fonds publics de certaines associations à caractère cultuel. Il ne s’agit pas de suspicion, mais d’un souci de transparence.

M. Philippe Bas, président. – Croyez bien, monsieur le président Kanner, que je partage l’objectif poursuivi par l’auteur de cet amendement. Je redoute seulement que cette disposition, en raison de son étendue, ne vise des situations très différentes de celles que vous voulez contrôler et corriger.

M. Alain Richard. – Je rejoins votre souci de prudence, monsieur le président.

Je ne pense pas que nous puissions nous prononcer sur une telle disposition sans avoir conduit une concertation avec l’ensemble des cultes. Il faut également vérifier si cette disposition est susceptible d’avoir des effets non attendus sur le reste du secteur associatif.

Depuis un peu plus d’un siècle, des associations culturelles ont préféré recourir au statut de la loi de 1901. Toute mesure de contrainte qui viserait à faire peser des conditions légales supplémentaires sur ces associations risquerait d’induire un tri entre ces mêmes associations et de toucher au droit d’association dont je rappelle qu’il est à l’origine du pouvoir de contrôle législatif du Conseil constitutionnel.

M. André Reichardt. – Cet amendement reprend une des préconisations du rapport que nous avons rédigé, Nathalie Goulet et moi-même, dans le cadre de la mission commune d’information sur l’Islam de France.

Cette disposition vise à empêcher certaines associations d’utiliser le vecteur de la loi de 1901 pour échapper aux obligations de la loi de 1905. Il s’agit d’aligner les obligations financières des associations culturelles, quel que soit leur statut, loi de 1901 ou loi de 1905, lorsque l’objet de l’association concernée est bien de participer à l’entretien ou à l’exercice public d’un culte.

Cet amendement ne fait pas l’unanimité au sein de tous les cultes. Toutefois, dans un souci de transparence et afin d’éviter les manœuvres visant à empêcher l’application de la loi de 1905, je suis tout à fait favorable à son adoption.

M. Philippe Bas, président. – Cela fait maintenant 114 ans que, par exemple, l'Église catholique utilise le régime général de la loi de 1901 pour organiser la gestion de ses biens dans de nombreux diocèses.

L'adoption de cet amendement remettrait en cause une pratique « pacifiante » de la relation entre les églises et l'État. Si l'on veut que la laïcité nous permette toujours de faire coexister des gens dont les oppositions seraient irréductibles autrement, il faut être très prudent. Je ne dis pas qu'il ne faudra pas évoluer face aux nouveaux enjeux, mais je ne suis pas sûr que remettre en cause un équilibre plus que séculaire soit la meilleure solution.

Je suis sensible aux propos de M. Richard en vertu d'une conception de la loi de 1901 et de la laïcité que nous devons continuer de prendre en compte.

M. Marc-Philippe Daubresse. – Il ne faut toucher aux lois de 1901 et de 1905 que d'une main tremblante. Prenons garde de ne pas jeter un caillou dans le lac de la loi de 1905 qui risquerait de ricocher ailleurs.

Je peux comprendre les objectifs poursuivis. Dans mon département, j'ai été confronté au détournement de la loi de 1901 par certaines associations culturelles pour échapper aux dispositions de la loi de 1905. Pour autant, ce texte ne me semble pas être le bon vecteur pour discuter de cette question et remettre en cause des équilibres très fragiles. Ce sujet mériterait sans doute une mission spécifique.

L'amendement COM-1 est retiré.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-2, disproportionné.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – Rien ne justifie de modifier l'intitulé du texte : avis défavorable à l'amendement COM-3.

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – L'amendement COM-4 méconnaît l'article 40 de la Constitution.

M. Philippe Bas, président. – Il est en effet irrecevable pour ce motif.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – L'amendement COM-7 relève plutôt d'une loi de finances : avis défavorable.

L'amendement COM-7 n'est pas adopté.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-8.

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je suis las de ces propositions de loi feuilles de vigne, celles que Jacqueline Gourault appelle, d'un mot immortel, « du sur-mesure »...

Depuis dix ou quinze ans, nous multiplions les mesures fiscales ou les suppressions de subventions – je pense à la réserve parlementaire ou aux subventions de divers ministères ou organismes spécifiques comme les caisses d’allocations familiales – et on légifère pour faire joli !

Je partage la plupart des objections faites à certains amendements. Nous risquons de remettre en cause des équilibres sans doute peu commodes par certains aspects mais qui permettent aux choses de fonctionner, et sans doute mieux que dans d’autres pays. Nous avons fait de même avec notre organisation territoriale, en mettant par terre un système qui a plus de deux cents ans, pour inventer à la place un système inextricable que l’on passe notre temps à ravauder. Je ne voterai pas ce texte, car j’en ai assez que nous passions notre temps sur ces questions, au détriment de problèmes beaucoup plus importants.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er}			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteur	10	Suppression de l’article	Adopté
Article 1^{er} bis (nouveau)			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteur	11	Suppression de l’article	Adopté
Article 3 bis (nouveau)			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteur	12	Suppression de l’article	Retiré
M. GRAND	6	Présence d’un député et d’un sénateur à la commission consultative régionale du FDVA	Rejeté
M. GRAND	5	Présence de députés et sénateurs élus dans le département aux commissions départementales du FDVA	Rejeté
Article 4			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteur	13	Inclusion des associations « foncières » dans le champ de l’article	Adopté
Article 4 bis (nouveau)			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteur	14	Suppression de l’article	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 5			
M. GRAND	9	Étude des conséquences de la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune sur les sommes reçues par les associations	Rejeté
Articles additionnels après l'article 6 (Supprimé)			
Mme Nathalie GOULET	1	Alignement des obligations financières des associations de la loi de 1901 dont l'activité relève de l'entretien ou de l'exercice public d'un culte sur celles des associations culturelles de la loi de 1905	Rejeté
Mme Nathalie GOULET	2	Obligation pour les associations ayant reçu des dons en numéraire d'établir des comptes annuels dès le premier euro	Rejeté
Mme Nathalie GOULET	3	Changement de l'intitulé de la proposition de loi	Rejeté
Mme Nathalie GOULET	4	Création d'un fichier centralisé des présidents et trésoriers associatifs	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
M. GRAND	7	Extension de la durée permettant de faire un don dans le cadre d'une succession	Rejeté
M. GRAND	8	Simplification de la possibilité pour les associations de se voir reconnaître le caractère d'intérêt général	Rejeté

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, rapporteure. – Notre commission ayant déjà débattu de ce sujet il y a quelques mois, je vous proposerai de ne pas prolonger nos échanges outre-mesure.

Je rappelle en effet qu'en mars 2019, le Sénat a adopté une proposition de loi du groupe socialiste relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires – double oxymore –, dans la rédaction que j'avais proposée en commission. Peu de temps auparavant, l'Assemblée nationale avait délibéré sur une proposition de loi du groupe MoDem, déposée par Mme Maud Petit, proposition réécrite en commission et en séance avant d'être adoptée. C'est celle-ci que nous examinons aujourd'hui. Comme la rédaction que je vous avais proposé d'adopter est identique à celle de l'Assemblée nationale, je ne crois pas utile d'y revenir aujourd'hui.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale comporte cependant deux articles qui ne figurent pas dans celui adopté par le Sénat : le premier crée une obligation de formation des assistantes maternelles à la prévention des violences éducatives ordinaires, formation déjà largement prévue par la réglementation en vigueur comme le secrétaire d'État Adrien Taquet nous l'avait expliqué en séance ; le second prévoit que le Gouvernement remette au Parlement

un rapport sur les politiques de soutien à la parentalité et de formation des professionnels de l'enfance. Compte tenu de la portée limitée de ces deux dispositions, rien ne justifie, à mon sens, de ne pas adopter ce texte conforme.

M. Philippe Bas, président. – Nos collègues pourront se rafraîchir la mémoire en se reportant au compte rendu de l'excellent exposé que vous nous aviez présenté lors de notre précédente discussion sur ce sujet.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

Proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture, de simplification, de clarification et d'actualisation du droit des sociétés – Examen, en deuxième lecture, du rapport et du texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons à présent, en deuxième lecture, le rapport de M. André Reichardt sur la proposition de loi relative à la simplification, la clarification et l'actualisation du droit des sociétés.

M. André Reichardt, rapporteur. – Cette proposition de loi a connu un parcours parlementaire pour le moins atypique. Ce texte a été présenté en août 2014, il y a bientôt cinq ans, par notre collègue Thani Mohamed Soilihi, dans le prolongement des travaux qu'il avait conduits en tant que rapporteur de la loi du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier la vie des entreprises. Il s'inscrivait dans le processus engagé par les gouvernements successifs pour simplifier l'environnement juridique des entreprises et améliorer ainsi la compétitivité de l'économie française.

Malheureusement, l'encombrement du calendrier parlementaire a longtemps empêché l'inscription de cette proposition de loi à l'ordre du jour. Près de deux ans après, notre commission décida de s'en saisir sans plus tarder et d'établir son texte en vue de l'examen en séance. Ce fut chose faite le 1^{er} juin 2016. Mais il fallut attendre encore près de deux ans pour que le texte soit inscrit à l'ordre du jour de la séance publique du Sénat, dans un espace réservé au groupe La République en Marche, le 8 mars 2018.

Adoptée par le Sénat le même jour et transmise à l'Assemblée nationale, la proposition de loi a été examinée par nos collègues députés en commission des lois le 20 mars 2019, puis adoptée en séance publique, avec modifications, le 27 mars dernier.

Depuis son dépôt, il y a près de cinq ans, ce texte a connu des évolutions notables. De nombreuses dispositions qui y étaient initialement contenues ont été reprises, à l'identique ou non, et souvent à l'initiative du Sénat, dans divers véhicules législatifs intervenus depuis : la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi Macron ; la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi Sapin 2 ; les ordonnances prises pour leur application ; la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi Pacte ; ou encore les lois de finances annuelles. Certaines mesures prévues par la proposition de loi ont donc dû être, soit supprimées, soit actualisées et approfondies.

À l'inverse, de nouvelles dispositions ont été introduites, à chaque étape de la navette parlementaire, pour tenir compte des besoins exprimés par les professionnels ou

apporter des améliorations à des dispositions adoptées dans d'autres textes. Car nous légiférons souvent trop vite, et les choses sont souvent pires lorsque le Gouvernement légifère par ordonnances. Le résultat, c'est qu'il faut bien souvent corriger des dispositions entrées en vigueur quelques mois plus tôt...

Au point où est parvenu l'examen de ce texte, trente articles restent en discussion. Les modifications apportées par nos collègues députés sont le plus souvent légères et bienvenues. Il subsiste malgré tout quelques divergences de fond. Je vous rappellerai rapidement les dispositions contenues dans ce texte, en vous indiquant les points d'accord et de désaccord entre les deux assemblées.

La proposition de loi est constituée de cinq chapitres. Le chapitre I^{er}, qui comporte diverses mesures de simplification relatives au fonds de commerce, ne comprend plus aucun article en discussion. Nos collègues députés ont en effet accepté la suppression des mentions légales obligatoires à porter sur l'acte de cession d'un fonds de commerce, et la levée de l'obligation d'exploiter un fonds de commerce pendant au moins deux ans avant de le concéder en location-gérance. Les autres dispositions de ce chapitre sont désormais satisfaites par le droit en vigueur.

Le chapitre II concerne les sociétés civiles et commerciales. La section 1 comprend des dispositions relatives à toutes les sociétés. L'Assemblée nationale a adopté l'article 6 qui clarifie les droits respectifs du nu propriétaire et de l'usufruitier en cas de démembrement de parts sociales, moyennant une modification rédactionnelle. Elle a aussi adopté conforme l'article 9 qui tend à créer une procédure de régularisation de la prorogation d'une société en cas d'omission des formalités obligatoires. À l'inverse, les députés ont supprimé l'article 8, qui visait à modifier le point de départ du délai d'opposition d'un créancier à la dissolution d'une société dont toutes les parts sont réunies en une seule main. Pour le dire rapidement, les députés ont estimé préférable que ce délai continue de courir à compter de la publication de la dissolution de la société dans un journal d'annonces légales, plutôt que de choisir pour référence la date de publication au Bodacc, car cela aurait rendu les entreprises dépendantes des diligences du greffe. C'est un argument qui me paraît recevable.

La section 1 *bis* concerne les sociétés civiles. L'Assemblée nationale a adopté conformes les articles 10, relatif à la convocation des associés en cas de vacance du gérant, et 10 *bis*, relatif aux formalités de publication de la cession de parts. Elle a modifié l'article 10 *bis* A, qui tend à créer un régime simplifié de fusion de sociétés civiles, pour tenir compte de l'inexistence de sociétés civiles unipersonnelles.

La section 2, relative aux sociétés commerciales, est la plus longue et la plus importante de ce chapitre. Elle concerne toutes les catégories de sociétés commerciales. S'agissant des sociétés à responsabilité limitée (SARL), les députés ont accepté la création d'une sanction de nullité facultative des décisions prises irrégulièrement par l'assemblée des associés. En revanche, ils ont souhaité que la simplification des modalités remplacement du gérant d'une SARL placé en tutelle ne s'applique pas au gérant placé en curatelle. C'est un compromis que nous pouvons accepter, car à la différence de la tutelle, la curatelle n'est pas un régime de représentation du majeur protégé mais un régime d'assistance. Le Gouvernement est d'ailleurs très attaché au développement de mesures de protection qui laissent, dans toute la mesure du possible, sa capacité juridique au majeur protégé.

J'en viens aux sociétés anonymes. L'Assemblée nationale a adopté, dans une rédaction identique ou proche de celle du Sénat, les dispositions visant à faciliter l'octroi de

garanties par une société mère à l'une de ses filiales ; la faculté de ne pas réunir le conseil d'administration ou de surveillance pour des décisions de faible importance mais de procéder par consultation écrite de ses membres ; l'exclusion des abstentions, mais aussi des votes blancs ou nuls et des voix des actionnaires n'ayant pas pris part au vote du décompte des voix exprimées à l'assemblée générale ; la faculté donnée au conseil d'administration ou de surveillance de déléguer à l'un de ses membres, au directeur général ou à l'un de ses adjoints le soin de répondre aux questions écrites d'actionnaires ; le remplacement de la nullité impérative des délibérations d'assemblée générale non inscrites à l'ordre du jour par une nullité facultative. Elle a également accepté la suppression de l'obligation triennale de soumettre à l'assemblée générale une augmentation de capital réservée aux salariés : c'est une mesure de simplification particulièrement bienvenue, car cette obligation est purement formelle et s'est révélé totalement inefficace pour renforcer l'actionnariat salarié. De même, l'Assemblée nationale a adopté la simplification des modalités de mise à jour des clauses statutaires à la suite d'une augmentation de capital ; la réduction de la durée des « fenêtres négatives » au cours desquelles il est interdit à une société de consentir des *stock options* ou aux salariés attributaires d'actions gratuites de les revendre ; la clarification, enfin, des règles applicables au rachat d'actions destinées à être attribuées aux salariés ou à faire l'objet de *stock options*.

Sur d'autres points, nos collègues députés ont adopté une position de compromis. Ils ont accepté la démission d'office des mandataires sociaux placés en tutelle, mais pas en curatelle, pour les raisons déjà exposées ; ils ont limité aux assemblées générales ordinaires la suppression du droit d'opposition à la dématérialisation des assemblées générales des sociétés non cotées, voulue par le Sénat et à laquelle le Gouvernement s'était opposé ; ils n'ont accepté que partiellement la simplification du régime de rachat d'actions des sociétés non cotées.

Enfin, sur quelques sujets, une divergence d'appréciation persiste entre nos deux chambres. L'Assemblée nationale est ainsi revenue, à la demande du Gouvernement, sur la suppression de la sanction de nullité impérative des décisions d'augmentation de capital dans le cas où une augmentation de capital réservée aux salariés n'a pas été soumise simultanément à l'assemblée générale. Je le regrette, car cette sanction me paraît disproportionnée et elle aurait pu être remplacée sans inconvénient par une injonction de faire. Mais je me félicite que la Cour de cassation ait récemment infléchi sa jurisprudence dans un sens qui nous donne satisfaction, puisqu'elle autorise désormais la régularisation après-coup d'une augmentation de capital décidée en méconnaissance de ces dispositions. L'Assemblée a également refusé la suppression de la sanction de suspension des droits de vote attachés aux actions émises en violation des règles applicables à l'augmentation de capital.

En ce qui concerne les sociétés par actions simplifiées (SAS), les députés ont souscrit à la proposition de clarifier la faculté pour les petites SAS de désigner un commissaire aux comptes pour permettre la libération d'actions par compensation de créances.

S'agissant des sociétés par actions dans leur ensemble, nos collègues députés ont accepté le raccourcissement du délai de viduité pendant lequel un commissaire aux comptes qui a réalisé une mission au sein d'une société ne peut être désigné pour établir un rapport sur la création d'actions de préférence. Pour le reste, sur le régime de création d'actions de préférence, l'équilibre trouvé dans la loi Pacte a été préservé.

S'agissant enfin des dispositions communes aux diverses sociétés commerciales, l'Assemblée nationale a adopté conformes ou moyennant des modifications rédactionnelles

les mesures suivantes : la simplification des modalités de mise à jour des clauses statutaires en cas d'augmentation du capital résultant du paiement de dividendes en actions ; l'extension du régime simplifié de fusion à la fusion de sociétés sœurs ; et la clarification du régime simplifié d'apport partiel d'actif.

La suppression du chapitre III, relatif à l'Autorité de la concurrence, a été maintenue, ces dispositions étant essentiellement satisfaites depuis la loi dite Macron.

Le chapitre IV concerne le commissariat aux comptes, sujet que le Parlement a eu récemment l'occasion d'aborder lors de l'examen du projet de loi Pacte. Je vous rappelle qu'il a été procédé dans le cadre de la loi Pacte à une importante réforme des missions des commissaires aux comptes, articulée autour de trois axes : le relèvement des seuils d'audit légal obligatoire, la création d'un nouvel audit légal facultatif destiné aux petites entreprises, et l'assouplissement des interdictions, incompatibilités et obligations déontologiques applicables aux commissaires aux comptes, par la suppression de diverses mesures plus rigoureuses que ce qu'exige le droit européen.

Dans son ensemble, cette réforme a reçu l'approbation du Sénat et ne saurait être remise en cause. Quelques ajustements restent néanmoins possibles.

L'Assemblée nationale a ainsi adopté une mesure que nous proposons pour clarifier la liste des fonctions dirigeantes qui doivent être exercées par un commissaire aux comptes au sein des sociétés de commissariat aux comptes. Elle a inséré un nouvel article 54 *bis* afin, d'une part, de préciser les conditions dans lesquelles une minorité d'associés d'une SARL ou d'une société en nom collectif (SNC) peut obtenir la nomination d'un commissaire aux comptes et, d'autre part, d'étendre cette faculté aux autres sociétés commerciales.

En revanche, nos collègues députés ont supprimé plusieurs autres mesures prévues par la proposition de loi, afin de ne pas modifier l'équilibre trouvé lors de la loi Pacte. C'est une préoccupation que je peux comprendre.

Ce que je comprends moins bien, c'est qu'ils aient introduit dans ce texte, à l'article 53, une disposition qui n'a aucun rapport avec la simplification du droit des sociétés, à savoir la levée du secret professionnel des commissaires aux comptes à l'égard de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) et du juge de l'élection. C'est à l'évidence un « cavalier », qui ne manquerait pas d'être censuré par le Conseil constitutionnel s'il était saisi. Toutefois, sur le fond, cette mesure ne me paraît pas aberrante, et elle correspond à une demande récurrente de la CNCCFP. C'est pourquoi, à elle seule, elle ne me paraît pas de nature à faire obstacle à un vote conforme du Sénat.

Enfin, au chapitre V, l'Assemblée nationale a adopté la mesure visant à sécuriser la possibilité de désigner un tiers subsidiaire dans les conventions renvoyant à un tiers, sous peine de nullité, la détermination du prix de vente.

Dans l'ensemble, le texte transmis par l'Assemblée nationale me paraît constituer un compromis satisfaisant. J'ai bien sûr quelques regrets, mais je ne désespère pas de convaincre à l'avenir le Gouvernement et nos collègues députés de la pertinence de nos propositions sur les quelques points où nous restons en désaccord.

D'ailleurs, le chantier de la simplification du droit n'est jamais clos, et il faudra bientôt remettre l'ouvrage sur le métier. Plusieurs suggestions m'ont encore été faites récemment, auxquelles la règle de l'entonnoir interdit de donner une traduction dans ce texte, mais qui devront être étudiées à l'occasion d'une prochaine loi : je pense par exemple à l'extension aux sociétés commerciales d'une disposition qui n'est aujourd'hui prévue que pour les sociétés civiles, et qui permet à un associé d'obtenir du juge de se retirer de la société pour justes motifs.

Pour l'heure, je vous propose d'adopter cette proposition de loi sans modification.

M. Philippe Bas, président. – Merci, monsieur le rapporteur. Cette analyse très complète nous garantit que tout a été soigneusement examiné. M. Mohamed Soilihi souhaite que nous l'excusions de ne pouvoir assister à nos travaux ce matin.

M. Pierre-Yves Collombat. – J'ai bien compris qu'il n'y avait pas de contre-indication au vote de ce texte, mais est-il indispensable ? Fallait-il vraiment une loi supplémentaire ?

M. Philippe Bas, président. – Cela devrait être une question préalable à l'adoption de toute proposition de loi...

M. Jean-Pierre Sueur. – Merci, monsieur le rapporteur, pour ce rapport très pertinent. Je voulais simplement faire une observation. Il aura fallu cinq ans pour faire aboutir, après deux lectures, cette proposition de loi relativement consensuelle, alors que les réformes de la justice ou de notre système de santé, autrement plus importantes, sont examinées en procédure accélérée. Il y a là un paradoxe !

M. Pierre-Yves Collombat. – Certaines choses sont importantes, d'autres moins.

M. Jean-Pierre Sueur. – Certes ; on pourrait pour ces dernières se contenter d'une lecture par chambre.

M. Pierre-Yves Collombat. – Voire aucune...

M. André Reichardt. – Avec cette proposition de loi, M. Mohamed Soilihi avait souhaité en 2014 réunir toutes les mesures de simplifications possibles et demandées par les professionnels. Parce que les choses ont traîné, nous avons transféré une partie de son contenu dans les projets de loi successivement soumis à notre examen. La proposition de loi a ainsi perdu en substance mais, chaque sujet traité suscitant d'autres demandes, nous avons trouvé à la compléter... Bref, le texte initial était fondamental ; sans lui, nous n'aurions sans doute pas enrichi les projets de loi autant que nous l'avons fait, et il continue à répondre aux demandes exprimées par les acteurs du tissu économique. Ceux-ci en formuleront sans doute d'autres, ce qui me conduit à vous donner rendez-vous dans un an...

La proposition de loi est adoptée sans modification.

M. Philippe Bas, président. – Merci à tous. C'est l'aboutissement d'un long travail.

Projet de loi de transformation de la fonction publique - Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, la semaine dernière, nous avons examiné les amendements de séance sur le projet de loi de transformation de la fonction publique. Nous devons examiner quelques amendements supplémentaires avant la reprise de la séance publique.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Article additionnel après l'article 26 bis

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Notre amendement n° 598 vise à résoudre un problème très concret que rencontrent les employeurs territoriaux : l'agent titulaire qui a été mis en disponibilité de droit pour suivre son conjoint ou son partenaire de PACS, parfois pendant dix ou vingt ans, doit être réintégré à son retour aussitôt qu'il le demande, en surnombre le cas échéant. S'il a été remplacé par un contractuel, même en CDI, ce dernier est reclassé ou licencié.

Ce régime, plus favorable que dans la fonction publique d'État ou hospitalière, donne lieu à de nombreux abus.

Nous proposons que lorsque la durée de la disponibilité de droit pour suivre son conjoint a excédé trois ans, le fonctionnaire ne soit réintégré de plein droit qu'à la première vacance. Nous reportons en outre de six mois l'entrée en vigueur de cette disposition pour laisser aux agents concernés le temps de s'adapter à cette nouvelle règle.

M. Philippe Bas, président. – Imaginez que votre secrétaire de mairie soit partie loin avec son second mari ; sa remplaçante n'a pas pu être titularisée, mais elle est excellente ; le droit actuel vous oblige pourtant à reprendre la première à son retour. L'amendement reconnaît qu'il faut assurer un déroulement de carrière à la secrétaire de mairie titulaire, mais à la condition qu'il y ait des vacances de poste.

Dans une ville de 100 000 habitants, l'hypothèse est fréquente et soulève peu de difficultés ; dans une commune rurale qui en compte 300, c'est beaucoup plus compliqué, et très coûteux.

M. Pierre-Yves Collombat. – Sans doute, mais trois ans, n'est-ce pas un peu court ? Je ne voudrais pas « marchander », mais un délai de cinq ans ne serait-il pas plus judicieux ? Il est parfois difficile de trouver un nouveau poste...

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Ce délai de trois ans est inspiré d'autres dispositions comparables.

M. Pierre-Yves Collombat. – Aller travailler dans une grande banque pour arrondir ses fins de mois – et pour « acquérir des compétences », naturellement ! – est tout de même un cas de figure spécifique !

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – La disponibilité pour suivre son conjoint ou son partenaire de PACS ne concerne pas des agents qui vont travailler dans le secteur privé.

M. Philippe Bas, président. – Notez que l'État, dans une situation analogue, n'a pas l'obligation de reprendre le fonctionnaire en surnombre. La commune de 300 habitants, elle, y sera tenue pendant trois ans ! C'est un délai qui me semble suffisamment protecteur des agents.

L'amendement n° 598 est adopté.

Article 36

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les amendements n^{os} 600 et 601 sont de précision.

Les amendements n^{os} 600 et 601 sont successivement adoptés.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article additionnel après l'article 20

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les agents de surveillance pénitentiaire, comme les forces de sécurité intérieure, n'ont, pour des raisons tenant à la sécurité publique, pas le droit de grève.

Jusqu'à récemment, ceux qui violaient cette interdiction pouvaient être sanctionnés en dehors des garanties disciplinaires applicables aux agents publics. Le 10 mai dernier, le Conseil constitutionnel a jugé cette disposition non conforme à la Constitution, considérant qu'elle portait atteinte au principe du contradictoire.

L'amendement n° 594 du Gouvernement crée pour y remédier une procédure disciplinaire *ad hoc* pour les agents de surveillance pénitentiaire, qui leur permettrait de présenter leurs observations sur les faits qui leur sont reprochés. Cette procédure serait toutefois fortement allégée par rapport à la procédure disciplinaire de droit commun, dans la mesure où le conseil de discipline ne serait pas saisi.

La nécessité de rétablir rapidement l'ordre dans les prisons et d'en assurer la sécurité justifie qu'une procédure disciplinaire dérogatoire au droit commun soit mise en œuvre. Le Conseil constitutionnel ne l'a d'ailleurs pas exclu dans sa décision.

Je m'interroge, en revanche, sur le caractère suffisant des garanties apportées par la rédaction du Gouvernement pour assurer le respect du principe du contradictoire. En particulier, je me suis demandé s'il ne serait pas souhaitable de préciser que tout agent mis en cause a le droit, pour préparer sa défense, à la communication sinon de son dossier individuel, du moins des pièces concernant les faits qui lui sont reprochés. Il semble que le Gouvernement envisage de préciser ce point dans le décret d'application. Nous demanderons, en séance, des précisions ainsi que des assurances au ministre. Pour l'heure, sagesse.

M. Philippe Bas, président. – Le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, a en effet mis par terre le régime qui permettait de sanctionner la violation de l'interdiction du droit de grève par les surveillants pénitentiaires. On le comprend, car les garanties de procédures étaient inexistantes !

Le Gouvernement nous propose donc de se mettre en conformité avec la décision du Conseil constitutionnel, tout en souhaitant que l'interdiction du droit de grève pour les surveillants puisse être sanctionnée en cas de violation.

Or nos rapporteurs estiment que l'exigence fondamentale de communication des éléments du dossier n'est pas suffisamment précisée. Si le Gouvernement nous disait que cela figurera dans le décret qu'il compte prendre, l'avis de sagesse de la commission serait-il converti en avis favorable ?

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Oui. Une fois de plus, l'amendement semble avoir été écrit rapidement, à cause des délais d'examen de ce texte.

M. Philippe Bas, président. – À la décharge du Gouvernement, la décision du Conseil constitutionnel ne date que du 10 mai dernier. Nous examinons donc l'amendement du Gouvernement d'un œil bienveillant.

Mme Brigitte Lherbier. – L'accès au dossier est en effet essentiel. J'en profite pour alerter sur la tension qui règne dans nos prisons. À la prison de Sequedin, des violences ont éclaté à la suite du regroupement de détenus violents, et les tensions entre détenus et surveillants s'accroissent. Le Gouvernement veut montrer qu'il ne tolère pas la grève, soit, mais soyons également à l'écoute des surveillants !

M. Philippe Bas, président. – Nous nous sommes déjà rendus à la prison de Fleury-Mérogis début 2018 lorsqu'une grève a éclaté ; nous avons alors reçu l'ensemble des organisations syndicales des surveillants de prison. Nous les avons également entendues en février 2017 pour préparer notre rapport « Cinq ans pour sauver la justice ! » – sur lequel de nombreux collègues, dont Jacques Bigot, s'étaient fortement impliqués. Ce sujet n'est pas inconnu de la commission des lois.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 594.

Article additionnel après l'article 26

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Notre sous-amendement n° 593 reprend un amendement dont la commission a demandé le retrait la semaine dernière : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 593.

Article 36

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement n° 592 du Gouvernement précise les modalités d'entrée en vigueur de l'article 15 *ter*, qui vise à professionnaliser la formation disciplinaire du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER). Avis favorable, sous réserve de l'adoption de notre sous-amendement de clarification n° 599.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le Sénat a, hélas, adopté en séance un amendement retirant la présidence de la formation disciplinaire du CNESER à un universitaire, pour la confier à un conseiller d'État. Nous avons le plus grand respect pour les conseillers d'État, mais les universitaires sont soucieux de gérer par eux-mêmes les affaires disciplinaires qui les concernent.

M. Philippe Bas, président. – Il ne saurait y avoir la moindre rivalité de principe entre les universitaires et les conseillers d'État !

M. Pierre-Yves Collombat. – Ils ne servent pas les mêmes maîtres !

M. Philippe Bas, président. – Le conseiller d'État n'a pas de maître, non plus que l'universitaire.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est une nouveauté, alors !

Le sous-amendement n° 599 est adopté et la commission émet un avis favorable à l'amendement n° 592 ainsi sous-amendé.

Le sort des amendements des rapporteurs examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 26 bis		
Mme DI FOLCO et M. HERVÉ, rapporteurs	598	Adopté
Article 36 Modalités d'entrée en vigueur du projet de loi		
Mme DI FOLCO et M. HERVÉ, rapporteurs	600	Adopté
Mme DI FOLCO et M. HERVÉ, rapporteurs	601	Adopté
Mme DI FOLCO et M. HERVÉ, rapporteurs	S/amdt 599 à l'amdt 592	Adopté

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

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 20		
Gouvernement	594	Sagesse
Article additionnel après l'article 26		
M. RAISON	S/amdt 593 à l'amdt 269	Défavorable
Article 36		
Gouvernement	592	Favorable

Coopération judiciaire en matière pénale et mise en œuvre du parquet européen – Communication

Mme Sophie Joissains. – En octobre 2013, sous l’impulsion de la commission des affaires européennes et de son président de l’époque, notre collègue Simon Sutour, le Sénat a adopté une résolution sur le non-respect du principe de subsidiarité par la Commission européenne sur son projet de parquet européen. Ce projet, très intégré et centralisé, a fait l’objet de la première mise en œuvre du fameux « carton jaune », quatorze assemblées parlementaires nationales s’étant alors exprimées dans le même sens que le Sénat français.

Malgré la résistance de la Commission européenne, les négociations au Conseil ont finalement permis d’aboutir au règlement du 12 octobre 2017, qui a créé le parquet européen, sous la forme d’une coopération renforcée, dans une configuration conforme aux positions françaises et aux préconisations du Sénat.

Sa mise en place est aujourd’hui imminente. Son champ d’action limité pour le moment à la protection des intérêts financiers de l’Union européenne le place au sein d’une coopération policière et judiciaire dense, active sur l’ensemble du domaine pénal, de la criminalité organisée transfrontalière à la cybercriminalité et aux actes terroristes. Jacques Bigot et moi-même avons souhaité faire une évaluation, un état des lieux avant son installation.

De 2013 à sa mise en place, le contexte criminel international a profondément évolué et la coopération pénale européenne s’est adaptée en conséquence. La coopération judiciaire européenne a été progressivement instaurée. D’abord en marge des traités, elle est intensifiée et institutionnalisée en 1992 par le traité de Maastricht sous la dénomination de « Justice et affaires intérieures » (JAI), également connue comme le « troisième pilier ».

En 1997, le traité d’Amsterdam érige en objectif de l’Union européenne la construction d’un espace de liberté, de sécurité et de justice et rend possible la création d’une instance judiciaire. L’ambition est affichée, mais le bilan mitigé, les barrières étatiques sont fortes et le caractère opérationnel limité.

Le traité de Lisbonne de 2007 marque une prise de conscience importante des États membres et ouvre de nouvelles perspectives en élargissant le champ de la coopération judiciaire en matière civile et pénale. Il renforce les rôles d’Europol et d’Eurojust, et envisage un nouveau modèle de coopération judiciaire passant par la création d’un parquet européen compétent pour la protection des intérêts financiers de l’Union européenne, dont les compétences pourraient certes être élargies mais à la condition, difficile, de recueillir le vote unanime des États membres.

La coopération judiciaire en matière pénale dans l’Union est fondée sur un principe essentiel au fonctionnement de l’espace judiciaire européen : le principe de reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires. Cette coopération inclut le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres, ainsi que l’adoption de règles minimales communes n’empêchant pas les États de maintenir ou d’instituer un niveau de protection plus élevé pour les personnes. Ces règles minimales et ce socle commun concernent la définition des infractions pénales et des sanctions dans certains domaines de la criminalité particulièrement graves et revêtant une dimension transfrontalière : le terrorisme, la traite des êtres humains, l’exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le

trafic illicite de drogues, le trafic d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée.

Selon un recensement établi par le Secrétariat général du Conseil, l'Union européenne dispose d'environ soixante textes principalement consacrés, d'une part, à la coopération judiciaire en matière pénale, et, d'autre part, au rapprochement du droit pénal matériel des États membres, qu'on peut diviser en trois catégories : les instruments d'entraide judiciaire, les législations d'harmonisation des infractions et sanctions pénales, de même que les outils de coopération.

Le principe de reconnaissance mutuelle en matière pénale permet aux décisions de justice rendues par un État membre d'être exécutées dans un autre comme si elles étaient les siennes. Parmi les instruments législatifs fondés sur ce principe, figure principalement le mandat d'arrêt européen qui, depuis 2004, a remplacé les longues et aléatoires procédures d'extradition qui existaient entre les États membres.

Au cours de nos différentes auditions, il est apparu que le mandat d'arrêt européen constituait un dispositif essentiel de la coopération pénale européenne. Son usage est aujourd'hui fréquent et en augmentation constante, notamment en France. Il s'agit là de la pierre angulaire de l'Europe de la justice. L'Union européenne s'est également dotée d'un ensemble de normes minimales tendant à l'harmonisation des incriminations et des sanctions dans ses domaines de compétence en matière pénale, la lutte contre le terrorisme et le blanchiment de capitaux, ou encore certaines garanties procédurales.

Divers réseaux de praticiens œuvrent au dialogue entre les autorités judiciaires des États membres, le Réseau judiciaire européen étant l'un des plus importants, sinon le plus important d'entre eux, mais c'est au sein et dans le cadre d'Eurojust que, ces dernières années, la coopération judiciaire pénale a trouvé sa forme la plus concrète et la plus aboutie. Eurojust, créée en 2002, a accompagné et renforcé la construction progressive de l'espace de liberté, de sécurité et de justice européen. Le traité de Lisbonne a accru ses compétences.

Cette agence poursuit trois objectifs principaux : promouvoir et améliorer la coordination des enquêtes et des poursuites entre les autorités compétentes des États membres ; améliorer la coopération entre ces autorités, en facilitant la mise en œuvre de l'entraide judiciaire internationale et l'exécution des demandes d'extradition ; soutenir les autorités nationales afin de renforcer l'efficacité de leurs enquêtes et de leurs poursuites.

Eurojust a été conçue comme un outil facilitateur, et non comme une « super autorité judiciaire ». Son fonctionnement est de nature intergouvernementale, chacun des 28 États membres y disposant d'un représentant permanent détaché au siège de l'agence, à La Haye, où Jacques Bigot et moi-même nous sommes rendus. Eurojust remplit son mandat, soit par l'intermédiaire d'un ou plusieurs membres nationaux, soit en tant que collège. Ce réseau de correspondants nationaux s'est récemment illustré dans la résolution d'une enquête portant sur des attentats terroristes qui ont endeuillé plusieurs États membres. La réactivité de cette étroite coopération a permis une rapidité salutaire dans l'arrestation des coupables.

Eurojust a créé en son sein des unités de travail spécialisées, dont le groupe contre-terrorisme, initié et présidé aujourd'hui par notre membre national, M. Frédéric Baab, qui, au ministère de la justice de l'époque, avait beaucoup œuvré pour le parquet européen...

Le succès d'Eurojust réside dans l'efficacité et l'organisation mise en place par les membres nationaux, mais aussi dans la confiance que l'agence a suscitée auprès des autorités judiciaires nationales. Son activité progresse régulièrement, avec une accélération depuis 2014. La France, avec l'Allemagne et l'Italie, est l'un des États membres qui utilisent le plus Eurojust, 17,2 % des dossiers ouverts l'ayant été de son fait. Toutefois, l'évolution des moyens d'Eurojust fait l'objet de sérieuses inquiétudes pour l'avenir : en effet, son budget devrait diminuer de 9 % au cours des années 2021 à 2027, alors que son activité devrait continuer de croître. Il serait préjudiciable à tous que sa dynamique soit freinée...

La création du parquet européen n'est pas étrangère à ce paramètre, le traité de Lisbonne prévoyant qu'il soit institué « à partir d'Eurojust ». L'architecture du parquet européen est là, l'agence a fait l'objet fin 2018 d'une réforme en ce sens. Jacques Bigot va à présent vous parler de ce nouvel instrument prometteur, le parquet européen.

M. Jacques Bigot. – Il nous paraissait important, à Sophie Joissains et moi-même, de faire cette communication devant la commission des lois s'agissant plus précisément du parquet européen.

Le parquet européen ne sera compétent pour ouvrir des enquêtes et engager des poursuites – mais c'est loin d'être négligeable en termes de montants – que sur les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. C'était une demande de l'Office européen de lutte anti-fraude (Olaf), qui constatait que les parquets nationaux n'étaient pas très prompts à engager des poursuites quand il constatait des fraudes à la TVA, par exemple. Deux systèmes auraient pu être envisagés : un abandon de souveraineté au profit d'une institution européenne. L'idée de la Commission européenne était de créer un parquet européen avec pour juridiction compétente la Cour de justice de l'Union européenne.

Mais après de longues négociations, l'accord n'a pu être trouvé, autour des propositions de la France notamment, que sur un modèle collégial avec des chambres permanentes formées de membres du parquet émanant de plusieurs pays, qui proposeront au collègue d'engager ou non des poursuites. Ce n'est donc pas un seul homme qui décidera pour toute l'Europe...

Cela ne concerne pas tous les États membres, mais seulement 22 d'entre eux. Certains, comme les Pays-Bas, ont mis beaucoup de temps à l'accepter et sont encore très frileux. La Suède envisage de rejoindre le dispositif, ce qui porterait le nombre de pays à 23. Le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark, la Hongrie et la Pologne ont refusé de s'y associer.

Il s'agira d'un parquet unique, mais à structure décentralisée. Le niveau centralisé aura son siège à Luxembourg. Le fait que les Pays-Bas n'aient rejoint la coopération que tardivement a eu pour conséquence que son siège sera loin de ceux d'Eurojust et d'Europol, qui siègent à La Haye, l'un en face de l'autre - c'est dommage ! Le chef du parquet et les procureurs désignés par chaque pays composeront le niveau central, et les États désigneront un procureur européen délégué pour le niveau décentralisé, chargé du suivi opérationnel des enquêtes. Le parquet européen sera maître des décisions de poursuite et de classement, ce qui est une forme d'abandon de souveraineté. Lorsque le parquet européen décidera de poursuites, celles-ci se feront dans l'un des États, par l'une de leurs juridictions. Nous sommes donc plus proches d'un système de coopération que d'abandon de souveraineté. Le parquet européen, par l'intermédiaire de son collègue, pourra mener une enquête soit à la suite d'un signalement, par exemple par l'Olaf, soit par l'exercice de son droit d'évocation lorsqu'une enquête lui semblera comporter une fraude aux intérêts de l'Union. Ce parquet est censé entrer en

fonction le 20 novembre 2020 au plus tôt, mais il existe des difficultés, en premier lieu la désignation de son chef.

Il revient au Conseil et au Parlement européen de désigner ce dernier pour un mandat de sept ans non renouvelable. Or, cette procédure, qui devait aboutir en avril dernier, a pris du retard. Le comité de sélection a retenu plusieurs noms, dont deux tiennent la corde : le Français Jean-François Bohnert, actuellement procureur général à Reims, qui a plutôt les faveurs du Conseil, et une candidate roumaine, Laura Kövesi, procureure très engagée dans la lutte contre la fraude et la corruption, alors même qu'elle suscite l'hostilité du gouvernement roumain. Les députés européens sont très sensibles à cette image. Notre commission des lois sera prochainement saisie d'un projet de loi portant sur les adaptations rendues nécessaires par la mise en place de ce parquet européen.

Ce parquet européen, aux missions limitées, préfigure-t-il d'autres parquets européens compétents dans d'autres domaines ? Certains, dont le Président de la République, ont évoqué un parquet européen antiterroriste. Il n'est pas sûr qu'en la matière un travail entre les 22 États soit indispensable. La coopération qui a déjà eu lieu entre les États, notamment la coordination avec Eurojust, a été efficace. Il appartient ensuite à chaque État d'engager des poursuites. Par contre la question se pose pour des criminalités nouvelles, pour lesquelles la coopération entre États offrirait une meilleure protection à nos concitoyens. C'est la raison pour laquelle Sophie Joissains et moi proposons de poursuivre notre réflexion sur la cybercriminalité. Celle-ci peut faire des victimes simultanément dans plusieurs pays. Elle suppose des moyens d'investigation exceptionnels qu'Europol développe au service des États. Le Sénat pourrait être précurseur par des propositions en ce domaine, tout comme il l'a été s'agissant du parquet financier européen.

M. Philippe Bas, président. – Voici un bel exemple de collaboration entre la commission des affaires européennes et la commission des lois. Votre proposition de création d'une mission d'information sur la cybercriminalité qui prend une importance croissante est tout à fait intéressante.

M. Simon Sutour. – Je remercie nos collègues pour leur communication remarquable. On entend souvent que les choses n'avancent pas au niveau européen, or nous venons de voir que c'est le contraire. J'aimerais avoir une pensée pour notre ancien collègue Pierre Fauchon qui s'est beaucoup battu sur cette question du parquet européen. On dit que le Parlement européen n'a pas de pouvoirs. Pourtant, grâce au traité de Lisbonne, nous avons pu, avec une minorité qualifiée, obtenir de la Commission européenne qu'elle revoie sa copie afin de prévoir la collégialité. La phase de recrutement du Procureur européen est en cours, le candidat français a toutes les qualités requises, notamment pour s'imposer face à l'ensemble des pays. Pour rassurer nos collègues, Jacques Bigot nous a indiqué que les compétences du parquet européen étaient pour l'instant limitées. Mais je pense qu'à l'avenir la coopération va s'intensifier. Je suis pour ma part tout à fait favorable à la mise en place d'une mission d'information.

M. Philippe Bonnecarrère. – L'émergence du parquet européen a été possible grâce à la procédure de coopération renforcée, peu utilisée mais qui présente beaucoup d'intérêt. Dans le cadre de l'éventuelle mission d'information à venir, à laquelle je suis totalement favorable, il serait intéressant d'aborder la question de la fraude aux subventions dans la mesure où des institutions nationales pourraient être concernées. Je pense ainsi à la Bulgarie ou à la Roumanie. Le domaine de la fraude à la TVA, qui est très important,

intéresse également le parquet national financier. Il serait intéressant de savoir comment vont s'articuler les compétences entre parquet européen et parquets nationaux.

M. Jacques Bigot. – Pour répondre à Simon Sutour, je n'ai pas voulu rassurer nos collègues en disant que le parquet européen avait une compétence limitée, mais je voulais faire preuve de clarté, afin qu'il n'y ait pas de confusion avec un hypothétique parquet européen antiterroriste. La collaboration avec le parquet national financier est un sujet qui devra être travaillé par la chancellerie dans le projet de loi à venir. C'est un peu la même démarche qu'au niveau national avec la compétence antiterroriste attribuée au parquet de Paris.

Mme Sophie Joissains. – J'insiste pour ma part sur la baisse du budget d'Eurojust dont l'activité est en croissance. Nous devons rester vigilants sur ce point.

La réunion est close à 11 h 25.

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Mardi 25 juin 2019

- Présidence de M. Jean-Noël Cardoux, président -

La réunion est ouverte à 18 heures.

Audition de MM. Jean-Claude Barboul, président, et François-Xavier Selleret, directeur général de l'Agirc-Arrco

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Nous accueillons MM. Jean-Claude Barboul et François-Xavier Selleret, respectivement président et directeur général de l'Agirc-Arrco, qui gère désormais un régime unique depuis le 1^{er} janvier 2019.

Votre venue permettra, je l'espère, d'éclairer la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) sur les conditions de mise en œuvre de cette fusion, ainsi que sur la situation financière des régimes à la fin de l'année 2018.

Nous souhaitons que vous nous éclairiez sur les perspectives financières du groupement d'intérêt économique (GIE) Agirc-Arrco, notamment au vu des montants de pensions distribuées par le groupement, de l'ordre de 80 milliards d'euros auprès de 16 millions de pensionnés.

Nous souhaitons vous entendre sur les conditions dans lesquelles s'est déroulée la fusion des régimes Agirc et Arrco depuis le 1^{er} janvier 2019. Comment cette fusion s'est-elle traduite en termes de droits et de cotisations pour les différentes catégories d'assurés de votre régime désormais unique ? Comment a-t-elle été gérée en interne, notamment en matière de systèmes d'information et de ressources humaines ?

M. Jean-Claude Barboul, président de l'Agirc-Arrco. – Les régimes Agirc et Arrco ont fusionné au 1^{er} janvier 2019, ce qui est un non-événement si l'on considère que l'accord de 2015, puis celui du 30 novembre 2017 avaient créé l'intégralité du corpus de droit et de règlements concernant la fusion de ces régimes, qui couvrent 96 % de la population. Les droits à la retraite des salariés ont été convertis et les retraités touchent leur pension : c'est un *satisfecit* pour une fusion qui représente 80 milliards d'euros, soit 3,5 points de PIB et 25 % des retraites du pays.

L'accord du 10 mai 2019 fixe le pilotage stratégique du régime sur quinze ans, en prévoyant une réserve financière à hauteur de 50 % des allocations versées. Nous avons aussi fixé un cadre pour définir la valeur d'achat du point d'Agirc-Arrco et la valeur de service qui garantit le maintien du pouvoir d'achat des retraités. Cet accord a été largement approuvé par les organisations syndicales et patronales. La valeur du point d'achat a été fixée à la hauteur moyenne des salaires, alors qu'elle était surindexée dans la période précédente. Pour la valeur de service, nous indexerons les montants des retraites sur l'inflation pour les cinq années à venir. Ce pilotage tactique complète les règles mises en place en 2015 et en 2017.

En 2018, les charges ont été légèrement supérieures aux ressources ; elles se sont élevées à 81,7 milliards d'euros, pour 79,7 milliards d'euros de ressources, soit un déficit

technique de 2 milliards d'euros, à comparer avec les 2,9 milliards d'euros de l'année précédente. Ce résultat est en avance sur les prévisions de 2015, ce qui laisse augurer un retour à l'équilibre en 2020, après douze ans de déficit. Le résultat financier global s'établit à - 1,4 milliard d'euros. Il est à signaler, en particulier, que l'an dernier nous avons enregistré dans notre comptabilité une plus-value exceptionnelle de 900 millions d'euros grâce au groupe Action Logement qui nous a dévolu son patrimoine.

S'agissant des retraites en général, le système doit évoluer. C'est l'objet de la concertation de Jean-Paul Delevoye sur le passage à un régime universel. Le Parlement examinera le projet de loi à l'automne. Les régimes Agirc et Arrco, complémentaires et à points, pourront servir de modèle grâce à leur soixante-dix ans d'existence et à leur expérience d'une fusion réussie.

En matière de systèmes d'information, nous avons fusionné une quarantaine de plateformes informatiques en dix ans, de sorte que nous disposons désormais d'un système d'information unique pour calculer les droits et payer les allocations de nos retraités. Ce système, performant, est calibré pour 12,6 millions de retraités et 18 millions de cotisants. Il a été fortement investi par les partenaires sociaux, tant pour son aspect financier que pour son architecture.

Dans le domaine des ressources humaines, nous avons réduit les coûts de gestion, en 2013 et en 2015. Ils devraient passer de 1,9 à 1,5 milliard d'euros d'ici à 2022. La somme économisée sera réattribuée à la gestion technique. Ces économies de 600 millions d'euros ont été réalisées sans difficulté particulière, sinon des redéploiements ou des changements de mission bien préparés.

Notre conseil d'administration se réunira demain pour valider les comptes, et l'assemblée générale enregistrera cette validation. Il nous faudra aussi valider la préconisation formulée en 2015 de pouvoir gérer l'ensemble des réserves de l'Agirc-Arrco en investissements socialement responsables. C'est le choix qu'ont fait les partenaires sociaux. Nous deviendrons ainsi l'un des premiers partenaires institutionnels à contribuer à ce type de fonds.

M. François Xavier Selleret, directeur général de l'Agirc-Arrco. – Au moment de la fusion, un journal titrait : « Un big bang qui ne dit pas son nom ? » La fusion est effectivement venue consacrer un processus de rapprochement et de convergence en matière de réglementation, de systèmes d'information et d'organisation. D'ordinaire, le mouvement se fait à l'inverse. C'est sans doute grâce à cela que, au début de 2019, on a bien plus entendu parler du prélèvement à la source ou des allègements généraux que de la fusion. Pour la quasi-totalité des parties prenantes, la fusion a été un événement parfaitement transparent. Rappelons que nous avons procédé à 49 fusions en vingt-cinq ans. Nous avons l'expérience.

C'est comme en matière de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC). Plus le cap est donné tôt, plus la fusion se fait de manière opérationnelle sans que personne n'en entende parler et sans anxiété. Par exemple, la valeur du point retenue a été celle du point Arrco, car 90 % de nos concitoyens en détiennent. C'était du bon sens.

Depuis plus de dix ans, nous sommes impliqués dans le répertoire de gestion des carrières unique (RGCU). Nous développons des travaux « métiers » autour des guichets uniques dans les territoires, notamment à Lille et à Amiens.

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Merci pour cet exposé. Il est vrai que depuis dix-huit mois, nous n'avons rien entendu sur cette fusion. C'est signe qu'elle s'est bien passée.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'Agirc-Arrco agit en quelque sorte à contretemps par rapport à l'État en matière d'indexation des pensions. Alors que la part complémentaire était désindexée depuis plusieurs années, elle est réindexée depuis le début de cette année.

Pourriez-vous nous dresser le bilan de la désindexation, tant pour vous que pour les pensionnés des différents régimes, ainsi que les conséquences financières de la réindexation des retraites complémentaires sur l'inflation ?

Pourriez-vous nous préciser comment fonctionne le mécanisme de compensation des contributions à la retraite complémentaire au sein des allègements généraux ? Ce dispositif fonctionne-t-il bien depuis le début de l'année, notamment dans vos relations avec l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) ? Ce nouveau mode de financement a-t-il des conséquences sur la gestion du régime ?

Pourriez-vous nous faire un point sur l'état des discussions avec le Haut-Commissaire sur la réforme des retraites annoncée par le Gouvernement, notamment sur la question des réserves du régime ?

Enfin, l'action sociale de l'Agirc-Arrco a fait l'objet d'un jugement relativement sévère par la Cour des comptes dans son rapport public annuel de février 2019. La Cour relevait notamment une dispersion de ces aides, un coût de gestion, des réserves très excédentaires et la faiblesse du suivi par l'Agirc-Arrco. Pourriez-vous nous rappeler en quoi consiste l'action sociale de la fédération et nous indiquer les actions qui seront mises en place en réponse aux observations de la Cour des comptes ?

M. Jean-Claude Barboul. – Nous avons creusé notre déficit jusqu'à plus de 5 milliards d'euros en 2009. En conséquence, nous avons « brûlé » 25 milliards d'euros entre 2009 et 2019, en prenant sur les réserves que nous avons accumulées, selon les règles de pilotage définies par les partenaires sociaux, afin de pouvoir lisser les efforts sur une période plus longue. Dans la construction du futur régime universel, il faudra penser au rôle de ces réserves, qui ne sont pas des provisions, mais servent à répartir l'effort dans la durée.

Nous avons fourni les efforts nécessaires, en augmentant de manière importante les cotisations, au 1^{er} janvier. Si l'on surindexe la valeur d'achat du point, cela pèse sur les générations les plus jeunes, alors que notre régime par répartition repose sur la confiance entre les générations. Les partenaires sociaux sont très attentifs à cet équilibre intergénérationnel. Nous avons aussi désindexé les retraites versées sur l'inflation, durant certaines périodes. Même si l'inflation a été contenue, ces dernières années, le pouvoir d'achat des retraités a été écorné. Les partenaires sociaux ont fait des choix, en ayant pour souci constant de trouver un équilibre entre les salariés, les retraités et les entreprises. C'est la marque de fabrique de notre régime.

Nous ne sommes pas déconnectés de la réalité économique. En cas de grand choc économique, il faudra que les partenaires sociaux ajustent et partagent au mieux les efforts à fournir.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Nous saluons régulièrement au Sénat l'esprit de responsabilité de l'Agirc-Arrco.

M. François-Xavier Selleret. – Tout a été possible grâce à l'existence de la réserve et à la prohibition de la dette.

Les allègements généraux représentent 5,3 à 5,4 milliards d'euros en année pleine. Tous les mois, nous fixons un échéancier avec l'Acos, qui verse à peu près 440 millions d'euros. Nous suivons de près ce que les entreprises déclarent. Toutes n'étaient pas prêtes en termes de logiciel de paie, en début d'année. Mais globalement, les premiers mois de l'exercice 2019 se sont bien passés.

En matière de recouvrement, nous avons bâti avec l'Acos le même type de relation complémentaire qu'avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Notre cœur de métier est de calculer les droits, tous les mois, en fonction des cotisations, et de régulariser les situations déséquilibrées. Nous sommes en conformité avec la LFSS pour 2019. Nous disposons désormais de six mois de recul.

Des concertations sont en cours avec les partenaires sociaux au sujet de la réforme du système des retraites, qu'il s'agisse de la définition du modèle cible, de la période de transition, de la gouvernance, du devenir des réserves, ou de la cristallisation des droits. Des éléments devraient bientôt être rendus publics. En ce qui concerne les réserves, l'enjeu est de savoir où sont les engagements. Les réserves ont permis aux partenaires sociaux de faire face aux chocs démographiques et économiques. Il faut savoir qui porte les engagements pour tous les droits acquis, et comment chacun contribue en fonction de ces engagements.

Nous menons des travaux avec la CNAV, sous l'égide de la sécurité sociale, sur la dimension opérationnelle de la période de transition, afin de préparer les outils, l'organisation et le processus qui mèneront au nouveau système. Par exemple, on ne pourra pas cristalliser les droits et mettre à jour les carrières sans mettre en place un guichet de déclaration unique dématérialisé pour nos concitoyens. Certes, le calendrier sera arrêté par le Parlement et c'est bien normal. Mais si l'on veut que la fusion se passe bien et ne soit pas anxiogène, il faut l'anticiper au maximum. Cet élément est déterminant pour la réussite de la bascule dans un nouveau système.

M. Jean-Claude Barboul. – La Cour des comptes se penche régulièrement sur l'activité des régimes obligatoires et interprofessionnels. Les régimes Agirc et Arrco ont toujours développé une politique d'action sociale à côté des versements des prestations classiques. Dans les années cinquante, ils s'étaient focalisés sur le départ en vacances des retraités. Dans les années soixante-dix, l'action s'est davantage centrée sur la prévention, et désormais nous privilégions quatre sujets : l'aide au retour à l'emploi, la prévention du bien vieillir, les aidants familiaux et l'hébergement des personnes âgées. Nous avons l'obligation de consacrer 80 % de notre dotation à ces quatre priorités.

Nous affichons un excédent comptable de 1,5 milliard d'euros en matière d'action sociale. Nous avons cependant beaucoup d'engagements, et les décaissements prennent en moyenne trois ans, de sorte que cette provision correspond à nos engagements, avec un excédent de 400 millions d'euros. Nous diminuerons la dotation de 2 % par an. Le conseil d'administration décidera de l'affectation de ces 400 millions d'euros.

Les partenaires sociaux ont toujours voulu développer l'action sociale. L'Agirc-Arrco y fait preuve d'une volonté d'innovation qui doit opérer en complémentarité. Nous travaillons en interrégime, mais aussi avec la CNAV et la Mutualité sociale agricole (MSA). Notre action sociale doit aussi être exemplaire, pour faire émerger des solutions testées, validées, puis transférées à ceux qui en ont besoin. À la rentrée, le conseil d'administration se saisira d'un règlement sur les ajustements à opérer en matière d'action sociale. La Cour des comptes pourra vérifier que nous avons suivi ses recommandations.

Mme Michelle Gréaume. – La cotisation de retraite complémentaire de la plupart des salariés du secteur privé a augmenté à la suite de la fusion. Quant à l'âge de départ à la retraite, il sera reporté d'un an du fait du bonus-malus. Enfin, le niveau des pensions d'une partie des salariés qui ne sont plus en activité a diminué.

Le PLFSS de 2018 a acté la fusion des régimes Agirc et Arrco et entraîné un changement de règles de fonctionnement du système. Les nouvelles règles sont particulièrement injustes pour les femmes, qui liquident leurs droits à retraite huit mois après les hommes et qui perçoivent des pensions amputées de 40 % au titre de l'Arrco et de 60 % au titre de l'Agirc, par rapport aux hommes. Le syndicat des cadres UGICT-CGT a ainsi refusé de signer l'accord modifiant le régime de retraite des cadres et dénoncé le risque d'aggravation des inégalités entre les femmes et les hommes. Pouvez-vous nous indiquer le montant de la pension moyenne perçue par les cadres, en fonction de leur sexe, avant et depuis le 1^{er} janvier 2019 ?

M. René-Paul Savary. – Comment envisagez-vous le passage au nouveau système et la réduction de huit à trois plafonds annuels de la sécurité sociale du montant maximal des rémunérations donnant lieu à cotisations entre l'actuel régime Agirc-Arrco et le futur régime universel ? Combien de personnes seront-elles laissées de côté ? Et que deviendront les engagements déjà pris à l'égard de ces cotisants dans le futur système ? Comment les cotisations seront-elles harmonisées, s'agissant des indépendants ? Comment envisagez-vous la gouvernance entre l'État et les partenaires sociaux ? Un régime unique est-il prévu ? Régime universel ne veut pas dire régime unique...

M. François-Xavier Selleret. – On parle de règles uniques, non de régime unique. À terme, les régimes complémentaires seront supprimés.

M. Jean-Claude Barboul. – Madame Gréaume, notre régime est complémentaire du régime général. Nous versons en général 30 % de la retraite d'un non-cadre et 50 % de la retraite d'un cadre. Les règles du régime général se répercutent dans le régime complémentaire. Je n'ai pas parlé des coefficients de solidarité et de ce que vous appelez le « bonus-malus », mais d'efforts partagés. L'augmentation de cotisations touche les salariés et les entreprises. Quant aux retraités nés à compter du 1^{er} janvier 1957 et ayant pris leur retraite après le 1^{er} janvier 2019, ils peuvent connaître une baisse de leur pension, laquelle peut atteindre 10 % de la pension complémentaire, soit 3 % de la pension générale pour un non-cadre et 5 % pour un cadre. Les partenaires sociaux ont toutefois souhaité que soient exonérés de cette contribution les demandeurs d'emploi ayant perçu une allocation de solidarité.

J'en viens aux différences entre les femmes et les hommes. La retraite est le reflet de la carrière : de façon symétrique, les différences de salaire expliquent les différences de retraite. Notre régime étant purement contributif, il accentue ces différences. Un certain nombre d'éléments de solidarité permettent de les réduire. Nous prenons ainsi à notre charge les bonifications de majoration de durée d'assurance sur les trimestres. C'est ce qu'on appelle

la solidarité intragénérationnelle. Nous prenons également en charge les périodes de chômage, de maladie ou d'invalidité en octroyant des points gratuits. Cela étant, des dispositifs de rattrapage assez puissants existent dans le régime général.

Nous ferons parvenir les montants moyens des pensions pour 2017 à la Mecss, je ne les ai pas en tête.

M. François-Xavier Selleret. – Il faut toutefois noter que l'écart entre les retraites des hommes et des femmes se réduit, même s'il n'est pas négligeable. Les femmes qui quittent aujourd'hui le marché du travail, contrairement à celles de la génération précédente, ont plus fréquemment fait des carrières complètes.

Pour le régime, la durée de versement compte également. En moyenne, les femmes perçoivent une retraite cinq ou six ans de plus que les hommes. Il faut également prendre en compte la pension de réversion. Dans 90 % des cas, ce sont les femmes qui la touchent. Ces éléments doivent être pris en compte dans le rendement de la cotisation.

M. Jean-Claude Barboul. – Monsieur Savary, vous l'avez dit, l'Agirc-Arrco prévoit une cotisation sur les rémunérations jusqu'à un montant de huit plafonds annuels de la sécurité sociale, quand le Haut-Commissaire en prévoit trois dans le nouveau régime. Aujourd'hui, 200 000 personnes cotisent sur des rémunérations comprises entre 120 000 et 360 000 euros annuels en tant que salariés. Dans un régime universel, les droits acquis seront conservés, sur la base des cotisations. Nous avons attiré l'attention du Haut-Commissariat à la réforme des retraites sur cette question particulière.

La question des indépendants est au cœur des discussions, mais nous ne disposons pas d'informations particulières. Une solution sur-mesure pourrait être envisagée.

M. François-Xavier Selleret. – Quelqu'un qui cotise moins a moins de droits. Ensuite, il s'agit de paramétrer des dispositifs de solidarité, comme le minimum contributif.

M. René-Paul Savary. – Les réserves peuvent-elles servir d'amortisseur, comme cela a été annoncé ?

M. François-Xavier Selleret. – Elles ne peuvent être utilisées que de manière ponctuelle. Une solution pérenne est nécessaire.

M. Jean-Claude Barboul. – J'en viens à la gouvernance. L'Agirc-Arrco n'est pas sous la tutelle de l'État. Dans un régime universel, nous devrions pouvoir nous inspirer des éléments de gestion performants des partenaires sociaux et capitaliser sur ce qui est positif. Nous vendons un « bout de modèle ».

M. François-Xavier Selleret. – Il faut réfléchir à une distinction entre le pilotage tactique et le pilotage stratégique, à ce qui relève du conseil d'administration et des partenaires sociaux et ce qui relève du Parlement et des pouvoirs publics.

Par ailleurs, on dit souvent dans notre pays que le dialogue social ne fonctionne pas. Or l'un des rares endroits où fonctionne une cogestion à l'allemande, c'est à l'Agirc-Arrco. Pour le bien commun, il faut donc préserver le dialogue social, surtout quand il a produit des résultats. Les partenaires sociaux ont su articuler le court terme et le moyen terme, l'équilibre entre les générations, notamment vis-à-vis des plus jeunes. À cet égard, les

réserves sont un élément de confiance dans le système pour les jeunes générations. Elles incarnent de manière concrète et tangible la promesse d'une retraite par répartition.

On peut penser que notre expérience, nos résultats et notre « bout de modèle » ont de la valeur pour notre pays et nos concitoyens.

Audition de Mme Patricia Ferrand, présidente, MM. Eric Le Jaouen, premier vice-président, Vincent Destival, directeur général, et Pierre Cavard, directeur des études et analyses de l'Unédic

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Nous accueillons à présent Mme Patricia Ferrand, présidente, MM. Eric Le Jaouen, premier vice-président, Vincent Destival, directeur général, et Pierre Cavard, directeur des études et analyses de l'Unédic.

Je vous rappelle qu'il s'agit aujourd'hui d'une audition de la Mecss sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2018. En conséquence, nous attendons de vous non pas que vous nous parliez de la réforme en cours et de la manière dont vous allez l'aborder, mais que vous dressiez le bilan de l'exercice 2018 de l'Unédic, que vous précisiez ses perspectives financières et son niveau d'endettement.

Mme Patricia Ferrand, présidente de l'Unédic. – Merci de nous recevoir pour ce qui constitue pour nous un premier exercice.

Je parlerai évidemment non pas de la réforme de l'assurance chômage, mais des évolutions réglementaires qui ont touché le financement de l'assurance chômage ces dernières années et qui ont considérablement modifié la nature de ses ressources.

L'année 2018 a été marquée par la mise en œuvre de l'exonération partielle, puis totale, de la part salariale des contributions d'assurance chômage, intégralement compensée par de la TVA en 2018 et par de la CSG à compter de 2019. À compter de 2019, la cotisation des salariés a été définitivement supprimée.

Les ressources du régime ont donc une double origine : d'une part, les contributions versées par les employeurs et, d'autre part, la part de CSG qui lui est affectée. Je précise également que les cotisations dues par les employeurs font l'objet d'exonérations générales et spécifiques. En 2020, en année pleine, la part de CSG représentera 37,5 % des ressources de l'assurance chômage et les impositions compensent les contributions patronales exonérées 10 % du total. Plus de 47 % des recettes de l'assurance chômage ne proviendront donc pas des contributions.

Dans le cadre de ces évolutions réglementaires, l'objectif de l'Unédic a été de sécuriser le financement du régime afin de pouvoir verser les allocations. En 2018, un mécanisme de compensation financière de l'exonération de la part salariale par l'Acoss a été mis en œuvre, à hauteur de 1,45 point, puis de 2,40 points. Cela a représenté 9,6 milliards d'euros. Cette compensation a été bien organisée et n'a pas posé de problème majeur. En 2019, l'objectif est la maîtrise des recettes. Le PLFSS pour 2019 prévoyait initialement l'affectation à l'Unédic de 1,45 % de CSG, ce taux ayant ensuite été porté à 1,47 % afin de compenser intégralement les 14,260 milliards d'euros de pertes de recettes induites par la suppression de la part salariale.

Une fois le dispositif sécurisé, toutes les conventions financières avec les opérateurs ont été mises en place, ainsi que des processus réguliers de suivi et de régularisation.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 prévoit de nouvelles exonérations de contributions patronales, lesquelles induiront une perte de recettes de 3,7 milliards d'euros en année pleine et seront compensées intégralement par l'Acoss. En 2019, compte tenu de la montée en charge progressive du dispositif, l'effet financier est évalué à 1,3 milliard d'euros. À ce jour, les dispositifs conventionnels fonctionnent plutôt bien entre les opérateurs.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 prévoit l'extension aux contributions d'assurance chômage d'exonérations spécifiques – pour l'outre-mer, les travailleurs occasionnels du secteur agricole, les aides à domicile et l'armement maritime. Les compensations, de l'ordre de 300 millions d'euros, sont organisées avec les différents opérateurs, soit un total de 4 milliards d'euros entre allègements généraux et spécifiques en année pleine.

Notre objectif pour 2020 est de nous assurer de l'encaissement des sommes attendues, mais aussi d'ancrer le principe de compensation et de veiller à la correcte détermination du taux de CSG dans le prochain PLFSS.

M. Eric Le Jaouen, premier vice-président de l'Unédic. – Nous avons l'impression depuis quelques mois d'assister à une forme de nationalisation du régime d'assurance chômage. Mais il faut souligner que ce n'est pas du tout le cas en matière de financement : 86 % des recettes de l'Unédic proviendront en 2020 des entreprises et des salariés du secteur privé, qui payent de la CSG sur leur rémunération. Le financement reste bien l'affaire des entreprises et des salariés du secteur privé.

M. Jean-Noël Cardoux, président. – On peut présenter les choses de cette manière, mais il n'en demeure pas moins que le financement de l'Unédic n'est plus majoritairement assuré par ceux qui bénéficient du système. Un financement par la CSG, c'est un financement par l'impôt déguisé, qui pèse aussi sur ceux qui ne sont pas forcément bénéficiaires de l'Unédic. C'est là une pente dangereuse...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cela a été dit, le financement de l'assurance chômage évolue : 14 milliards d'euros proviennent de l'impôt. C'est un basculement qui pose problème, en termes de gestion pour l'Unédic, mais aussi pour les salariés. Est-ce que cela aura des conséquences sur la gouvernance de l'Unédic ?

Considérez-vous que la dette de l'Unédic doit être entièrement prise en charge par le régime lui-même, par des mesures comme celles qui ont été annoncées la semaine dernière ? Ou bien serait-il justifié que l'État ou la sécurité sociale en prenne à titre exceptionnel une partie à leur charge afin de remettre les compteurs à zéro ? Il apparaissait dans de précédentes auditions que le remboursement d'environ un tiers de la dette serait problématique...

Mme Patricia Ferrand. – La question de la dette relève autant des partenaires sociaux que des responsables gestionnaires de l'Unédic. Le régime de l'assurance chômage était bénéficiaire en 2007. Mais la crise qui a suivi a été longue et les partenaires sociaux ont accepté que l'Unédic s'endette pour jouer un rôle d'amortisseur social et économique.

Inversement, la convention signée en 2017 prévoyait une réduction des dépenses de l'ordre de 960 millions d'euros par an, afin de revenir à l'équilibre à l'horizon de cinq ou sept ans et de réduire l'endettement si le cycle économique ne se dégradait pas.

L'Unédic contribue aussi à hauteur de 3,5 milliards d'euros au financement de Pôle emploi, soit 10 % de ses ressources, comme le prévoit la loi. Cela représente l'équivalent de son déficit annuel ! Les partenaires sociaux ne remettent pas en cause ce financement, mais ils souhaitent un rééquilibrage entre l'État et l'Unédic. Actuellement, l'État contribue à hauteur d'un tiers et l'Unédic des deux tiers ; les partenaires sociaux souhaiteraient un financement à parts égales. De même, l'estimation, réalisée en 2008, des dépenses actives à 10 % des recettes semble très supérieure aux sommes effectivement dépensées, le financement de Pôle emploi entraînant de ce fait un surcoût pour l'Unédic. Enfin, il faut aussi évoquer la question récurrente des travailleurs transfrontaliers : l'Unédic perd environ 600 millions d'euros chaque année depuis dix ans de ce fait. On espérait une solution, mais le Parlement européen n'a pu se prononcer avant la fin de la session parlementaire.

Ainsi les partenaires sociaux réfléchissent à la dette, à son origine. Ils font preuve de responsabilité et sont attachés à la pérennité du régime et à son équilibre. La crise économique a été particulièrement longue. La convention de 2017 devait rétablir l'équilibre, mais le Gouvernement a fait un autre choix...

M. Éric Le Jaouen. – Je partage ce qui vient d'être dit. Lorsque les partenaires sociaux sont aux manettes, ils agissent avec responsabilité et efficacité, comme ils l'ont montré dans le dossier des retraites complémentaires. Chef d'entreprise, je ne me satisfais pas de l'endettement actuel, mais nous assumons collectivement la décision, prise il y a dix ans, de ne pas aggraver la situation des Français les plus en difficulté. Il est vrai, d'un autre côté, que nous devons aussi assumer certaines dépenses que nous n'avons pas nécessairement acceptées et sur lesquelles nous n'avons pas de levier d'action... L'endettement est élevé, mais il est maîtrisé, et le coût de la dette reste modéré. Les partenaires sociaux gèrent ce régime depuis soixante ans.

Nous avons élaboré un plan de désendettement l'an dernier. La difficulté est que les décisions de gestion sont déconnectées des décisions politiques et que la durée des cycles économiques n'est pas toujours alignée sur celle des mandats. Le choix de l'endettement correspondait à la volonté politique de mener une action contracyclique, avec l'idée implicite de se désendetter en cas de retour à meilleure fortune. C'était le sens du projet nous avons élaboré l'an dernier, qui visait à réduire la dette de plus de moitié...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – En somme, la situation appellerait d'autres questions, d'ordre politique cette fois !

Mme Michelle Gréaume. – Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a exonéré totalement la part salariale des contributions d'assurance chômage. Le Gouvernement s'était engagé à compenser l'Unédic intégralement, mais il est revenu sur ce principe dans le PLFSS pour 2019. L'État a-t-il respecté ses engagements en matière de compensation en 2019 ? D'après nos estimations, le coût s'élève à 200 millions d'euros. Avez-vous la garantie que l'État compensera intégralement la perte pour l'Unédic en 2020 ? Sinon, allez-vous réduire certaines dépenses pour compenser ?

Mme Patricia Ferrand. – Pour 2019, le financement de l'exonération semble assuré, avec sans doute une compensation totale. La question se posera l'an prochain, car nous n'avons pas encore reçu l'engagement d'une compensation intégrale en 2020.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – C'est une situation qui concerne plus globalement toute la sécurité sociale.

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Les mêmes causes produisent les mêmes effets !

Je vous remercie.

La réunion est close à 19 h 35.

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES**Jeudi 20 juin 2019**

- Présidence de Mme Élisabeth Doineau, vice-présidente de la commission des affaires sociales du Sénat -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé se réunit au Sénat le jeudi 20 juin 2019.

La commission mixte paritaire procède d'abord à la désignation de son bureau, constitué de Mme Élisabeth Doineau, sénatrice, présidente, de Mme Brigitte Bourguignon, députée, vice-présidente, de M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat et de M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

Mme Élisabeth Doineau, sénatrice, présidente. – J'indique que M. Michel Amiel est suppléé par Mme Véronique Guillotin.

Notre commission mixte paritaire est réunie pour étudier la possibilité de parvenir à un texte commun sur les dispositions restant en discussion, que je laisserai les rapporteurs nous présenter. Le rapporteur pour le Sénat, Alain Milon, va d'abord présenter le texte issu des débats du Sénat, dernière assemblée saisie. Thomas Mesnier formulera ensuite ses observations.

Mme Brigitte Bourguignon, députée, vice-présidente. – Je vous remercie de nous accueillir au Sénat, et me réjouis que cette commission mixte paritaire intervienne dans des conditions plus satisfaisantes que celles qui entourent trop souvent l'examen de nos textes. Le délai qui nous sépare du vote du texte par le Sénat et celui dont nous disposons d'ici la séance publique ont permis de mener des échanges d'une rare densité et d'une grande qualité.

Ces échanges étaient nécessaires. Le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé appartient à la catégorie des textes « structurants » : la réforme des études médicales, l'organisation territoriale des soins ou la coopération entre professionnels de santé sont autant d'axes déterminants s'agissant d'une politique publique fondamentale pour nos concitoyens. Parce qu'il est important, parce qu'il engage l'avenir, un accord entre nos deux assemblées sur ce texte est à la fois difficile et symbolique.

Je voudrais donc remercier nos deux rapporteurs, qui ont multiplié les échanges, jusqu'à la soirée d'hier. Notre dossier comporte des propositions de rédaction ; j'en conclus que nos rapporteurs se sont mis d'accord sur un texte d'équilibre. Je vous propose, madame la présidente, de vérifier immédiatement avec eux que tel est bien le cas.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Comme cela est d’usage, je vous rappelle quelques éléments chiffrés sur le texte dont nous abordons aujourd’hui l’examen en vue d’aboutir, je l’espère, à un texte commun à nos deux assemblées.

Le projet de loi comptait initialement 23 articles. Il en comportait 50 de plus lors de sa transmission au Sénat. Nous avons abordé son examen dans un esprit constructif. Sans revenir sur l’équilibre général de nombreuses dispositions du texte initial et en confortant un certain nombre d’apports de l’Assemblée nationale, nous avons adopté près de 250 amendements émanant des différents groupes, 131 en commission puis 124 en séance publique. Le texte issu des travaux du Sénat compte ainsi 87 articles : 10 articles insérés par l’Assemblée nationale ont été supprimés ; 24 nouveaux articles additionnels ont été adoptés.

Restent en discussion 79 articles, puisque 18 ont été adoptés conformes par le Sénat. Parmi les articles restant en discussion, 10 n’ont fait l’objet, en outre, que d’ajustements rédactionnels.

Les principaux apports du Sénat ont été ciblés sur deux axes : la prise en compte des besoins des territoires et l’accompagnement de la transformation numérique de notre système de santé.

Une disposition retient ce matin tout particulièrement notre attention. Il s’agit, à l’article 2, de l’introduction d’une professionnalisation de la dernière année d’internat de médecine, sous la forme d’une année de pratique ambulatoire en autonomie, se déroulant en priorité dans les zones sous-dotées.

Cette disposition résulte d’une démarche transpartisane, puisque trois amendements identiques étaient présentés par Corinne Imbert, Yves Daudigny et Daniel Chasseing, issus de trois groupes politiques différents.

Elle vise à répondre à une urgence dont l’écho se fait entendre dans chacun de nos territoires respectifs, et qui s’est largement exprimée dans le grand débat national. On ne peut plus attendre dix ou quinze ans, en comptant sur les effets encore incertains de la réforme du *numerus clausus*, pour traiter les difficultés d’accès aux soins que subissent des millions de nos concitoyens.

Nos débats, au Sénat, ont été particulièrement vifs à ce sujet, comme ils l’avaient d’ailleurs été à l’Assemblée nationale, et un grand nombre de nos collègues ont plaidé pour des réponses plus dures et coercitives.

La disposition plus modérée et pragmatique que nous avons introduite nous a permis de contenir ces initiatives et de rester fidèles à la ligne de notre commission sur ce sujet. Cette disposition a été complétée par une mesure fiscale visant à inciter les jeunes praticiens à s’installer rapidement en libéral, et par une invitation des partenaires conventionnels à négocier.

Nous entendons les réactions vives des internes et des étudiants, que plusieurs d’entre nous avons reçus hier, et les réticences de certains collègues ce matin. Je souhaite néanmoins que notre commission mixte paritaire puisse s’accorder sur un texte qui adresse un signal aux élus et à nos concitoyens dans les territoires. Les échanges poursuivis avec Thomas Mesnier jusqu’à hier soir permettent de penser que ce sera bien le cas, grâce à la rédaction du compromis qui sera présenté.

Sur le volet numérique, nous avons enrichi de manière substantielle le projet de loi, en rendant automatique l'ouverture de l'espace numérique de santé et du dossier médical partagé (DMP), ou encore en renforçant les exigences d'interopérabilité. Ces apports du Sénat, introduits avec l'approbation du Gouvernement, devraient pouvoir être confirmés par notre commission mixte paritaire.

C'est le cas aussi d'autres dispositions et je remercie Thomas Mesnier, ainsi que Stéphanie Rist, pour nos échanges constructifs en amont de cette réunion.

J'entends bien que d'autres apports du Sénat pourraient ne pas recueillir le même sort favorable. Je le regrette notamment s'agissant de la composition des commissions médicales des groupements hospitaliers de territoires (GHT) : nous avons souhaité qu'elles émanent des commissions médicales des établissements parties, afin de ne pas en faire des instances hors sol ou au sein desquelles les établissements supports seraient parfois les seuls représentés. Nous aurons l'occasion d'aborder ce sujet, comme d'autres, lors de l'examen des articles.

Je conclus en regrettant que le Gouvernement ait fixé la date de la discussion et du vote sur les conclusions de cette commission mixte paritaire au 23 juillet.

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le Sénat a récemment approuvé le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation de notre système de santé, que j'aime appeler « Ma santé 2022 ».

Les échanges avec Alain Milon, que je remercie pour son accueil, ont conduit à identifier un désaccord majeur concernant l'article 2 relatif au troisième cycle des études médicales.

En séance publique, le Sénat a procédé à l'ajout d'une disposition instaurant, en dernière année de troisième cycle, des stages d'une durée d'un an en ambulatoire, effectués prioritairement en zones sous-denses, dans le cadre d'une autonomie supervisée mais non liée à un tutorat. Si tout le monde s'accorde sur la nécessité de pourvoir des postes en zones sous-denses, cet objectif louable ne saurait se traduire, pour les étudiants, par une formation en retrait des exigences de l'enseignement universitaire. Le stage étant un apprentissage supervisé, il ne nous semble pas souhaitable de se priver d'un suivi, à charge pour le pouvoir réglementaire d'en déterminer les conditions.

La proposition de compromis qui s'est dégagée de nos échanges nous semble acceptable. J'ai parfaitement conscience de l'effort demandé au Sénat ; sachez que, de mon côté, je n'ai pas ménagé ma peine pour parvenir à un tel accord.

Au-delà de ce point capital, qui conditionne la réussite de notre commission mixte paritaire, plusieurs articles doivent être évoqués. Au sein du titre I^{er}, au-delà des propositions de rédaction que nous vous soumettons, je note en particulier la reconnaissance des formations autour du « patient expert », à l'article 2 *bis*, qui était portée par Stéphanie Rist ; l'ajustement portant, à l'article 2 *ter*, sur les maîtres de stage, visant à garantir une certaine souplesse dans leur recrutement et à ne pas se priver de bonnes volontés ; la bienveillance de notre assemblée quant au maintien de l'article 4 *bis* A, introduit par le Sénat, qui vise à instaurer une obligation de négociation sur la participation des médecins à la réduction des inégalités territoriales dans le cadre conventionnel.

Au sein du titre II, une divergence portant sur l'évolution des groupements hospitaliers de territoire doit être surmontée. L'Assemblée nationale estime que le renforcement de la gouvernance médicale est nécessaire, *via* la création des commissions médicales de groupement et la mutualisation de la gestion des ressources humaines médicales. Les parties prenantes y sont d'ailleurs très attachées, et sont pleinement engagées dans cette transformation.

Outre ce point délicat, j'aimerais tout particulièrement souligner quelques points de convergence, qui m'apparaissent très encourageants. Les apports du Sénat ont été très nombreux à l'article 7 ; ils ont permis de consolider le projet territorial de santé. Je me félicite que nous ayons pu aboutir à une rédaction commune de l'article 7 *quinquies*, qui me tient spécialement à cœur. Les pharmaciens pourront ainsi délivrer des médicaments sous prescription médicale obligatoire, pour les cystites et les angines par exemple. Je sais que cet article a pu faire débat, mais la rédaction proposée apaisera toutes les craintes, et apportera un vrai changement dans le quotidien des Français.

Des échanges très constructifs sur les hôpitaux de proximité ont permis d'aboutir à une rédaction de l'article 8 qui garantira à nos concitoyens proximité et sécurité des soins, dans une logique de gradation des niveaux de recours. Nous aurons bientôt l'occasion de reparler ensemble du financement de ces hôpitaux de proximité, puisque le texte issu du débat parlementaire prévoit que ce sujet ne sera pas traité par ordonnance, mais bien dans le cadre du prochain PLFSS (projet de loi de financement de la sécurité sociale).

S'agissant du titre III, certaines modifications introduites par le Sénat peuvent encore faire l'objet d'ajustements, en particulier l'article 11 sur la création d'une plateforme des données de santé. Je tiens néanmoins à souligner que le Sénat a permis une avancée très importante dans le numérique en santé en prévoyant l'ouverture automatique du DMP pour tous, dès 2021, à l'article 12 *quater*.

Les évolutions votées par la haute chambre au sein du titre IV nous semblent globalement positives, même si quelques sujets de désaccord subsistent. Je pense notamment à la présidence du conseil de surveillance des agences régionales de santé (ARS) par le président du conseil régional ou aux modifications relatives aux Padhue (praticiens à diplôme hors Union européenne) n'ayant pas exercé en établissement de santé. Nous avons accepté d'évoluer, par exemple, sur la suppression de dispositifs dérogatoires en matière de médicaments à Mayotte ou sur le prolongement d'un an, dans certaines circonstances, du délai de reprise d'officine.

Sur les articles 18, 19 et 19 *quater*, relatifs respectivement aux captages d'eau, à l'habilitation visant à légiférer par ordonnance sur les assistants médicaux et à la sécurisation des gestes de ces mêmes assistants médicaux, nos approches ont certes été sensiblement différentes, mais je sais, au regard des excellents échanges que nous avons eus, que nous pouvons surmonter nos désaccords.

Quant au titre V, il a été le terrain d'un travail technique complémentaire entre nos deux assemblées.

L'ensemble de ces éléments me conduit à envisager une issue très positive pour nos discussions. La liasse de rédactions que nous vous proposons a fait l'objet d'échanges fournis, qui ont débouché sur un accord global entre rapporteurs. Je remercie une nouvelle fois le président Milon pour la qualité de notre dialogue.

Mme Élisabeth Doineau, sénatrice, présidente. – Vos propos sont de bon augure pour la suite de nos travaux.

M. Jean-Pierre Door, député. – Je m’exprimerai au nom du groupe des députés Les Républicains, qui n’avait pas majoritairement voté ce projet de loi, ni en commission ni en séance publique, contrairement à ce qui s’est passé au Sénat.

Légiférer par ordonnance, surtout sur des sujets d’importance tels que les établissements de santé de proximité, le projet territorial de santé ou la place des CME (commissions médicales d’établissement) dans les GHT, ne nous paraît pas opportun. Nous déplorons également que le ministère ait fait sienne une vision trop technocratique de la santé.

Toutefois, certains points de blocage ont été dénoués lors de nos débats à l’Assemblée nationale, s’agissant en particulier du *numerus clausus*, des hôpitaux de proximité, de l’organisation des CPTS (communautés professionnelles territoriales de santé) et des assistants médicaux.

Le Sénat, lui, a mis l’accent sur les besoins des territoires, ce qui nous convient parfaitement, mettant à disposition des professionnels de santé une boîte à outils efficace.

Nous avons tiqué néanmoins – je dois le dire – sur l’amendement concernant la dernière année du troisième cycle des études de médecine, avec ce stage d’un an en ambulatoire. Mais tout semble rentrer dans l’ordre, depuis hier soir ; les conditions paraissent donc réunies pour que nous soyons favorables au texte qui, je l’espère, résultera des travaux de la commission mixte paritaire.

Je conclus en retenant deux points. En premier lieu, mon impression est qu’il existe un trou dans la raquette pour certains Padhue, qui sont les oubliés de ce projet de loi. Une deuxième chose me trouble : la clause de non-concurrence, qui peut gêner les praticiens à temps partiel des hôpitaux souhaitant en même temps exercer une activité libérale - j’ai moi-même connu cette situation, dans un passé fort lointain, à l’époque où cette clause n’existait pas.

M. Gilles Lurton, député. – Je complète de quelques mots ce que vient de dire mon collègue en mentionnant une disposition qui avait été adoptée à l’unanimité par l’Assemblée nationale avant d’être supprimée par le Sénat : celle de l’article 10 *ter* sur la présence des parlementaires dans les conseils de surveillance des établissements publics de santé, avec voix consultative. Depuis qu’il est interdit de cumuler les mandats de parlementaire et de maire, nous sommes complètement exclus du fonctionnement de ces établissements, tout en étant toujours les premiers saisis quand une difficulté se fait jour. Je souhaiterais donc que nous puissions revenir sur cette suppression.

M. Yves Daudigny, sénateur. – Le groupe socialiste et républicain du Sénat, que je représente ce matin avec Nadine Grelet-Certenais, avait soutenu avec détermination, lors des débats en séance publique, l’amendement visant à modifier la dernière année du troisième cycle des études de médecine.

Notre groupe avait par ailleurs voté contre le projet dans sa globalité, estimant que la balance bénéfices-risques, comme disent les pharmaciens, n'était pas satisfaisante, en particulier au regard du recours exagéré aux ordonnances, qui permettront au Gouvernement de dessiner à sa seule main la nouvelle carte sanitaire du pays en réformant le régime des autorisations et les hôpitaux de proximité.

Il nous paraît aujourd'hui essentiel de garder ouverte une voie permettant de modifier les études de médecine générale et certaines études de spécialité au niveau du troisième cycle. Nous avons donc été attentifs aux travaux menés par les deux rapporteurs ; je les remercie pour l'énergie qu'ils ont consacrée à la recherche d'un compromis. Ce compromis nous paraît acceptable : nous l'approuverons tout à l'heure.

Les raisons qui motivaient notre opposition demeurent. Nous déterminerons notre position finale en fonction du sort de l'article 2.

Mme Stéphanie Rist, députée. – Je souhaite que nous revenions sur la suppression par le Sénat de la disposition relative à la participation des patients à la formation des professionnels de santé, pratique peu répandue dans les universités françaises au regard des exemples internationaux. Cette implication des patients valorise les connaissances acquises par le biais de leur expérience et permet une meilleure compréhension de leurs attentes et de leurs besoins par les futurs professionnels de santé.

Il me paraît important que le Sénat et l'Assemblée nationale parviennent à se mettre d'accord sur un sujet tel que la santé, qui nous concerne tous, quelles que soient nos appartenances politiques.

M. Cyrille Isaac-Sibille, député. – Le groupe des députés du Modem se félicite que le Sénat et l'Assemblée nationale aient voté le projet de loi d'organisation et de transformation du système de santé, texte majeur à bien des égards.

Restent quelques ajustements à effectuer sur certaines modifications introduites par le Sénat. Nous sommes intéressés par la volonté de ne pas créer de voie royale en remplacement de la Paces (première année commune aux études de santé), par le rééquilibrage du contrat d'engagement de service public ou par le mécanisme d'incitation fiscale, *via* la suppression des cotisations, prévu pour les jeunes médecins s'installant en zone sous-dense.

Nous regrettons en revanche la suppression de la participation des parlementaires au sein de diverses instances ; notre rôle est bel et bien de faire le lien entre les instances nationales et les problématiques locales, au sein des ARS notamment.

Quant à la question de la responsabilité populationnelle, le Sénat a jugé que son traitement relevait d'une posture déclaratoire ; il s'agit pourtant d'un principe important. En matière de prévention notamment, une approche populationnelle est nécessaire.

Il semble intéressant, par ailleurs, d'améliorer l'association des collectivités locales à la mise en œuvre de la politique de santé – c'est le principe même de la démocratie sanitaire.

Enfin, nous nous félicitons que le Sénat ait œuvré en faveur d'un déploiement élargi et accéléré de l'espace numérique de santé et du DMP.

Mme Corinne Imbert, sénatrice. – La nouvelle rédaction, négociée entre les deux rapporteurs, de l'amendement adopté au Sénat à l'article 2 me convient. Cette disposition permet en effet d'envoyer un signal fort aux élus et à nos concitoyens - je remercie d'ailleurs nos collègues de tous les groupes du Sénat pour la qualité de notre travail en commun. Les difficultés d'accès aux soins, qui sont reconnues par les internes eux-mêmes, nous obligent et continueront à nous obliger ; je voterai en tout cas cette nouvelle rédaction.

Je remercie le rapporteur du Sénat pour l'énergie qu'il a déployée et le rapporteur de l'Assemblée nationale pour son écoute bienveillante.

Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe, députée. – Ma volonté est également que cette commission mixte paritaire soit conclusive ; l'application de ce projet de loi ambitieux est très attendue, notamment dans nos territoires ruraux.

Un mot sur le titre I^{er}, porteur de transformations importantes. Nos échanges sur l'article 2 ont permis de trouver une solution commune. Quant aux transformations relatives au *numerus clausus* et aux ECN (épreuves classantes nationales), elles traduisent un changement de philosophie dans la formation des jeunes, qui doit donner davantage de place aux valeurs humanistes au détriment de la compétition.

Les jeunes – je peux en témoigner – savent de quelle confiance ils sont investis au travers de ce texte, qui s'inscrit dans une dynamique plus incitative et plus coopérative. J'anime d'ailleurs, cet après-midi, un colloque sur l'accès à la santé dans un territoire rural sous-dense, ce qui m'obligera à vous quitter avant la fin de notre réunion. Une quinzaine de jeunes internes et médecins ont répondu à l'invitation, montrant par là qu'ils n'ignorent rien de la responsabilité qui leur incombe en la matière.

Mme Véronique Guillotin, sénatrice. – Au nom du groupe du RDSE, je salue l'esprit de ce texte, qui nous semble proposer des outils souples aux mains des professionnels de santé, en vue de relever notamment les défis de l'accès aux soins et du virage numérique.

Je souhaite revenir sur un point épineux, qui a fait débat : la pratique en autonomie en dernière année de troisième cycle. Je n'y étais pas favorable : la maquette des stages est élaborée en fonction des besoins, chaque stage ayant sa raison d'être. Je considérais, en outre, que le Saspas (stage autonome en soins primaires ambulatoires supervisé) pouvait répondre à cette demande, sachant que le stage se fait, en l'occurrence, sous la supervision d'un maître de stage, et non en totale autonomie.

Mon groupe et moi-même saluons le consensus trouvé entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Si je reste sceptique sur la portée de cette nouvelle rédaction, il me semble qu'un pas est ainsi effectué.

Ce projet de loi comporte, pour le reste, beaucoup de mesures positives ; il est donc important que cette commission mixte paritaire soit conclusive, afin que son application ne soit pas reportée.

Mme Martine Berthet, sénatrice. – Je me félicite du consensus auquel sont parvenus les rapporteurs sur les Padhue pour élargir l'accès à la procédure d'autorisation à l'ensemble des établissements de santé. En revanche, je regrette que mon amendement qui

réglait certaines situations individuelles, notamment celle des Padhue qui ont pris la nationalité française, grâce à une procédure de pré-examen n'ait pas été repris.

Mme Albane Gaillot, députée. – Je salue l'avancée qu'est l'ouverture automatique des espaces numériques de santé : elle répond à l'ambition d'intégrer pleinement le numérique dans la santé et de faire du patient un acteur à part entière du parcours de soin.

Mme Élisabeth Doineau, sénatrice, présidente. – Nos échanges montrent le travail considérable accompli dans les deux assemblées pour aboutir à un consensus sur ce texte.

Article 1^{er}

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 1 revient au texte de l'Assemblée nationale : la notion d'évolution prévisionnelle des effectifs et des compétences des acteurs de santé est doublement satisfaite par la détermination des besoins du territoire par les agences régionales de santé (ARS) et par la consultation des conférences régionales de la santé (CRSA).

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cette proposition supprime l'un de mes amendements adopté par la commission des affaires sociales du Sénat, mais en gage de bonne volonté, je m'y rallierai.

M. Yves Daudigny, sénateur. – La rédaction serait aussi sur un amendement du groupe socialiste et républicain, c'est pourquoi nous voterons contre cette proposition de rédaction.

La proposition de rédaction n° 1 est adoptée.

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 2 revient au texte de l'Assemblée nationale. Il n'est pas nécessaire que le décret fixe des plafonds de voies d'accès à la deuxième ou troisième année du premier cycle. Laissons aux universités le soin de proposer des solutions dans le respect des objectifs de diversification qui seront fixés par décret.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Avis favorable.

La proposition de rédaction n° 2 est adoptée.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous arrivons au point le plus discuté du texte, qui a fait l'objet d'échanges nourris avec mon co-rapporteur, Alain Milon : l'introduction par le Sénat d'un stage d'un an, en dernière année de troisième cycle, en exercice ambulatoire dans les zones sous-denses. Nous sommes parvenus à un compromis, présenté dans la proposition de rédaction n° 3, qui prévoit une durée de stage de six mois et maintient un régime de supervision qu'il appartiendra au pouvoir réglementaire d'adapter.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cette proposition constitue une rédaction de compromis, inscrivant dans la loi la généralisation obligatoire du stage en soins premiers en autonomie supervisée (Saspas) pour les étudiants de dernière année de médecine générale – alors que jusqu’à présent le principe de ce stage est prévu par un arrêté. Le Saspas existe depuis 2004, mais ne touche pas les étudiants en médecine générale, notamment en raison du manque de maîtres de stage.

Ce stage durera au moins un semestre, permettant aux étudiants de se succéder semestre après semestre sur un même terrain de stage, prioritairement situé dans une zone sous-dotée. Les étudiants qui le souhaiteront pourront éventuellement prolonger ce stage en pratique ambulatoire.

Il sera effectué sous le régime de l’autonomie supervisée, dont les contours seront définis par décret, notamment pour ouvrir la possibilité d’une supervision à distance. C’est un moyen de ménager de la souplesse dans l’organisation des terrains de stage. Il serait cependant plus satisfaisant de disposer de maîtres de stage en nombre suffisant et, pour cela, de développer significativement leur formation au cours des prochaines années.

Le principe d’un stage en pratique ambulatoire pourra être étendu par décret aux étudiants de troisième cycle d’autres spécialités de premier recours, au moment du troisième cycle qui paraîtra le plus pertinent.

Cette intégration de l’obligation du Saspas dans la loi permettra à l’ensemble des étudiants de médecine générale, et le cas échéant d’autres spécialités, de découvrir l’exercice ambulatoire dans les territoires. Les étudiants qui le souhaiteront pourront ensuite commencer leur exercice professionnel dans ce territoire sous le statut de médecin collaborateur ou de médecin adjoint.

Le Saspas permettra également de déployer l’ensemble d’une promotion sur les territoires, qui disposeront ainsi du renfort d’étudiants parvenus presque au terme de leur formation.

M. Jean-Pierre Door, député. – L’amendement voté par le Sénat avait suscité des réserves parmi les députés, mais aussi les représentants des étudiants, des internes et des chefs de clinique. Il risquait de faire échouer cette CMP. Je me félicite donc du compromis trouvé dans cette proposition de rédaction, qui prévoit six mois obligatoires et six mois facultatifs. Nous la voterons.

M. Yves Daudigny, sénateur. – Un compromis n’est, par définition, pas entièrement satisfaisant. C’est néanmoins une avancée essentielle dans la lutte contre les déserts médicaux. La référence aux territoires sous-dotés est également conservée. C’est pourquoi le groupe socialiste et républicain votera la proposition de rédaction.

M. Cyrille Isaac-Sibille, député. – Je félicite les rapporteurs pour leur travail. Malheureusement, nous n’avons pas eu le temps d’entendre les représentants des syndicats étudiants sur le sujet.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous avons reçu hier les représentants des syndicats, avec les auteurs de cet amendement. Ils nous ont confirmé que la durée de six mois leur convenait. Cela étant dit, il faut bien sûr tenir compte de l’avis des syndicats, mais aussi des millions de Français qui attendent des mesures.

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous avons eu des échanges constants et productifs avec les représentants des étudiants.

La proposition de rédaction n° 3 est adoptée.

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 4 revient au texte de l'Assemblée nationale. L'ajout relatif aux échanges internationaux ne semble pas nécessaire, l'objet du projet de loi étant d'abord de former les étudiants au plus près des besoins des territoires.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Avis favorable.

La proposition de rédaction n° 4 est adoptée.

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 5 revient au texte de l'Assemblée nationale : si l'orientation progressive des étudiants vers la filière la plus adaptée a vocation à couvrir les trois cycles des études de médecine, il est pertinent d'évaluer les incidences de cette orientation sur l'organisation du troisième cycle.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cette proposition supprime un amendement que j'ai fait adopter par la commission des affaires sociales, mais je la voterai.

La proposition de rédaction n° 5 est adoptée.

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

Article 2 bis

La proposition commune n° 6, rédactionnelle, est adoptée.

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 7 réintroduit la mention de la participation des patients aux formations pratiques et théoriques.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat avait supprimé cette mention, considérant que la pratique était déjà une réalité. Cependant, je ne m'oppose pas à ce qu'elle figure dans la loi. Attention toutefois à ne pas encourager la professionnalisation des représentants des patients.

La proposition de rédaction n° 7 est adoptée.

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

Article 2 ter

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 8 assouplit les conditions de délivrance des agréments aux praticiens destinés à être maîtres de stage, afin de faciliter la maîtrise de stage en pratique ambulatoire. Cela va dans le sens de la position de compromis que nous avons trouvée sur l'article 2.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Avis favorable. C'est une amélioration de l'amendement d'Élisabeth Doineau...

Mme Élisabeth Doineau, sénatrice, présidente. – En effet ! J'y suis favorable.

La proposition de rédaction n° 8 est adoptée.

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

Article 3

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le Sénat a adopté un amendement précisant que la procédure de certification permet la valorisation de l'évolution des parcours professionnels. L'intention du Sénat me semble satisfaite, d'où cette proposition de rédaction n° 9.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le passage supprimé avait été introduit par notre commission sur les préconisations du professeur Uzan, mais nous nous rangeons à la position de l'Assemblée nationale.

La proposition de rédaction n° 9 est adoptée.

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

Article 3 bis A

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat a supprimé une grande partie de cet article ; nous proposons, conjointement avec Thomas Mesnier, la suppression du reste de l'article qui n'apparaît plus nécessaire.

La proposition commune de rédaction n° 10 est adoptée et l'article 3 bis A est supprimé.

Article 3 bis

L'article 3 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 4

L'article 4 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 4 bis A

L'article 4 bis A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 4 bis

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Cet article introduit un régime dégressif d'exonérations de cotisations sociales pour les médecins qui s'installent à titre libéral dans un délai de trois ans à compter de l'obtention du diplôme. C'est une mesure qui a plutôt sa place dans le PLFSS, d'où ma proposition n° 11 de suppression de l'article.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cet article a été introduit par le Sénat pour contrebalancer, en quelque sorte, le stage en zone sous-dotée instauré à l'article 2. La ministre nous a assuré qu'elle ferait des propositions allant dans ce sens dans le cadre du prochain PLFSS. Nous y serons attentifs ! En attendant, avis favorable à la suppression.

La proposition de rédaction n° 11 est adoptée et l'article 4 bis est supprimé.

Article 5

L'article 5 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 5 bis

L'article 5 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 5 ter

L'article 5 ter est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 5 quater

L'article 5 quater est supprimé.

Article 6

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 12 réécrit cet article pour revenir à la rédaction de l'Assemblée nationale. Les ordonnances de mise à jour du statut de praticien hospitalier dans le cadre de l'habilitation prévue par cet article font l'objet de discussions entre le ministère et les praticiens. Adopter la rédaction du Sénat déstabiliserait ce processus.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – C'est une position logique. Ce qui l'est moins, c'est de traiter un tel sujet par voie d'ordonnances ! Nous nous abstenons, en laissant le soin à la majorité gouvernementale d'adopter cette proposition de rédaction...

La proposition de rédaction n° 12 est adoptée, et l'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6 bis A

La proposition n° 13, rédactionnelle, est adoptée.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cet article est le fruit d'une collaboration approfondie entre le Sénat et la Direction générale de l'offre de soins (DGOS). Je remercie le rapporteur de l'Assemblée nationale d'y apporter sa contribution. C'est le corollaire de l'article 6 : s'il convient de développer l'exercice partagé entre la médecine de ville et l'hôpital, il faut aussi prendre garde aux effets de concurrence qui pourraient en résulter au sein d'un territoire, au détriment de l'hôpital public.

L'article 6 bis A clarifie ainsi une disposition de la loi HPST qui n'avait jamais été appliquée, en précisant la portée de la possible limitation des activités des praticiens hospitaliers démissionnaires, dès lors qu'elles peuvent entrer en concurrence avec celles de leur établissement. Il complète cette disposition par une limitation similaire pour les praticiens exerçant à temps non complet.

L'article 6 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6 bis

L'article 6 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 7 B

L'article 7 B est supprimé.

Article 7 D

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 14 rétablit dans une rédaction de compromis cet article supprimé par le Sénat, en réintégrant les parlementaires dans la composition des conseils territoriaux de santé. Ces conseils sont des organes de la démocratie sanitaire dans les territoires.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – J'ai dit à la ministre que l'interdiction, par le gouvernement précédent, du cumul des mandats parlementaires et des mandats exécutifs locaux était une erreur. Ce gouvernement a cherché à la compenser en intégrant des parlementaires qui se trouvent désormais hors sol dans divers conseils de surveillance. Si la demande est forte, je ne m'oppose pas à ce que des sénateurs siègent dans les conseils territoriaux de santé mais ce n'est pas la solution. C'est pourquoi j'avais demandé à la ministre, en séance, d'envisager la possibilité d'autoriser le cumul entre certaines fonctions et le mandat parlementaire. Naturellement, elle ne m'a pas répondu.

La proposition du rapporteur de l'Assemblée nationale me satisfait ; c'est une voie médiane entre nos deux positions.

M. Jean-Pierre Door, député. – Il est important que, dans le domaine sanitaire, les parlementaires soient présents sur le terrain. Puisqu'ils ne peuvent plus être maires, il convient qu'au moins ils participent à l'élaboration des contrats locaux de santé, des projets territoriaux de santé et des GHT. Depuis l'entrée en vigueur du non-cumul des mandats, nous avons été mis sur la touche. Avec cette proposition de rédaction, nous revenons en quelque sorte par la fenêtre...

Mme Nadine Grelet-Certenais, sénatrice. – Le groupe socialiste et républicain était opposé à la suppression de cet article par le Sénat. Le cumul des mandats ne réglera pas la question : tous les parlementaires n'étaient pas maires. L'intégration des parlementaires aux conseils territoriaux de santé va dans le bon sens.

M. Cyrille Isaac-Sibille, député. – Ne pénalisons pas la population pour l'adoption du non-cumul des mandats ! Les parlementaires doivent jouer le rôle de relais entre la population et le Gouvernement. Cette mesure est dans notre intérêt commun.

M. Gilles Lurton, député. – Je crains que si nous attendons le retour du cumul des mandats, pour réintroduire des parlementaires dans ces conseils, notamment les conseils de surveillance des établissements de santé, nous n'attendions longtemps...

La proposition de rédaction n° 14 est adoptée et l'article 7 D est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 7 E

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 15 rétablit cet article, supprimé par le Sénat, dans sa version votée par l'Assemblée nationale. L'inscription de la responsabilité populationnelle dans la loi reflète en effet la philosophie de ce texte.

La proposition de rédaction n° 15 est adoptée et l'article 7 E est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 7 F

L'article 7 F est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 7

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 16 supprime l'alignement de la durée des contrats territoriaux de santé sur celle des schémas régionaux d'organisation des soins. Une telle rigidité risque de freiner les dynamiques positives déjà à l'œuvre.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je suis favorable à cette suppression, même si je ne vois pas de rigidité dans l'amendement d'Élisabeth Doineau...

Mme Élisabeth Doineau, sénatrice, présidente. – Cette proposition de rédaction supprime en effet une mesure introduite par un amendement dont je suis l'auteur. Son objet était d'éviter l'accumulation en mille-feuilles des dispositifs territoriaux, qui pose un problème de lisibilité. Mais je ne serai pas rigide, et je voterai cette proposition ! Veillons toutefois à la cohérence des dispositifs.

La proposition de rédaction n° 16 est adoptée.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat a prévu que l'union régionale des professionnels de santé (URPS) appuie les CPTS dans l'élaboration du projet territorial de santé. Afin de s'adapter à la réalité des territoires, il est proposé de préciser que cet appui est éventuel et non obligatoire. C'est l'objet de la proposition commune de rédaction n° 17.

La proposition commune de rédaction n° 17 est adoptée.

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 18 supprime la possibilité, pour les médecins inscrits dans une même CPTS, d'être conjointement désignés médecins traitants. Cette possibilité existe pour les médecins en maisons de santé, mais les CPTS ont une patientèle bien plus large. Ce serait donc prématuré, alors que les CPTS sont en voie de constitution. De plus, les négociations conventionnelles sur ce sujet sont en cours : des avenants doivent être signés aujourd'hui même.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat avait donné un avis de sagesse sur ce point, et le Gouvernement s'y était opposé. Nous nous rangerons à l'avis de la présidente !

Mme Élisabeth Doineau, sénatrice, présidente. – Je suis en effet à l'origine de cette mesure, mais nous ne pourrions l'envisager que quand les CPTS auront maillé l'ensemble du territoire. Je suis donc favorable à sa suppression.

M. Cyrille Isaac-Sibille. – Toute contrainte imposée aux médecins serait un frein à la constitution des CPTS.

La proposition de rédaction n° 18 est adoptée.

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

Article 7 bis AA

La proposition commune n° 19, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 7 bis AA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 7 bis

La proposition commune n° 20, rédactionnelle, est adoptée.

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

Article 7 ter A

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 21 supprime l'article 7 ter A qui introduit l'infirmier référent - qui n'est demandé que par un seul syndicat infirmier. Nous voulons favoriser l'exercice pluri-professionnel, notamment dans le cadre des CPTS, et dans le cadre des infirmiers de pratique avancée qui sortiront bientôt de formation.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – À l'avenir, les patients s'adresseront à une équipe de soins. C'était un amendement de M. Yves Daudigny, mais nous rejoindrons l'avis du rapporteur.

M. Yves Daudigny. – Je voterai contre.

La proposition de rédaction n° 21 est adoptée.

L'article 7 ter A est supprimé.

Article 7 ter B

L'article 7 ter B est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 7 ter

L'article 7 ter est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 7 quater

L'article 7 quater est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 7 quinquies A

L'article 7 quinquies A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 7 quinquies

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 22 vise à respecter les recommandations de la Haute Autorité de santé.

La proposition commune de rédaction n° 22 est adoptée.

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

Article 7 sexies A

La proposition commune n° 23, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 7 sexies A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 7 sexies B

L'article 7 sexies B est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 7 sexies C

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 24 rétablit l'article inséré par l'Assemblée nationale en première lecture. Il donne aux orthoptistes la possibilité d'adapter, à l'instar des opticiens-lunetiers, les prescriptions médicales initiales de verres correcteurs. Je salue les échanges constructifs que nous avons eus avec M. Milon. Je suis ouvert à un travail commun sur la filière visuelle.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La commission des affaires sociales du Sénat a supprimé cet article pour alerter la ministre sur le respect de sa promesse et de celle de sa prédécesseure, Mme Touraine, de proposer une loi sur la filière visuelle. Je ne suis pas opposé au travail des orthoptistes mais les différents métiers de la filière doivent se coordonner. Avis favorable à la réintroduction de cet article.

Mme Élisabeth Doineau, sénatrice, présidente. – Je suis candidate pour travailler sur ce sujet.

La proposition commune de rédaction n° 24 est adoptée.

L'article 7 sexies C est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 7 sexies

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 25 rétablit l'article dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale.

La proposition de rédaction n° 25 est adoptée.

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

Article 7 septies A

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 26 supprime cet article, issu du Sénat, qui met en place des

mesures existant déjà pour les médecins et d'autres professions de santé. Cela relève plutôt du PLFSS. Si la mesure pouvait être incitative pour les médecins, qui ont une couverture maternité très faible, la protection maternité des autres professions médicales est déjà satisfaisante. Attendons le PLFSS.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – L'intervention de la ministre en séance publique au Sénat était identique à celle de M. Mesnier. Renvoyons ce sujet au PLFSS.

La proposition de rédaction n° 26 est adoptée et l'article 7 septies A est supprimé.

Article 7 septies

L'article 7 septies est supprimé.

Article 8

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 27 supprime la disposition mentionnant les établissements publics de santé gérant des secteurs de psychiatrie, qui était un amendement de M. Michel Amiel. Cette précision n'apparaissait pas nécessaire à cet endroit du texte.

La proposition commune de rédaction n° 27 est adoptée.

Les propositions communes n°s 28 et 29, rédactionnelles, sont adoptées.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 10

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Les propositions de rédaction n°s 30, 31 et 32 reviennent aux rédactions de l'Assemblée nationale, notamment sur la composition des commissions médicales de groupement, sur la gestion des ressources humaines médicales. Ce sont des avancées majeures du projet de loi. Des négociations sont en cours entre le ministère et le secteur hospitalier, qui a rappelé ses attentes hier.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Avis favorable aux propositions de rédaction n°s 30 et 32. Je m'abstiendrai sur la proposition de rédaction n° 31, qui me semble dangereuse. Si une commission médicale d'établissement est élue au sein du GHT, si celui-ci inclut un CHU, il est probable que les membres de la commission médicale du GHT seront tous issus du CHU, et que les hôpitaux voisins seront écartés de cette commission médicale.

M. René-Paul Savary, sénateur. – Moi-même, je suis inquiet sur les GHT. Ayant encore un mandat local, j'assiste aux conseils territoriaux. Je fais partie du conseil de surveillance d'un petit hôpital et de celui d'un hôpital plus important. Les établissements sont de tailles très diverses dans les GHT. Avec l'hôpital de proximité, il y aura des classements pour certains et des déclassements pour d'autres...

Les GHT sont également ouverts aux établissements privés et au médico-social. Une commission médicale de GHT mettrait de côté une partie des soins de premier recours traités par ces autres structures, à but lucratif ou non, ainsi que le médico-social. Une commission médicale de GHT doit être l'émanation des différentes CME des structures membres, voilà la remontée du terrain.

M. Gilles Lurton, député. – Très bien !

M. Jean-Pierre Door, sénateur. – MM. Savary et Milon ont tout dit. Un amendement du groupe Les Républicains à l'Assemblée nationale prévoyait que ces commissions médicales de GHT puissent comprendre tous les hôpitaux du périmètre du GHT, et qu'il n'y ait aucune majorité qui puisse se déterminer lorsque la commission médicale de groupement existerait. Sinon, ce serait au détriment des hôpitaux satellites du GHT. Un décret paraîtra. La commission médicale de GHT doit être sous surveillance des parlementaires. Je m'abstiendrai sur la proposition de rédaction n° 31, mais voterai les propositions n°s 30 et 32.

Mme Véronique Guillotin, sénatrice. – Je m'abstiendrai aussi sur la proposition n° 31. Je suis plutôt favorable aux commissions médicales de GHT, puisque cela semble important pour la fluidité des ressources humaines et une meilleure répartition au profit des hôpitaux de proximité. Conservons toutefois un équilibre entre les gros hôpitaux et les hôpitaux de proximité et veillons au risque de dysfonctionnements.

M. Yves Daudigny, sénateur. – Le groupe socialiste et républicain avait exprimé les mêmes réserves et inquiétudes sur la composition des futures commissions médicales de groupement par rapport aux CME.

M. Gilles Lurton, député. – Je partage ces arguments, et avais évoqué ce point à l'Assemblée nationale. La ministre avait été parfaitement à l'écoute de cette inquiétude. Pourquoi introduire alors cette proposition de rédaction n° 31 ? Je voterai contre.

Les propositions de rédaction n°s 30, 31 et 32 sont adoptées.

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

Article 10 bis AA

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 33 supprime l'article 10 bis AA adopté par le Sénat, qui est satisfait : les établissements ou services médico-sociaux qui signent une convention avec un GHT sont déjà associés au projet médical partagé.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – M. Bernard Bonne, auteur de l'amendement introduisant cet article, accepte sa suppression dès lors qu'il est satisfait.

La proposition de rédaction n° 33 est adoptée et l'article 10 bis AA est supprimé.

Article 10 bis A

L'article 10 bis A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 10 ter

M. Gilles Lurton, député. – Je n’ai pas eu le temps matériel de déposer une proposition de rédaction sur la participation des parlementaires au conseil de surveillance des établissements de santé. Si la commission mixte paritaire acceptait de l’adopter, nous pourrions revenir à la rédaction de l’Assemblée nationale.

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Nous avons évoqué ce sujet lors du débat sur les CTS, et avons abouti à une position médiane. Gardons ce point d’équilibre entre Assemblée nationale et Sénat. Non membre du comité de surveillance de l’hôpital de ma circonscription, j’ai quand même été sollicité pour résoudre des problèmes. Votre amendement poserait des difficultés sur le choix des parlementaires présents – et notamment des sénateurs.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – L’article 10 *ter* indiquait que « le sénateur et le député dont la circonscription d’élection est le siège de l’établissement principal peuvent participer au conseil de surveillance ». Or il y a plusieurs sénateurs par circonscription ; lequel choisir ? La proposition de M. Mesnier me semble largement suffisante. Un sénateur a comme circonscription l’ensemble du département.

L’article 10 ter est supprimé.

Article 10 quater

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 34 précise la rédaction de cet article additionnel issu du Sénat, afin de le rendre plus opérationnel.

La proposition commune de rédaction n° 34 est adoptée.

L’article 10 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 10 quinquies

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 35 supprime l’article 10 *quinquies* qui prévoit une délibération du conseil de surveillance des établissements de santé sur les « orientations stratégiques et financières pluriannuelles et leurs modifications ». Une telle modification apporterait l’équilibre actuel de la gouvernance hospitalière – cela n’est pas opportun.

M. Alain Milon, rapporteur. – Nous avons trouvé cet amendement de M. Bernard Jomier intéressant, mais nous nous rangerons à l’avis de l’Assemblée nationale.

M. Yves Daudigny. – Le groupe socialiste et républicain votera contre.

La proposition de rédaction n° 35 est adoptée et l’article 10 quinquies est supprimé.

Article 11

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 36 supprime une disposition adoptée par le Sénat qui exonère les collectivités territoriales hébergeant des données de santé pour le compte d’un tiers sur lequel elles exercent une tutelle, de la production d’un certificat portant sur la sécurisation des données. Ce sujet est très sensible. Ce serait un mauvais signal donné aux usagers, alors que ces données de santé sont très convoitées.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – L’amendement de M. Bernard Bonne traduisait les préoccupations des collectivités territoriales. Nous pourrions réétudier ces sujets ultérieurement.

La proposition de rédaction n° 36 est adoptée.

L’article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 11 bis AA

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 37 supprime l’article 11 bis AA qui risque d’être inconstitutionnel, et qui créerait une expérimentation concurrente du *Health Data Hub* (entrepôt de données de santé) de l’article 11. C’est inopportun.

M. René-Paul Savary, sénateur. – Je me suis inspiré d’un rapport du Conseil stratégique auprès du Premier ministre, qui préconisait des investissements et des sites expérimentaux au sein des CHU sur l’intelligence artificielle dans le domaine de la santé. Il y a une vraie cohérence. Sans cela, ces établissements ne feront rien, alors que des progrès considérables peuvent en être attendus. La France n’est pas mal placée, il serait dommage que ces expérimentations se fassent à l’étranger plutôt qu’en France. Je regrette la suppression de cet article, dont la philosophie est largement partagée.

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – L’article est satisfait par l’article 11. Les CHU hébergeant des données de santé ont vocation à rentrer en interaction avec le *Health Data Hub*.

M. Cyrille Isaac-Sibille, député. – Il y a déjà des expérimentations dans les entrepôts de données de santé des CHU. Cet article est donc satisfait.

M. René-Paul Savary, sénateur. – Tant mieux si cet article est satisfait. Il faut trouver des complémentarités.

La proposition de rédaction n° 37 est adoptée et l’article 11 bis AA est supprimé.

Article 11 bis A

L’article 11 bis A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 12 A

La proposition commune n° 38, rédactionnelle, est adoptée.

L’article 12 A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 12

La proposition commune n° 39, rédactionnelle, est adoptée.

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Si je partage l'intention du Sénat d'inclure à l'espace numérique un répertoire des associations d'utilisateurs du système de santé agréées, il n'est pas nécessaire de l'inscrire dans la loi. Nous serons vigilants à ce que cela soit inclus dans l'espace de santé numérique.

La proposition de rédaction n° 40 est adoptée.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 12 ter AA

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Aux termes de l'article L. 6213-1 du code de la santé publique, un biologiste médical peut être soit un médecin, soit un pharmacien. La rédaction proposée en tire les conséquences.

La proposition commune de rédaction n° 41 est adoptée.

L'article 12 ter AA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 12 ter

La proposition commune n° 42, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 12 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 12 quater

La proposition commune n° 43, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 12 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 12 quinquies

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 44 aligne les professionnels pouvant accéder au dossier médical de santé au travail avec ceux pouvant accéder au dossier médical partagé.

La proposition commune de rédaction n° 44 est adoptée.

L'article 12 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 12 sexies

La proposition commune n° 45, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 12 sexies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 13

La proposition commune n° 46, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 13 bis A

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – L'article 13 bis A instaure « un principe de médiation numérique en santé ». Si la médiation numérique peut faciliter l'accès aux soins, son champ est plus vaste que celui de la santé. Ce principe ne relève pas de la loi ni de l'organisation du système de santé. La proposition de rédaction n° 47 le supprime.

Mme Nadine Grelet-Certenais, sénatrice. – J'entends que vous reconnaissez ce principe fondamental de médiation numérique, qui est un moyen d'accompagner certains publics – fragiles ou jeunes par exemple – manquant de connaissances ou de responsabilisation sur l'utilisation du numérique en matière de santé. Nous devons être très vigilants sur ce point.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – L'introduction dans la loi de la définition de la « médiation numérique en santé » a été plébiscitée par de nombreuses associations et par la Haute Autorité de santé, dans son rapport d'analyse prospective 2019 sur la révolution numérique. Cette définition tient compte des inquiétudes du défenseur des droits sur l'accès aux services numériques de santé des personnes les plus éloignées des usages numériques, pour des raisons financières, géographiques ou culturelles.

L'Assemblée nationale s'interroge sur sa portée réelle. Sa matérialisation dépendra des moyens que le Gouvernement lui attribuera. Lorsque le législateur a introduit dans la loi la définition de la médiation sanitaire, personne n'a trouvé à redire.

La proposition de rédaction n° 47 est adoptée et l'article 13 bis A est supprimé.

Article 14

La proposition commune n° 48, rédactionnelle, est adoptée.

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

Article 14 bis

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions sur l'opportunité et les modalités d'une évaluation des technologies numériques en santé. Le Sénat a adopté une disposition à l'article 14 autorisant le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi relative à l'évaluation des logiciels destinés à fournir des informations utilisées à des fins diagnostiques et d'aide aux choix thérapeutiques. Cette autorisation est conditionnée à la remise au Parlement, au plus tard le 31 décembre 2019, d'un rapport détaillant les enjeux et les modalités d'une évaluation de ces logiciels. Le maintien de l'article 14 bis est contradictoire avec ces dispositions.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Avis favorable à la proposition de rédaction n° 49.

La proposition de rédaction n° 49 est adoptée et l'article 14 bis est supprimé.

Article 15

L'article 15 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 17

L'article 17 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 17 bis

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 50 rétablit l'article 17 bis, supprimé par le Sénat, qui faisait le point sur l'accompagnement en cours de grossesse, et notamment l'accès à l'entretien prénatal. Elle allonge de 6 à 12 mois le délai après la promulgation de la loi pour obtenir un rapport.

Mme Élisabeth Doineau. – Le Sénat rejette habituellement les propositions de rapports.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je vous souhaite bon courage, monsieur le rapporteur, pour obtenir un jour votre rapport... Je m'abstiendrai. Dans la loi Touraine, une cinquantaine de rapports avaient été demandés. Si tous avaient été acceptés, Mme Touraine n'aurait jamais eu le temps d'appliquer ses réformes, et M. Hollande aurait été obligé de nommer un ministre chargé des rapports !

M. Cyrille Isaac-Sibille, député. – Hier, la ministre nous a rappelé qu'il y a un vrai travail de prévention à faire, notamment sur la consommation de tabac par la femme enceinte.

Mme Élisabeth Doineau, sénatrice, présidente. – Mme Peyron a déjà rendu un rapport sur la PMI. Mieux vaut agir sur le terrain que formuler des préconisations.

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il n'y a que deux demandes de rapport dans ce texte, car j'avais veillé aussi sur ce point...

Mme Élisabeth Doineau, sénatrice, présidente. – Je m'abstiendrai.

La proposition de rédaction n° 50 est adoptée.

L'article 17 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 18

Les propositions communes de rédaction n°s 51, 52 et 53, respectivement rédactionnelle, de coordination et rédactionnelle, sont adoptées.

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 54 rétablit la rédaction de l'Assemblée nationale pour les mesures de simplification relatives au captage d'eau.

La proposition de rédaction n° 54 est adoptée de même que la proposition commune n° 55, rédactionnelle.

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 56 supprime l'alinéa 44 de cet article, pour supprimer l'extension aux Ehpad de la faculté d'organiser une délégation de tarification entre ARS et conseils départementaux. Cette mesure, qui fait l'objet de travaux dans le cadre de la future réforme de la dépendance, n'a pas fait l'objet d'une concertation suffisante avec les acteurs concernés et trouverait davantage sa place dans les discussions à venir.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je m'abstiendrai.

La proposition de rédaction n° 56 est adoptée.

L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 18 bis A

L'article 18 bis A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 19

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 57 rétablit l'habilitation à légiférer par ordonnance, qui permettra de tirer les conséquences législatives de la négociation conventionnelle en cours avec les assistants médicaux. On peut regretter que cette négociation se fasse en même temps que le débat parlementaire... La proposition commune de rédaction n° 58 est de coordination.

Les propositions communes de rédaction n^{os} 57 et 58 sont adoptées.

L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 19 bis AAA

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 59 supprime cet article, adopté par le Sénat, qui met fin à une expérimentation, prévue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, autorisant l'exercice non-salarié dans les centres de santé. Plusieurs expérimentations sont en cours ; il serait regrettable d'y mettre un terme.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – J'étais intervenu en séance en faveur de cet amendement de Mme Cohen. Je m'abstiendrai.

La proposition de rédaction n° 59 est adoptée. L'article 19 bis AAA est supprimé.

Article 19 bis AA

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 60 supprime cet article, adopté par le Sénat, qui confie la présidence du conseil de surveillance de l'ARS au président du conseil régional – ce qui serait surprenant puisqu'il s'agit d'une agence de l'État.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je regrette justement que les agences de l'État ne soient pas régionalisées...

M. Jean-Pierre Door, député. – Excellente idée des sénateurs ! Mettre les élus au sein des ARS, et leur confier la présidence du conseil de surveillance, serait bienvenu, qu'il s'agisse du président du conseil régional ou d'un parlementaire. Après tout, dans le temps, les préfets géraient en association avec les élus locaux. Mais c'était le vieux monde...

M. René-Paul Savary, sénateur. – J'avais déposé un amendement pour territorialiser notre système de santé, afin qu'il réponde au mieux aux préoccupations locales tout en déclinant la politique nationale par le biais des ARS, organismes déconcentrés, dont les conseils de surveillance sont présidés par les préfets de région : dans le Grand Est, cela fait dix départements ! Le préfet de région ne peut connaître tous les dossiers, dont les financements sont de surcroît très variés. Cet article créait un contre-pouvoir face à la prédominance de l'État sur les élus locaux. Ce serait instaurer un élément de démocratie locale déterminant, sans avoir à transférer des pouvoirs exorbitants. En prévoyant que le président du conseil régional puisse se faire représenter, j'ouvrais la voie à des parlementaires...

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous reviendrons un jour sur la nécessité de faire de la régionalisation en matière de santé. Les directeurs d'ARS sont mutés au bout de quelques années, et les hôpitaux connaissent des difficultés. Pour que cette CMP soit conclusive, je m'abstiendrai. Nous pourrions y revenir.

La proposition de rédaction n° 60 est adoptée. L'article 19 bis AA est supprimé.

Article 19 bis A

L'article 19 bis A est supprimé.

Article 19 ter

L'article 19 ter est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 19 quater

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 61 rétablit cet article, supprimé par le Sénat, et qui sécurise juridiquement l'exercice des assistants médicaux : faute de disposition législative expresse, celui-ci pourrait constituer une forme d'exercice illégal de la médecine. Ce serait regrettable, puisque l'accord conventionnel est signé aujourd'hui !

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – C'est justement pour cela que nous avons supprimé cet article : pourquoi demander au Parlement d'intervenir pendant des négociations conventionnelles ? C'est avant que nous aurions dû intervenir.

On nous demande de constater : soit, mais à l'avenir, il faudrait voter les lois avant de les mettre en application.

La proposition de rédaction n° 61 est adoptée. L'article 19 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire

Article 20

L'article 20 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 21

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 62 revient sur l'élargissement de la condition de présence instaurée par le Sénat dans le cadre de la procédure d'autorisation d'exercice dérogatoire aux établissements et services médico-sociaux prévue par cet article. Il est primordial de garantir les compétences des Padhue, autorisés de manière pérenne à exercer sur le territoire français, en maintenant un lien entre l'activité effectivement exercée et l'activité qui pourrait être autorisée à travers la procédure.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Sur les Padhue, nos deux assemblées ont beaucoup travaillé à élargir la procédure d'autorisation d'exercice, qui a pour ambition de régler la situation à l'horizon 2021. L'Assemblée l'a ouverte aux Padhue exerçant comme professionnels de santé ; le Sénat, aux Padhue ayant satisfait à leurs conditions d'exercice dans le privé et le secteur médico-social. L'Assemblée supprime ce dernier cas. Le Sénat aurait souhaité limiter sa rédaction aux Ehpad. Nous n'en ferons pas un point de blocage, mais cela aurait semblé une bonne solution. Comme tous les acteurs de santé ont agi dans l'illégalité, il faut être équitable. Et, pour régler tous les cas en 2021, il ne faut pas en exclure une partie dans ce texte. Contrairement à l'ambition du Gouvernement, la question des Padhue ne sera pas close.

Mme Martine Berthet, sénatrice. – Sans élargir la procédure *ad hoc*, mon amendement visait à pré-examiner certains cas, exclus de cette procédure.

M. Yves Daudigny, sénateur. – Notre groupe est d'accord, et regrette cette proposition de rédaction. S'il faut garantir la qualité des praticiens qui opèrent dans notre pays, de nombreux établissements hospitaliers ne peuvent fonctionner que grâce aux Padhue. Il est difficile de légiférer sur une grande diversité de cas particuliers. Ce texte constitue une avancée, mais il laissera perdurer des injustices insupportables. Mais nous souhaitons une CMP conclusive.

M. Jean-Pierre Door, député. – J'ai été le rapporteur de la loi sur les Padhue en 2016. Nous avons reporté de deux ans la limite de l'équivalence. L'an dernier, la ministre a accepté un report d'un an. Nous voilà au pied du mur. Et il y a des trous dans la raquette, notamment pour les Padhue qui ont la nationalité française.

Ils demandent un report à 2021, ou un passage en liste B pour les équivalences. Nous n'allons pas trancher le débat aujourd'hui : il faudra y revenir. Les Padhue sont indispensables au fonctionnement de nos hôpitaux, et nous devons les soutenir. Nous avons été sollicités, et nous continuerons à interpeller le Gouvernement.

Mme Nadine Grelet-Certenais, sénatrice. – J’ai aussi été saisie de situations particulières. Parfois, de simples questions de dates empêchent des médecins très qualifiés de venir combler des manques de notre système. Il faut davantage de souplesse.

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Nos deux assemblées ont élargi la procédure, pour les professionnels de santé et pour les Pdhue en établissement entre fin 2018 et début 2019, ainsi que pour les établissements à but lucratif. Ajouter les Ehpad ou le secteur médico-social poserait des problèmes administratifs et donnerait de faux espoirs à certains.

La proposition de rédaction n° 62 est adoptée, ainsi que la proposition de rédaction n° 63 et la proposition commune, rédactionnelle, n° 64.

L’article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 21 bis

La proposition commune n° 65, rédactionnelle, est adoptée.

L’article 21 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 21 ter

L’article 21 ter est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 22

La proposition commune n° 66, rédactionnelle, est adoptée.

L’article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 22 bis A

La proposition commune n° 67, rédactionnelle, est adoptée.

L’article 22 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 22 bis

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 68 supprime une précision à l’alinéa 4, puisqu’il est déjà précisé que c’est la HAS qui déterminera la procédure d’évaluation des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Avis favorable : j’en ai parlé avec l’auteure de l’amendement.

La proposition de rédaction n° 68 est adoptée, ainsi que la proposition de rédaction n° 69.

L'article 22 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 23

La proposition commune de rédaction n° 70, de coordination, est adoptée, ainsi que les propositions communes n^{os} 71, 72, 73, 74 et 75, rédactionnelles.

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 76 est un ajout visant à éviter toute confusion pouvant laisser penser que l'Agence nationale du Développement Professionnel Continu aurait une compétence de contrôle du respect, par les professionnels de santé, de leur obligation de développement professionnel continu, alors que cette compétence relève notamment des instances ordinales. C'est un point soulevé par des ordres.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Et des fédérations !

La proposition commune de rédaction n° 76 est adoptée.

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

Article 24

L'article 24 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 25

La proposition commune n° 77, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 25 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 26

L'article 26 est adopté dans la rédaction du Sénat.

M. Yves Daudigny, sénateur. – Il existe des points d'opposition très forts que mon groupe a exprimés sur ce texte. Comme un amendement a été adopté à l'article 2 pour modifier les stages lors de la dernière année du troisième cycle des études de médecine générale, nous nous abstenons dans le vote sur l'ensemble.

M. Jean-Pierre Door, député. – Cette loi ne suffira pas à répondre à la crise que traverse notre système de soins. Les modifications apportées au Sénat et les compromis que nous avons trouvés conduisent notre groupe à voter en faveur de ce texte.

M. Cyrille Isaac-Sibille, député. – Le groupe Modem de l'Assemblée nationale se réjouit de ce grand pas pour la santé des Français.

Mme Véronique Guillotin, sénatrice. – Comme nous avons trouvé un consensus, le groupe RDSE votera en faveur de ce texte.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – J’ai été le rapporteur de la loi « Hôpital, patients, santé et territoire » (HPST), de la loi Touraine, et de la loi Buzyn : nous en sommes à la troisième loi en dix ans. Après une loi de structuration, Mme Touraine et Buzyn ont voulu répondre à certaines difficultés. Cela devrait améliorer les conditions d’accès aux soins sur notre territoire national, mais il faudra tout de même regarder les finances... Sinon, il faudra y revenir ! C’est là le vrai sujet, et je souhaite que nous y pensions lors du débat sur le PLFSS. Ce qui se passe aux urgences ou sur notre territoire n’est que la conséquence d’Ondam qui, depuis 2008, ont été largement insuffisants.

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Je me félicite que les deux chambres soient tombées d’accord sur un texte de compromis et de consensus. Cela apportera des réponses sur le terrain, et je veillerai auprès du ministère à ce que l’ensemble des décisions votées soient appliquées. Après dix ans, plusieurs dispositions de la loi HPST sont tombées en désuétude faute de décrets...

Mme Brigitte Bourguignon, députée, vice-présidente. – Je salue l’esprit de compromis qui a prévalu, au bénéfice de l’intérêt général : nous sommes tous au-delà des clivages. J’ai noté les points de vigilances, et les rendez-vous pris pour le PLFSS. Nous souhaitons participer à l’élaboration des ordonnances – la ministre s’y est engagée.

Mme Élisabeth Doineau, sénatrice, présidente. – Ce bel esprit a aussi prévalu dans nos échanges préalables à cette CMP. La santé est une question primordiale pour les Français, comme on l’a vu dans le grand débat. Et ils attendent de nous du débat, pas du combat, pour que nous apportions des solutions.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l’ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi.

La réunion est close à 12 h 50.

Mardi 25 juin 2019

– Présidence de M. Hervé Maurey, sénateur, président de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable du Sénat –

La réunion est ouverte à 9 h 5.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi portant création de l’Office français de la biodiversité et de la chasse

Conformément au deuxième alinéa de l’article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire (CMP) chargée d’élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant création de l’Office français de la biodiversité et de la chasse, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l’environnement se réunit au Sénat le mardi 25 juin 2019.

M. Hervé Maurey, sénateur, président de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable du Sénat. – Nous sommes réunis afin de déterminer s’il est possible que l’Assemblée nationale et le Sénat trouvent un accord sur le projet de loi portant création de l’Office français de la biodiversité et de la chasse.

La commission mixte paritaire procède d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Hervé Maurey, sénateur, président, de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente, de M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat, et de Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Hervé Maurey, sénateur, président. – Composé initialement de dix articles, le texte en comprenait seize après son adoption par l'Assemblée nationale le 24 janvier et en compte 30 après son examen au Sénat le 11 avril. Il a donc fait l'objet de nombreuses modifications dans chacune des assemblées, en particulier à l'article 1^{er}, relatif à la gouvernance du nouvel établissement public, à l'article 2, sur la police de l'environnement, et à l'article 3, sur l'organisation de la chasse. Les débats ont été particulièrement riches et constructifs au Sénat. Par les nombreux ajouts que nous avons intégrés au texte, nous avons montré notre volonté de défendre une vision pragmatique et apaisée de la protection de la biodiversité, en donnant une place à toutes les parties prenantes. Compte tenu des nombreux ajouts adoptés au Sénat, seuls deux articles ont été adoptés conformes à l'issue de la première lecture. Les textes de chaque assemblée diffèrent donc significativement, ce qui implique un effort important de convergence de part et d'autre pour atteindre un compromis. Je sais que les rapporteurs ont effectué un travail très important en ce sens, et j'espère que nous trouverons un accord.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente. – Merci de votre accueil. Nous devons essayer de parvenir à un accord sur le projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité – ou Office français de la biodiversité et de la chasse, puisque la dénomination de cette instance fait débat entre nous. Nous sommes également saisis du projet de loi organique, qui a été examiné à l'Assemblée nationale par la commission des lois, sur le rapport de M. Jean-Pierre Pont, et qui soumet à la procédure prévue par l'article 13 de la Constitution la nomination du président de cette nouvelle instance. Les points encore en discussion sont nombreux, sur ce texte important qui doit doter notre pays d'un organisme performant pour la préservation de la biodiversité. Le mouvement a été amorcé par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dans laquelle Mme Barbara Pompili s'est particulièrement impliquée, et qui avait fusionné quatre organismes pour créer l'Agence française pour la biodiversité (AFB). Nous pouvons parachever ce travail en fusionnant l'AFB avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Nous avons tous conscience de la fragilité des équilibres naturels et de notre responsabilité de les protéger. Pour être efficaces, il nous faut des moyens à la hauteur des enjeux : c'est l'objet de ce texte.

Le point de discussion le plus important entre nos deux assemblées est l'introduction de l'article 2 *sexies*, qui crée un délit d'entrave à un acte de chasse. Nos rapporteurs ont trouvé des compromis équilibrés sur les autres points. Sur celui-ci, je souhaite que la discussion générale nous permette d'apprécier la possibilité de trouver un accord – en gardant à l'esprit que le texte que nous adopterons doit aussi pouvoir être adopté par nos deux assemblées.

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Comme le président l'a rappelé, le projet de loi a fait l'objet de nombreux ajouts au Sénat.

Nous avons tout d'abord apporté des modifications à la gouvernance du nouvel établissement public succédant à l'AFB et à l'ONCFS, afin de garantir une représentation plus équilibrée des différentes parties prenantes. En particulier, nous avons introduit une représentation des organisations professionnelles agricoles et forestières, fixé un *quantum* minimal pour la représentation des acteurs de la chasse et de la pêche et posé le principe d'une présence minoritaire de l'État en nombre de représentants, équilibrée par la création d'un commissaire du Gouvernement doté d'un droit de veto. Nous avons en outre précisé que le financement de l'OFB ne saurait conduire à une dégradation des ressources des agences de l'eau, ajout important au regard des inquiétudes que nous avons tous sur l'avenir de la politique de l'eau.

En matière de police de l'environnement, notre travail s'est inscrit pleinement en continuité de l'approche retenue par l'Assemblée nationale, en apportant des précisions aux attributions des inspecteurs de l'environnement. Nous avons eu le même souci de renforcer les pouvoirs des inspecteurs et de ne pas disperser les compétences de police.

Le troisième axe poursuivi par le Sénat a été de consacrer et d'amplifier la contribution du monde de la chasse à la protection de la biodiversité. Nous avons ainsi précisé le système de financement d'actions en faveur de la biodiversité par les fédérations des chasseurs et inscrit dans la loi l'engagement pris par l'État de soutenir ces actions à hauteur de 10 euros par permis de chasser. Le Sénat a également adopté plusieurs dispositions pour renforcer la lutte contre les dégâts de grand gibier, qui constituent un véritable fléau dans de nombreux territoires, en particulier pour les agriculteurs et les forestiers. Nous avons en outre permis aux fédérations départementales des chasseurs d'être gestionnaires de réserves naturelles.

Le Sénat a aussi adopté deux mesures importantes en matière d'encadrement des activités de chasse, en prévoyant une harmonisation réglementaire des règles de sécurité à la chasse et en créant un régime de rétention ou de suspension du permis de chasser en cas de comportement particulièrement dangereux. Cela témoigne d'une approche très exigeante des activités cynégétiques, en vue d'assurer la sécurité de tous.

Enfin, nous avons adopté plusieurs dispositions concrètes en faveur d'une meilleure protection du patrimoine naturel. Je pense notamment à des ajouts précisant les critères de reconnaissance des zones humides, élargissant le périmètre des aires marines protégées et introduisant dans la loi une définition de la géodiversité.

L'ensemble de ces évolutions ont été apportées en tenant pleinement compte du travail considérable effectué par l'Assemblée nationale. Les dispositions que nous avons adoptées s'ajoutent à celles retenues par nos collègues députés, de façon cohérente et constructive, avec le même souci de proposer une réforme durable en matière de biodiversité.

Sur la base de ces travaux, nous avons œuvré activement avec la rapporteure de l'Assemblée nationale – et présidente de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire – pour chercher un accord. Je tiens à cet égard à saluer le travail que nous avons mené ensemble et à la remercier pour la qualité de nos échanges. Nous avons travaillé de façon constructive pour tenter de trouver un compromis, mais notre travail a échoué sur un point dur : l'introduction d'un délit d'entrave aux activités de chasse.

La volonté du Sénat était d'affirmer avec fermeté qu'il est important d'assurer le respect par tous des activités de chasse dûment autorisées. Un certain nombre d'exactions

insupportables envers les chasseurs, *via* des menaces et dégradations de leur équipement, sont constatées. Cela participe d'une remise en cause violente de certaines activités légales par une minorité radicale. L'objectif de l'introduction d'un délit d'entrave est de sanctionner spécifiquement ces comportements, avec des peines proportionnées à la gravité des faits.

Au-delà de cette question, et malgré les risques de blocage, nous avons élaboré un texte de compromis, conservant de nombreux ajouts du Sénat, aussi bien sur les questions de gouvernance de l'Office français de la biodiversité que de police, de financement ou d'organisation de la chasse. Tout compromis suppose des concessions, *a fortiori* lorsque les textes des deux assemblées diffèrent significativement sur certains points, mais la contribution de chaque assemblée nous semblait respectée. Néanmoins, plusieurs propositions de modification ont été déposées, généralement pour maintenir le texte du Sénat. Cela suggère que le texte de compromis élaboré avec ma collègue rapporteure ne répondrait pas pleinement aux préoccupations et priorités de certains. Je pense que nous pourrions donc identifier, à l'issue de nos échanges préliminaires, si, au-delà du seul délit d'entrave, un accord est possible sur l'ensemble du texte.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

Ce texte est essentiel, car il concrétisera notre ambition de mener une politique résolue en faveur de la biodiversité, dans la suite logique de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, qui avait créé l'AFB au 1^{er} janvier 2017. La fusion envisagée accroîtra l'efficacité des politiques de l'environnement, en particulier sur l'eau et la biodiversité, et renforcera la police de l'environnement sur nos territoires. Nos deux assemblées ont considérablement enrichi le projet de loi sur les missions du futur établissement, les pouvoirs de la police de l'environnement, la participation du monde de la chasse aux actions en faveur de la biodiversité, ou sur la gestion adaptative des espèces. Sans être d'accord avec toutes les dispositions adoptées au Sénat, je salue les enrichissements que beaucoup comportent et les pistes intéressantes que d'autres dégagent. Mes échanges avec le rapporteur du Sénat ont été très constructifs et ont débouché sur de nombreux compromis.

Mais la création d'un délit d'entrave à la chasse reste un point de désaccord. Je suis fermement opposée à son inscription dans ce texte – tout comme le Gouvernement – qui ne serait pas validée par l'Assemblée nationale. En effet, les faits évoqués sont bien réels, mais ne constituent qu'une partie d'un phénomène plus général d'augmentation de la violence dans les actions militantes, qui touche aussi bien la chasse que les bouchers, ou les agriculteurs – sans parler du saccage de l'Arc de Triomphe – et qui mérite d'être traité dans sa globalité. M. Jean-Noël Cardoux a préparé une proposition de loi allant dans ce sens. Si l'Assemblée nationale en était saisie, nous l'examinerions avec attention, comme l'indique la lettre signée par les ministres Mme Emmanuelle Wargon et M. Marc Fesneau, qui reflète aussi le souhait du Gouvernement que cette CMP aboutisse, et la confiance qu'il nous fait pour y parvenir.

Cet engagement du Gouvernement sera-t-il suffisant ? Je souhaite que notre discussion générale le montre. S'il ne suffit pas, inutile d'examiner les articles. Si nous surmontons cet obstacle, je précise que le texte de compromis auquel ont abouti mes échanges avec le rapporteur du Sénat, le Gouvernement et les groupes majoritaires de nos assemblées prend en compte les demandes faites par tous les acteurs concernés, et pas seulement les usagers de la nature et les inspecteurs de l'environnement. La suppression du délit d'entrave n'ouvrirait la voie à aucune compensation supplémentaire, puisque nous avons raisonné en la tenant pour un préalable à toute négociation.

Je souhaite que nos propositions de rédaction permettent à cette CMP d'aboutir. Nous avons conservé d'importants ajouts du Sénat – ce qui n'a pas été facile – sur la gouvernance du futur établissement, les aires marines protégées, les pouvoirs de police administrative et judiciaire des inspecteurs, la sécurité à la chasse, le fichier des permis de chasser ou la transposition de la directive « Oiseaux ». Comme tout compromis, cela a exigé des renoncements, mais un accord me semble envisageable, même si plusieurs propositions de rédaction reviennent sur des solutions que nous avons trouvées : si nous les adoptons, cela ferait échouer cette CMP.

M. Hervé Maurey, sénateur, président. – Merci pour ce propos très clair.

M. Jean-Noël Cardoux, sénateur. – Oui, il faut élargir le périmètre du délit d'entrave. J'avais d'ailleurs adouci la rédaction en l'ouvrant à un certain nombre de délits concernant d'autres acteurs de la biodiversité. Mme Emmanuelle Wargon et M. Marc Fesneau ont co-signé une lettre où, sans s'engager expressément à inscrire ma proposition de loi à l'ordre du jour, ils donnent des indications précises. À vrai dire, mon texte était inscrit à l'ordre du jour du Sénat avant Noël, mais la pression exercée par les gilets jaunes a conduit à l'en retirer pour ne pas agiter de chiffon rouge. Il faut à présent aller vite : hier, dans ma commune, les organisateurs d'une fête de la chasse et de la pêche ont reçu des menaces de manifestation et d'entrave par une association extrémiste, que le préfet n'a pas prises à la légère. Madame la présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale pourrait nous rassurer sur le traitement que recevra notre texte...

Mes propositions de rédaction sont assez marginales, et je m'en expliquerai. Le Sénat a approuvé mes propositions sur la gouvernance, qui conservent à l'État un droit de veto tout en ouvrant les discussions à de plus nombreux participants, ce qui est une ouverture démocratique, que je vous remercie d'avoir acceptée. En revanche, le Sénat va devoir renoncer à l'appellation qu'il avait retenue, à une forte majorité pourtant, et à l'issue d'un long débat. J'aimerais qu'on m'explique ce sacrifice. Nous avons aussi fait d'autres concessions, comme la suppression de la mention des chasses traditionnelles – cela vous fait sourire, mais c'est une demande importante du monde rural – ou de la cogestion des réserves. Certaines propositions de rédaction sont la conséquence du rapport que j'ai co-rédigé avec le député M. Alain Perea sur l'équilibre agro-sylvo-cynégétique et les dégâts de grand gibier, et nous ne souhaitons pas souffler sur les braises. Je peux renoncer à une ou deux d'entre elles mais, sur les autres, nous devons trouver un accord. Sinon, la CMP ne sera pas conclusive.

M. Daniel Fasquelle, député. – La rédaction proposée par M. Jean-Noël Cardoux sur le délit d'entrave nous convenait parfaitement. Parlementaire depuis 2007, j'ai vu beaucoup d'engagements du Gouvernement non tenus... En sus des lettres des ministres, pourrions-nous obtenir un engagement des présidentes de commissions ici présentes ? J'ajoute que la rapporteure pour l'Assemblée nationale ne peut pas nous demander d'approuver tel quel le texte résultant de ses échanges avec le rapporteur pour le Sénat ! Certaines de nos propositions de rédaction sont purement techniques...

Mme Anne Chain-Larché, sénatrice. – Sur le délit d'entrave, le Sénat considère qu'un « tiens vaut mieux que deux tu l'auras ». Les chasseurs sont des acteurs de premier plan de la biodiversité, et cette disposition nous semblait intéressante. Je serais déçue de la voir disparaître, mais nous tenons à aboutir.

M. Alain Perea, député. – En effet, il faut agir, on ne peut pas continuer ainsi. S'il y a un accident grave dans les mois qui viennent, nous serions fort ennuyés de n'avoir pas

statué. L'accord trouvé me convient, qui élargira le dossier et nous permettra de faire avancer un sujet de société grâce aux chasseurs – à condition que les engagements soient tenus ! La nature est faite d'équilibres subtils. Ce texte semble équilibré, au-delà du simple « pour » ou « contre », et poursuit l'objectif de protéger la biodiversité, ce qui est une bonne chose. Sur les forestiers, le rapport que j'ai co-rédigé avec M. Jean-Noël Cardoux a été bien reçu par les ministres. Des propositions en sont issues, mais nous ne sacrifierons pas la CMP à leur adoption.

M. Jean-Marie Sermier, député. – Ce texte est attendu. Le délit d'entrave peut aussi s'appliquer aux activités scientifiques. Je souhaite que les deux présidentes de commissions s'expriment clairement sur leur soutien, à l'Assemblée nationale, pour une loi ouvrant le délit d'entrave à d'autres opérations. Quant à nos propositions de rédaction, elles reflètent des engagements que nous avons pris, mais nous saurons prendre nos responsabilités si nous avons un engagement ferme des deux présidentes.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente. – Je ne suis parlementaire que depuis deux ans mais, lors de ma première CMP, le Sénat avait introduit un amendement sur le verrou de Bercy et un autre sur la déontologie des fonctionnaires. Il y avait renoncé et je m'étais engagée à faire mener des missions d'information pour traiter ces deux sujets. Celle portant sur le verrou de Bercy a abouti à une modification profonde adoptée par nos deux chambres et celle sur la déontologie a produit des conclusions adoptées à l'unanimité et débouchant sur des avancées majeures dans le projet de loi de transformation de la fonction publique dont le Sénat débat actuellement. Les engagements pris par la majorité ne sont pas vains. Je m'engage à ce que la commission des lois examine votre texte, si le délit d'entrave n'y concerne plus que la chasse – d'ailleurs, il sera peut-être utile de faire une mission d'information pour en délimiter le champ optimal.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je me suis beaucoup investie auprès du Gouvernement pour qu'il propose cette solution. Je m'engage donc fermement à faire en sorte que l'Assemblée nationale examine ce texte – et je sais que M. Jean-Marie Sermier y veillera ! Évidemment, cet engagement ne tient que si notre CMP aboutit. Et les propositions de rédaction que vous avez déposées ne sont pas uniquement techniques ! Elles ont une réelle portée juridique et politique. L'adoption de l'une d'entre elles risque de bousculer l'équilibre global et d'empêcher le vote du texte par l'Assemblée nationale.

Je vous invite donc, mes chers collègues, à faire confiance au travail de compromis mené par vos rapporteurs. Si vous commencez à retirer une maille à l'ouvrage, vous détricotez l'ensemble.

La proposition de rédaction sur les dégâts forestiers, par exemple, a été rédigée de la façon la plus consensuelle possible, le contrôle renforcé venant contrebalancer le transfert des plans de chasse aux fédérations des chasseurs.

Enfin, je respecterai mon engagement sur le délit d'entrave, mais, bien évidemment, il ne tient que si la CMP aboutit.

M. Claude Bérit-Débat, sénateur. – Je suis interpellé par le ton de la discussion. Je prends acte de la volonté du Gouvernement et de la majorité de l'Assemblée nationale de reprendre la proposition de M. Jean-Noël Cardoux dans une proposition de loi. J'espère

toutefois que cet engagement sera tenu rapidement et qu'il ne sera pas enterré à l'occasion d'une mission d'information.

À entendre Mme Barbara Pompili, les rapporteurs ont trouvé le compromis idéal. Pour ma part, je ne suis pas venu à cette CMP pour rien, mais pour discuter, entendre les arguments des uns et des autres...

Vous dites que l'adoption d'une proposition de rédaction, quelle qu'elle soit, signerait la fin de la CMP. Devons-nous vraiment continuer dans ces conditions ?

Le compromis ne se fait pas seulement entre les rapporteurs, mais au terme d'un débat et d'un vote. Je suis quelque peu irrité par ces propos introductifs.

M. Jean-Noël Cardoux, sénateur. – Sur les dégâts forestiers, M. Alain Perea et moi-même avons discuté pendant quatre mois avec les différents acteurs pour les inciter à reprendre le chemin du dialogue, rompu depuis des années.

Pour limiter ces dégâts, essentiellement causés par les grands cervidés, et non par les sangliers, nous avons proposé de reconstituer à l'échelon départemental des structures de dialogue entre chasseurs, agriculteurs et forestiers.

Pour évaluer les populations de cervidés dans les forêts, nous proposons de nous inspirer de la méthode ICE – indicateurs de changement écologique –, qui s'appuie sur les données morphologiques et physiques des animaux concernés. Elle est appliquée avec succès dans les Côtes-d'Armor.

Les chasseurs veulent souvent préserver à l'excès la grande faune, allant parfois jusqu'à mentir dans les restitutions des plans de chasse. Ce n'est pas raisonnable, car il est nécessaire d'éliminer des biches et des faons pour équilibrer les populations. Pour les cervidés, je propose donc que le détenteur du plan de chasse joigne à son compte rendu une photo permettant d'identifier l'animal.

L'amendement adopté par surprise au Sénat aura comme conséquence directe de raviver la guerre entre chasseurs et forestiers et de rendre inopérantes toutes les mesures préconisées dans le rapport.

M. Ronan Dantec, sénateur. – Le rôle de la CMP est de trouver un accord, pas de voter sept contre sept. Nous devons en rester au réel compromis proposé par les deux rapporteurs.

Certains points ne manqueront pas de crisper les associations de protection de l'environnement, en particulier les moyens financiers conséquents obtenus de la part de l'État par les fédérations des chasseurs.

L'engagement sur un texte spécifique pour le délit d'entrave est important également. Je me réjouis de la fusion entre l'AFB et l'ONCFS. Je l'avais déjà appelée de mes vœux lors du débat sur la loi pour la reconquête de la biodiversité et il me semble que le présent texte ne doit pas comporter d'éléments qui lui seraient trop étrangers.

M. François Patriat, sénateur. – Je suis, moi aussi, surpris du ton comminatoire employé. L'état d'esprit des députés et des sénateurs était plutôt, initialement, d'aboutir à un

texte permettant d'honorer l'engagement pris par le chef de l'État auprès du monde de la chasse.

Le délit d'entrave n'en faisait pas partie, mais j'accepte néanmoins que l'on discute de ce problème de société dans les conditions qui ont été définies.

L'absence d'accord sur les dégâts forestiers constituerait pour moi un point de blocage. Ces derniers sont parfaitement inacceptables, et je rejoins la position de mes collègues sur ce point.

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le compromis exige de faire des gestes dans les deux sens.

Le Sénat a travaillé avec beaucoup de sagesse, mais les thèmes de la forêt et de la chasse durable posent problème. J'ai pu constater que Mme la rapporteure avait une position tranchée sur ces points.

Certains sujets sont brûlants et nous devons faire preuve de la plus grande vigilance.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – J'essaye juste d'être pragmatique. Si nous allons encore plus loin, le texte qui serait adopté en CMP ne pourrait pas l'être par l'Assemblée nationale et nous nous dirigerions vers une nouvelle lecture, au mieux en septembre, ce qui n'arrange personne.

L'ONCFS a souhaité le maintien de l'apport du Sénat sur la forêt et nous avons travaillé, M. Jean-Claude Luche et moi-même, sur un allègement du dispositif.

On essaye vraiment de parvenir à un compromis, en dépit des différences parfois très importantes entre le texte du Sénat et celui de l'Assemblée nationale.

Je souhaite vraiment que la CMP aboutisse et que le projet de loi soit adopté en juillet. C'est important aussi pour les chasseurs.

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Ce fameux amendement sur les documents forestiers n'aurait jamais dû passer au Sénat, et il me semble nécessaire de revenir en arrière sur ce point.

Au-delà, il est vraisemblable que la majorité actuelle de la Haute Assemblée n'accepte pas le compromis sur lequel nous avons travaillé, Madame la rapporteure, qu'il s'agisse des forêts ou de la chasse durable. Nous devons sans doute en prendre acte.

M. Jean-Noël Cardoux, sénateur. – J'ai été effaré de voir que l'étude d'impact établissait un lien entre la possibilité d'augmenter le prélèvement d'une espèce et la commission par celle-ci de dégâts, considérant ainsi que le chasseur ne pouvait intervenir sur la faune sauvage que pour réguler ces derniers. Or l'homme, en tant que prédateur supérieur, a vocation à effectuer des prélèvements d'espèces excédentaires.

Je souhaite donc préciser que les prélèvements effectués au titre de la gestion adaptative s'inscrivent dans le cadre d'une chasse durable. Il ne s'agit pas de claronner que les chasseurs sont les premiers écologistes de France, mais d'éviter des conflits permanents entre le monde de la chasse et celui de l'environnement.

M. Alain Perea, député. – La question des dégâts forestiers est très technique. Avant d'en conclure que nous ne pouvons pas nous entendre, prenons peut-être le temps d'en discuter en mettant de côté les postures politiques. Mais, bien entendu, nous ne pourrions pas passer autant de temps sur tous les amendements.

M. Hervé Maurey, sénateur, président. – Le débat est intéressant.

En effet, un texte de CMP est nécessairement l'émanation d'un compromis entre les deux assemblées et il doit pouvoir être adopté dans chacune d'entre elles.

Le délit d'entrave constituait le principal point de blocage et, sur ce point, l'engagement du Gouvernement et des présidentes des deux commissions de l'Assemblée nationale me paraît assez fort.

Il semble à présent que d'autres questions posent problème, notamment celle des dégâts forestiers.

Il n'est pas nécessaire d'engager l'examen des amendements si nous constatons que l'accord est impossible, mais nous pourrions peut-être nous donner une dernière chance de lister les points de blocage dans chacune des assemblées.

Je vous propose donc de suspendre notre réunion un instant pour en discuter.

La réunion, suspendue à 10 h 10, reprend à 10 h 30.

M. Hervé Maurey, sénateur, président. – Nous pouvons commencer l'examen des articles.

Article 1^{er}

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – L'article 1^{er} traite de la création, des missions, de la gouvernance et du financement du nouvel établissement public appelé à se substituer à l'AFB et à l'ONCFS. Il a fait l'objet de débats passionnés dans les deux chambres, soucieuses de préserver l'intérêt des différentes parties.

Après un dialogue approfondi, notre proposition de rédaction RAPP.1 renomme l'établissement en « Office français de la biodiversité ». Nous sommes confiants dans les garanties que nous avons obtenues sur la défense des intérêts des chasseurs.

La proposition de rédaction RAPP.1 est adoptée.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction RAPP.2 supprime la mission de contribution à l'exercice de la chasse et de la pêche durable en eau douce, qui relève davantage des structures départementales.

M. Jean-Noël Cardoux, sénateur. – J'accepte de retirer ma proposition de rédaction 1. Je me suis déjà expliqué sur la chasse durable, mais je prends date.

La proposition de rédaction 1 est retirée.

La proposition de rédaction RAPP.2 est adoptée.

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction RAPP.3 supprime le comptage des loups des missions de l’OFB. Il ne doit pas, selon nous, figurer au rang des missions institutionnelles d’un établissement public de l’État.

La proposition de rédaction RAPP.3 est adoptée.

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction RAPP.4 supprime ces deux missions de l’OFB, au motif que leur périmètre est trop large et trop stratégique pour intégrer les objectifs d’un établissement public.

La proposition de rédaction RAPP.4 est adoptée, de même que la proposition de rédaction RAPP.5.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – La proposition de rédaction RAPP.6 retire les représentants d’organisations professionnelles aquacoles et d’associations d’éducation à l’environnement. Nous considérons que leur représentation est déjà assurée par ailleurs.

La proposition de rédaction RAPP.6 est adoptée.

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction RAPP.7 redéfinit le quota de représentants des chasseurs et pêcheurs au sein de l’OFB, afin d’échapper à l’écueil d’un conseil d’administration pléthorique. Nous avons pour ce faire retenu le principe de la troncature à l’unité. Nous nous montrerons défavorables aux propositions de rédaction 2 de M. Jean-Marie Sermier et 2 *bis* de M. Daniel Fasquelle.

M. Jean-Marie Sermier, député. – Notre proposition de rédaction 2 vise à améliorer la gouvernance de l’OFB.

M. Daniel Fasquelle, député. – Je maintiendrai cette proposition de rédaction 2 *bis*. Les chasseurs vont contribuer à hauteur de 45 millions d’euros au financement de l’OFB et il me semble pertinent qu’ils soient représentés à hauteur de 10 %.

La proposition de rédaction RAPP.7 est adoptée. Les propositions de rédaction identiques 2 de M. Jean-Marie Sermier et 2 bis de M. Daniel Fasquelle deviennent sans objet.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – La proposition de rédaction RAPP.8 supprime le seuil minimum de 10 % des membres du conseil d’administration représentant les organisations professionnelles agricoles et forestières.

La proposition de rédaction RAPP.8 est adoptée.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Concernant la possibilité de délégation des compétences du conseil d’administration à des commissions spécialisées, la proposition de rédaction RAPP.9 revient au texte adopté par l’Assemblée nationale. Nous avons bien tenu compte des inquiétudes exprimées, mais il faut laisser à la libre appréciation du conseil d’administration le soin de désigner de façon autonome et en respectant la pluralité les commissions spécialisées délégataires. C’est ainsi que fonctionne le conseil d’administration de l’AFB, et cela marche bien.

L'avis sera donc défavorable sur la proposition de rédaction 3 de M. Jean-Noël Cardoux.

M. Jean-Noël Cardoux, sénateur. – Dans une assemblée parlementaire, les commissions n'ont pas de pouvoir décisionnel, sauf cas exceptionnel.

La création de commissions spécialisées dotées de pouvoirs décisionnels aura pour conséquence de retirer certaines prérogatives de gouvernance au conseil d'administration.

Tel est le sens de ma proposition de rédaction 3.

M. Claude Bérit-Débat, sénateur. – Je suis d'accord avec M. Cardoux.

Mme Maina Sage, députée. – En tant que membre du conseil d'administration de l'AFB, je soutiens la création de ce type de commissions. Un conseil d'administration de plus de 50 personnes ne peut pas décider de tout et il nous semble opportun qu'il puisse déléguer certaines tâches, tout en restant souverain.

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je redoute que des lobbys ne prennent dans des commissions des décisions contraires à la ligne du conseil d'administration et que celui-ci ne perde finalement sa légitimité.

Mme Maina Sage, députée. – Ces commissions seront composées au *prorata* des forces représentées au sein du conseil d'administration et leurs décisions devront être entérinées par ce dernier.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Les inquiétudes qui se font jour me semblent démenties par les faits. Les membres du conseil d'administration de l'AFB demandent expressément la création de ces commissions et, en cas de problème, le conseil aura le dernier mot.

M. Hervé Maurey, sénateur, président. – Il serait regrettable que cette question devienne un point de blocage...

M. Jean-Noël Cardoux, sénateur. – Ne pourrait-on pas envisager une rédaction permettant une ratification par le conseil d'administration en cas de problème ?

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – C'est déjà le cas !

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente. – Nous avons listé précisément les points de blocage lors de la suspension. Nous ne pouvons pas sans cesse revenir sur les termes de l'accord auquel nous sommes parvenus voilà quinze minutes !

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Ce serait en effet dommage d'échouer sur ce point particulier, même si je suis persuadé que M. Jean-Noël Cardoux a raison.

M. Claude Bérit-Débat, sénateur. – Je m'abstiendrai sur cette proposition.

M. Jean-Noël Cardoux, sénateur. – Je ne voudrais pas être celui par qui le conflit arrive... Je retire ma proposition !

La proposition de rédaction 3 est retirée.

La proposition de rédaction RAPP.9 est adoptée.

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction RAPP.10 confirme la sanctuarisation des ressources des agences de l'eau, dans le respect de la volonté du Sénat.

La proposition de rédaction RAPP.10 est adoptée.

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction RAPP.11 assure simplement une coordination avec l'article 3.

La proposition de rédaction RAPP.11 est adoptée.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction RAPP.12 vise à supprimer la demande de rapport sur la méthodologie de comptage des loups. Je me montrerai par conséquent défavorable à la proposition de rédaction 4 de M. Jean-Noël Cardoux.

M. Jean-Noël Cardoux, sénateur. – L'ONCFS a implicitement reconnu que le quota prévisionnel d'équilibre de 500 loups était largement dépassé. Le Sénat travaille beaucoup sur cette question et nous allons saisir de nouveau un expert du Muséum national d'histoire naturelle pour tenir compte des critères réels d'hybridation des loups dans les quotas d'abattage.

Je vais toutefois retirer cette proposition de rédaction 4.

La proposition de rédaction 4 est retirée.

La proposition de rédaction RAPP.12 est adoptée.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 1^{er} bis A

M. Hervé Maurey, sénateur, président. – Cet article fait simplement l'objet d'une modification d'ordre rédactionnel.

L'article 1^{er} bis A est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 1^{er} bis B

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction RAPP.13 vise à supprimer cet article. Après analyse, il nous semble complexifier la procédure, en ajoutant des règles à celles applicables à la commande publique.

La proposition de rédaction RAPP.13 est adoptée et l'article 1^{er} bis B est supprimé.

Article 1^{er} bis

M. Hervé Maurey, sénateur, président. – Cet article fait simplement l'objet d'une modification d'ordre rédactionnel.

L'article 1^{er} bis est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 2

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous vous proposons un texte équilibré qui renforce les prérogatives des inspecteurs de l'environnement sans les disproportionner et qui limite les risques de concurrence de l'exercice des missions de police des différents corps ayant le même intérêt à agir.

La proposition de rédaction RAPP.14 opère une coordination.

Quant à la proposition de rédaction RAPP.15, elle supprime plusieurs dispositions introduites par le Sénat qui se révélaient redondantes avec des coordinations par ailleurs réalisées dans le code de procédure pénale.

Les propositions de rédaction RAPP.14 et RAPP.15 sont adoptées.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction RAPP.16 assure une bonne articulation entre les compétences des agents de développement des fédérations départementales et les gardes-chasse particuliers pour le constat d'infractions cynégétiques sur les territoires détenus par les adhérents. Je suggère à M. Jean-Noël Cardoux de se rallier à notre version. L'avis sera défavorable sur les propositions de rédaction identiques 6 et 6 bis de MM. Jean-Marie Sermier et Daniel Fasquelle.

M. Jean-Noël Cardoux, sénateur. – On ne peut pas subordonner la verbalisation d'un propriétaire délinquant à son autorisation ! Dans la nouvelle rédaction proposée, le propriétaire devra avoir exprimé son opposition à l'intervention des agents de développement sur son territoire au moment où il adhère à la fédération des chasseurs. Les agents de développement estimeront que cette rédaction constitue une régression, mais elle me convient, et je retire par conséquent la proposition de rédaction 5.

La proposition de rédaction 5 est retirée.

M. Jean-Marie Sermier, député. – La proposition de rédaction 6 vise à renforcer le rôle des agents de développement assermentés.

M. Daniel Fasquelle, député. – Même chose pour la 6 bis.

La proposition de rédaction RAPP.16 est adoptée. Les propositions de rédaction 6 de M. Jean-Marie Sermier et 6 bis de M. Daniel Fasquelle deviennent sans objet.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

La proposition de rédaction RAPP.17 revient sur une disposition insérée par le Sénat et potentiellement génératrice de conflits d'intérêts.

La proposition de rédaction RAPP.18 procède à une coordination.

Les propositions de rédaction RAPP.17 et RAPP.18 sont adoptées.

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

Article 2 bis AA

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

La proposition de rédaction RAPP.19 supprime cet article, inséré au Sénat contre l'avis de la commission, qui crée une réserve civile de l'environnement. Cette disposition n'a fait l'objet d'aucune étude d'impact ni expérimentation.

La proposition de rédaction RAPP.19 est adoptée et l'article 2 bis AA est supprimé.

Article 2 bis AB

L'article 2 bis AB est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 2 bis AC

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction RAPP.20 maintient cet article moyennant quelques modifications, à des fins de coordination.

La proposition de rédaction RAPP.20 est adoptée.

L'article 2 bis AC est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 bis B

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction RAPP.21 maintient cet article mais apporte quelques modifications concernant l'habilitation de la collectivité de Corse à déterminer une liste de spécimens d'espèces animales ou végétales interdits à l'entrée sur le territoire.

La proposition de rédaction RAPP.21 est adoptée.

L'article 2 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 bis C

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction RAPP.22 maintient l'ajout du Sénat relatif au raccourcissement du délai du contradictoire précédant l'adoption par le maire de mesures de police administrative en matière de réglementation des déchets. L'ajout relatif à la notion de manquements en cours est

supprimé, compte tenu de difficultés d'ordre constitutionnel liées au respect du contradictoire en matière de police administrative et de la possibilité donnée par le droit en vigueur de recourir à des sanctions pénales dans des délais très rapides.

La proposition de rédaction RAPP.22 est adoptée.

L'article 2 bis C est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 ter

L'article 2 ter est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 2 quater

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction RAPP.23 supprime cet article, qui repousse l'entrée en vigueur d'un dispositif déjà en vigueur.

La proposition de rédaction RAPP.23 est adoptée et l'article 2 quater est supprimé.

Article 2 quinquies

L'article 2 quinquies est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 2 sexies

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Il nous paraît préférable de renvoyer l'examen d'un délit d'entrave à la chasse à un texte spécifique. La proposition de rédaction RAPP.24 supprime donc cet article, et nous sommes défavorables à la proposition de rédaction 7 de M. Jean-Noël Cardoux.

M. Jean-Noël Cardoux, sénateur – Compte tenu du courrier des ministres et des engagements pris par les présidentes des deux commissions de l'Assemblée nationale, je retire la proposition de rédaction 7, en espérant que cet autre texte sera examiné rapidement.

La proposition de rédaction 7 est retirée.

La proposition de rédaction RAPP.24 est adoptée et l'article 2 sexies est supprimé.

Article 3

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction RAPP.25 supprime l'extension des missions des fédérations départementales des chasseurs à la répression du braconnage.

La proposition de rédaction RAPP.25 est adoptée.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction RAPP.26 apporte une précision quant au périmètre de l'obligation

de transmission des données incombant aux fédérations départementales, sans dénaturer l'apport du Sénat. Les propositions de rédaction 8 de M. Jean-Noël Cardoux, 9 de M. Jean-Marie Sermier et 9 bis de M. Daniel Fasquelle étant incompatibles avec celle-ci, j'y suis défavorable.

M. Jean-Noël Cardoux, sénateur. – Nous craignons toujours l'utilisation, par des opposants à la chasse, de données d'enquêtes scientifiques ou autres produites par les fédérations départementales ou la Fédération nationale des chasseurs (FNC). Je vais retirer la proposition de rédaction 8, mais je prends date.

M. Jean-Marie Sermier, député. – La proposition de rédaction 9 vise à réserver ces transmissions de données aux missions de service public ou bénéficiant d'un financement public.

M. Daniel Fasquelle, député. – Il me semble déraisonnable, et même contraire au droit, d'imposer aux fédérations des chasseurs, associations de droit privé, de transmettre la totalité de leurs données. Tel est l'objet de la proposition de rédaction 9 bis.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous proposons que les données soient transmises pour les seules missions prévues par le code de l'environnement. Cela permettra d'améliorer grandement les connaissances sur la biodiversité.

M. Claude Bérit-Débat, sénateur. – Ces précisions me semblent importantes.

La proposition de rédaction 8 est retirée.

La proposition de rédaction RAPP.26 est adoptée. Les propositions de rédaction 9 de M. Jean-Marie Sermier et 9 bis de M. Daniel Fasquelle n'ont plus d'objet.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction RAPP.27 revient sur la capacité qu'avait ouverte le Sénat, pour le président de la fédération départementale des chasseurs, de recevoir une copie des procès-verbaux dressés pour des infractions autres que liées à la chasse. En outre, je précise à cette occasion qu'une série d'ajustements rédactionnels sont proposés à l'article 3 pour supprimer les mentions des fédérations interdépartementales des chasseurs, dès lors que le code de l'environnement prévoit déjà à titre général que le régime des fédérations départementales leur est applicable. Il ne s'agit donc pas d'une modification de fond mais d'une simple harmonisation rédactionnelle, qui ne modifie pas le périmètre d'application des dispositions existantes.

La proposition de rédaction RAPP.27 est adoptée.

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction RAPP.28 précise le schéma de financement des actions en faveur de la biodiversité, en retenant le principe d'une contribution des fédérations départementales à un fonds géré par la FNC et dont l'utilisation sera déterminée par une convention conclue avec l'OFB. Elle satisfait pleinement les propositions de rédaction 11 de M. Jean-Marie Sermier et 11 bis de M. Daniel Fasquelle.

M. Jean-Marie Sermier, député. – Notre proposition avait pour objet de centraliser les fonds pour une redistribution égalitaire entre départements, en tenant compte des territoires et non pas du nombre de chasseurs.

M. Daniel Fasquelle, député. – C’est une question de solidarité. Sinon, avec un versement direct, on crée un déséquilibre entre fédérations et on les prive d’un moyen de rééquilibrage au niveau national.

M. Benoît Simian, député. – L’éco-contribution est largement alimentée par des fonds publics. Elle doit bénéficier aux fédérations départementales en fonction des enjeux, dont le nombre de chasseurs fait certes partie.

M. Jean-Noël Cardoux, sénateur. – Nous avons eu des débats passionnants au Sénat et j’ai invité le directeur de la FNC à venir s’expliquer. Il m’a remis une note détaillée. La somme forfaitaire que la Fédération nationale s’engage à verser aux fédérations départementales ne provient pas du prélèvement sur l’éco-contribution, mais d’un excédent dont profitera la FNC du fait de l’allègement de sa participation. La disposition insérée au Sénat à l’initiative de M. Cédric Perrin permettra de venir en aide aux petites fédérations, car la FNC pourra moduler la participation en fonction des besoins. Pour l’éco-contribution, nous souhaitons que l’impulsion vienne de la base. Nous avons l’engagement que ce seront les fédérations régionales qui la donneront.

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Les présidents des fédérations départementales des chasseurs doivent être vigilants sur l’utilisation de ces fonds. Cela ne doit pas devenir une machine excessivement complexe alimentée par les chasseurs de base. Avec 10 euros par permis de chasser, l’éco-contribution atteint 11 millions d’euros par an. Elle doit être bien utilisée.

M. François Patriat, sénateur. – Les grandes fédérations, comme dans le Pas-de-Calais, auront beaucoup de moyens ; les petites en auront peu. En même temps, la forfaitisation revient aussi à subventionner des petites fédérations inactives. Alimenter le fonds permettra d’abonder, projet par projet – je crois à l’honnêteté, et ce sera à la fois plus efficace et plus juste.

M. Alain Perea, député. – Le système actuel est déséquilibré : ce sont les fédérations départementales qui ont le plus de poids. Il faut le rééquilibrer, pour que la chasse soit structurée comme les autres activités. Ces fonds peuvent y aider.

M. Jean-Marie Sermier, député. – Une structure pyramidale peut être utile, mais il faut éviter qu’elle ne dérive vers une usine à gaz. Les fédérations départementales n’ont pas attendu ce texte pour réaliser des opérations efficaces en faveur de l’environnement. Il faut qu’elles puissent obtenir les financements nécessaires, en évitant la transformation en usine à gaz.

M. Daniel Fasquelle, député. – Il n’y a pas de lien entre le nombre de chasseurs d’une fédération et sa capacité à agir en faveur de la biodiversité. Il faut une politique nationale, avec des moyens pour intervenir dans les départements où certaines espèces doivent être préservées. Je suis très hostile à la rédaction proposée.

La proposition de rédaction RAPP.28 est adoptée. Les propositions de rédaction 11 de M. Jean-Marie Sermier et 11 bis de M. Daniel Fasquelle deviennent sans objet.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction RAPP.29 maintient dans la loi l'engagement pris par l'État de soutenir les efforts des fédérations de chasseurs à hauteur de 10 euros par permis de chasser validé dans l'année, en visant explicitement la réalisation des actions de protection ou de reconquête de la biodiversité. Notre rédaction est incompatible avec les propositions de rédaction identiques 12 de M. Jean-Marie Sermier et 12 *bis* de M. Daniel Fasquelle.

M. Jean-Marie Sermier, député. – La proposition de rédaction 12 tend à rétablir une rédaction conforme à celle adoptée par le Sénat. Elle présente l'avantage de mentionner les « contributions financières » plutôt que les « soutiens financiers », ce qui évite la confusion avec des subventions.

M. Daniel Fasquelle, député. – Même chose pour la proposition de rédaction 12 *bis* : il s'agit, juridiquement, d'éviter une requalification en subventions.

La proposition de rédaction RAPP.29 est adoptée. Les propositions de rédaction 12 de M. Jean-Marie Sermier et 12 bis de M. Daniel Fasquelle deviennent sans objet.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction RAPP.30 reprend la rédaction retenue à la proposition de rédaction RAPP.25 ; les propositions de rédaction identiques 10 de M. Jean-Marie Sermier et 10 *bis* de M. Daniel Fasquelle sont incompatibles avec elle.

La proposition de rédaction RAPP.30 est adoptée. Les propositions de rédaction 10 de M. Jean-Marie Sermier et 10 bis de M. Daniel Fasquelle deviennent sans objet.

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction RAPP.31 vise à maintenir, avec quelques ajustements, la disposition adoptée au Sénat concernant la péréquation entre la Fédération nationale des chasseurs et les fédérations départementales qui comptent un faible nombre d'adhérents. Les propositions de rédaction identiques 13 de M. Jean-Marie Sermier et 13 *bis* de M. Daniel Fasquelle sont incompatibles avec la nôtre.

M. Jean-Marie Sermier, député. – Il faut reprendre la formulation de l'Assemblée nationale, sous peine de remettre en cause l'ambition de la réforme.

M. Daniel Fasquelle, député. – Même argument. C'est un point clé !

La proposition de rédaction RAPP.31 est adoptée. Les propositions de rédaction 13 de M. Jean-Marie Sermier et 13 bis de M. Daniel Fasquelle deviennent sans objet.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction RAPP.32 vise à rétablir la rédaction de l'Assemblée nationale sur l'encadrement du droit d'opposition à l'intégration d'un terrain dans une association

communale de chasse agréée (ACCA) : le Sénat y était favorable mais l'a supprimée en raison d'un incident de séance.

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je le confirme.

La proposition de rédaction RAPP.32 est adoptée.

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction RAPP.33 maintient la levée de l'obligation de constituer une réserve dans une ACCA pour le grand gibier, dans la rédaction du Sénat. La modulation pour les ACCA périurbaines est en revanche supprimée. Avis défavorable par conséquent aux propositions de rédaction identiques 14 de M. Jean-Marie Sermier et 14 *bis* de M. Daniel Fasquelle.

M. Jean-Marie Sermier, député. – Les évolutions pourraient réduire le territoire de chasse de 1,5 million d'hectares : notre rédaction tient compte de ces tendances lourdes et ajuste le seuil minimum de superficie qui doit être mise en réserve.

M. Jean-Noël Cardoux, sénateur. – La faculté de ne pas appliquer le seuil de 10 % de la superficie en réserve dans les ACCA pour le grand gibier existe déjà : l'ajout prévu par le texte de compromis n'est donc pas utile !

La proposition de rédaction RAPP.33 est adoptée. Les propositions de rédaction 14 de M. Jean-Marie Sermier et 14 bis de M. Daniel Fasquelle deviennent sans objet.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction RAPP.34 améliore la rédaction du Sénat en matière de sécurité à la chasse, sans remettre en cause son équilibre. Avis défavorable aux propositions identiques 15 de M. Jean-Marie Sermier et 15 *bis* de M. Daniel Fasquelle.

M. Jean-Marie Sermier, député. – Nous rétablissons la rédaction du Sénat.

M. Daniel Fasquelle, député. – Même chose.

La proposition de rédaction RAPP.34 est adoptée. Les propositions de rédaction 15 de M. Jean-Marie Sermier et 15 bis de M. Daniel Fasquelle deviennent sans objet.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous retirons la proposition de rédaction RAPP.35, concernant l'articulation entre les plans de chasse et les documents forestiers, au profit de la proposition de rédaction 17 de M. Jean-Noël Cardoux.

M. Jean-Noël Cardoux, sénateur. – Nous sommes tombés d'accord précédemment sur ce point, je n'y reviens pas. J'ajoute simplement que ma proposition de rédaction 18 forme avec la 17 un paquet global : il serait bon de la retenir également. N'allons pas instaurer une lourdeur considérable au plan départemental.

M. Hervé Maurey, sénateur, président. – Les auteurs des propositions de rédaction identiques 16 et 16 *bis* se rallient-ils également à la 17 ?

M. Jean-Marie Sermier, député. – Non ! Ajouter l'avis de la commission régionale de la forêt et du bois alourdirait la procédure et favoriserait des postures politiques,

voire syndicales, de la part des membres de la commission constituée à l'échelle des nouvelles régions.

M. Daniel Fasquelle, député. – C'est un point extrêmement délicat. Il ne faut pas lier, à mon sens, les documents de gestion de la forêt et l'action des fédérations de chasseurs.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La demande de M. Jean-Noël Cardoux est légitime : nous retirons notre proposition au profit des propositions de rédaction 17 et 18 – mais non des 16 et 16 bis.

La proposition de rédaction RAPP.35 est retirée.

La proposition de rédaction 17 est adoptée.

Les propositions de rédaction identiques 16 de M. Jean-Marie Sermier et 16 bis de M. Daniel Fasquelle deviennent sans objet.

La proposition de rédaction 18 est adoptée.

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Notre proposition de rédaction RAPP.36 apporte des ajustements à la rédaction adoptée par le Sénat, visant à renforcer les pouvoirs du préfet pour lutter contre les dégâts de grand gibier. Nous sommes défavorables aux propositions de rédaction identiques 19 de M. Jean-Marie Sermier et 19 bis de M. Daniel Fasquelle, qui conduiraient à revenir au texte de l'Assemblée nationale.

M. Jean-Marie Sermier, député. – Avec ma proposition de rédaction 19, je propose de laisser localement la subsidiarité jouer pleinement pour que les fédérations trouvent des solutions préventives aux dégâts avec tous les acteurs concernés.

M. Daniel Fasquelle, député. – Ma proposition de rédaction 19 bis est identique : il faut faire confiance aux chasseurs.

La proposition de rédaction RAPP.36 est adoptée.

Les propositions de rédaction identiques 19 de M. Jean-Marie Sermier et 19 bis de M. Daniel Fasquelle deviennent sans objet.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction RAPP.37 fait partie de l'accord trouvé tout à l'heure sur la chasse durable. Elle est incompatible avec la proposition de rédaction 20 de M. Jean-Noël Cardoux.

La proposition de rédaction 20 est retirée.

La proposition de rédaction RAPP.37 est adoptée.

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction RAPP.38 maintient une disposition adoptée au Sénat selon laquelle un chasseur n'effectuant pas de prélèvement sur une espèce soumise à gestion adaptative n'est pas obligé de transmettre des données à sa fédération départementale, tout en précisant que la transmission des données de prélèvements sur les espèces concernées s'effectue au fur et à mesure. Elle est incompatible avec les propositions de rédaction identiques 21 de M. Jean-Marie Sermier et 21 bis de M. Daniel Fasquelle.

M. Jean-Marie Sermier, député. – Il faut pourtant prendre en compte le fait qu’à l’instar des Français en général, tous les chasseurs ne sont pas forcément habitués à la dématérialisation des procédures et l’utilisation d’applications de smartphones pour effectuer des déclarations en temps réel !

M. Daniel Fasquelle, député. – Le Gouvernement lui-même est conscient qu’il faut garder des démarches sous format papier, et non pas tout dématérialiser.

La proposition de rédaction RAPP.38 est adoptée.

Les propositions de rédaction identiques 21 de M. Jean-Marie Sermier et 21 bis de M. Daniel Fasquelle deviennent sans objet.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – La proposition de rédaction RAPP.39 vise un compromis en matière de sanction encourue par un chasseur en cas de manquement répété à l’obligation de transmettre les données de prélèvements sur des espèces soumises à gestion adaptative. Elle conserve l’abaissement retenu par le Sénat de cinq à trois campagnes cynégétiques pour la période prise en compte pour constater la récidive, et rétablit la sanction adoptée par l’Assemblée nationale, à savoir l’interdiction de chasser l’espèce pendant la campagne cynégétique en cours et pendant les trois suivantes, au lieu des deux suivantes. Avis défavorable par conséquent aux propositions de rédaction identiques 24 de M. Jean-Noël Cardoux, 23 de M. Jean-Marie Sermier et 23 bis de M. Daniel Fasquelle.

M. Daniel Fasquelle, député. – Ma proposition de rédaction 23 bis rétablit, tel que le Sénat l’avait adoptée, la proportionnalité des sanctions en cas de manquement d’un chasseur à son obligation des données de prélèvement.

M. Jean-Marie Sermier, député. – *Idem* pour la proposition 23.

M. Jean-Noël Cardoux, sénateur. – Avant de retirer ma proposition de rédaction 24, je souhaite attirer l’attention de la commission mixte paritaire sur les difficultés de mettre en place un contrôle des prélèvements. Nous avons reçu en audition le président de la Fédération nationale des chasseurs lorsqu’il était question de mettre en place un quota de 4 000 oies début février, via le fichier ChassAdapt. Un sénateur a demandé : comment le chasseur saura-t-il où en est le compteur ? Eh bien le malheureux qui fera le 4 001^{ème} prélèvement sans le savoir sera susceptible d’être sanctionné. Certains chasseurs sont peu habitués aux portables et aux ordinateurs. Il faudra donc faire preuve de clémence dans la façon dont sera appliqué ce texte.

La proposition de rédaction 24 est retirée.

La proposition de rédaction RAPP.39 est adoptée.

Les propositions identiques 23 de M. Jean-Marie Sermier et 23 bis de M. Daniel Fasquelle deviennent sans objet.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – La proposition de rédaction RAPP.40 supprime l’extension de la contribution à l’hectare aux territoires « susceptibles d’être chassés » car cela reviendrait à créer une nouvelle taxe sur les terrains concernés. Nous ne pouvons pas le faire ici, car cela relève des lois de finances. Elle

est incompatible avec les propositions de rédaction 22, 24 de M. Jean-Marie Sermier et 24 bis de M. Daniel Fasquelle.

M. Jean-Noël Cardoux, sénateur. – Je comprends qu’il y ait un blocage sur le plan procédural – nous l’avons d’ailleurs souligné dans notre rapport. Mais actuellement, de vastes territoires sont infestés de sangliers, car les propriétaires ne prennent pas les mesures nécessaires de destruction. Ces derniers doivent être redevables de la contribution à l’hectare. Or le statut d’association loi 1901 des associations de chasseurs ne leur permettent pas de les faire contribuer, puisque ces propriétaires n’en sont pas adhérents. Je propose donc aux parlementaires de la majorité présidentielle que nous essayions de trouver une solution dans la prochaine loi de finances.

M. Alain Perea, député. – Je m’associe à M. Jean-Noël Cardoux : le système est à bout de souffle. Nous avons besoin de mettre en place une taxe à l’hectare pour les terrains qui ne sont pas chassés. Je regrette infiniment que nous n’ayons pas été alertés sur la non-effectivité du texte... Nous avons même reçu la garantie du contraire ! Sans un dispositif dans le projet de loi de finances, les associations de chasseurs se retrouveront vite en cessation de paiement. Ce sont moins les chasseurs que les agriculteurs qui seront ennuyés. Et l’administration devra trouver des millions pour financer la régulation.

M. Claude Bérit-Débat, sénateur. – Je regrette que l’excellent dispositif que nous avons voté ne puisse pas être mis en œuvre. Il faudra trouver une solution. En Dordogne comme ailleurs, de nombreux terrains chassables abritent du gros gibier qui prolifère, et les associations sont en difficulté financière.

M. Daniel Fasquelle, député. – Moi aussi, je regrette que nous ne puissions aboutir à une solution ce matin. Je maintiens ma proposition de rédaction pour mémoire.

M. Jean-Marie Sermier, député. – Dans le Jura comme ailleurs, la situation peut être explosive. Je maintiens donc une proposition de rédaction qui s’assimile non à un amendement d’appel, mais à un amendement de rappel, pour rappeler ce point en loi de finances.

M. Jean-Noël Cardoux, sénateur. – L’une des pistes pourrait être d’intervenir par le biais de l’impôt foncier.

La proposition de rédaction RAPP.40 est adoptée.

Les propositions de rédaction 22 de M. Jean-Noël Cardoux et les propositions identiques 24 de M. Jean-Marie Sermier et 24 bis de M. Daniel Fasquelle deviennent sans objet.

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – La proposition de rédaction RAPP.41 n’a plus d’objet depuis l’adoption de la proposition de rédaction 17 de M. Jean-Noël Cardoux.

La proposition de rédaction RAPP.41 devient sans objet.

L’article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 3 bis A

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Avec la proposition de rédaction RAPP.42, nous vous proposons de supprimer l'article 3 bis A abrogeant le régime du permis de chasser en Guyane inséré en séance au Sénat contre l'avis de la commission.

Mme Maina Sage, députée. – Cette question fait l'unanimité en Guyane, entre les parlementaires, les élus locaux, les associations, les ONG, les représentants des populations autochtones : tous vous demandent de maintenir la version du Sénat, dans l'objectif de travailler localement à construire une solution plus consensuelle. Si vous votez la suppression de cet article, vous devrez vous en expliquer auprès des Guyanais, qui connaissent un contexte particulier, fait de tensions, comme par exemple autour de la Montagne d'or.

M. François Patriat, sénateur. – J'ai parlé de ce sujet avec M. Antoine Karam, absent aujourd'hui car il est touché par un deuil. Il y a deux ou trois ans, il avait lui-même proposé l'instauration du permis de chasser dans sa région. Mais en Guyane, la chasse n'est pas sportive, mais vivrière. Il m'a confié qu'il s'était trompé. J'en ai parlé avec les ministres concernés, dont Mme Annick Girardin, il est vraiment préférable de conserver la version du Sénat.

M. Ronan Dantec, sénateur. – Je ne pense pas qu'on puisse parler d'unanimité en Guyane, où la position du Sénat a aussi suscité beaucoup d'émotion dans les associations de protection de l'environnement. Elle ne témoigne pas d'une recherche de compromis. Le Gouvernement devra trouver d'autres solutions.

M. François Patriat, sénateur. – Vous le direz à M. Antoine Karam !

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La rédaction du Sénat supprime purement et simplement le permis de chasser en Guyane – ce n'est pas acceptable ! Rétablir ce permis n'empêchera nullement de prendre en compte les besoins spécifiques des communautés autochtones dans son fonctionnement. Je suis évidemment très favorable à ce qu'un travail plus approfondi ait lieu – ce que la suppression de cet article n'empêche en rien.

M. François Patriat, sénateur. – Mais il y a cinq ans, il n'y avait pas de permis de chasser en Guyane !

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Et cela posait des problèmes.

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il faut sans doute affiner la réflexion. Mais le recensement du nombre d'armes est un minimum, pour des raisons de sécurité. Il faut être vigilant avec les détenteurs d'armes.

M. Claude Bérît-Débat, sénateur. – Soyons attentifs à la demande de nos collègues guyanais. M. François Patriat a raison de le souligner, il y a peu, il n'y avait pas de permis de chasser. Ce point ne fait certes pas partie de l'accord trouvé pour que la CMP soit conclusive, mais il faut vraiment prendre des engagements sur ce point.

Ce territoire a ses spécificités : on n'y chasse pas pour le plaisir, mais pour se nourrir. On ne peut pas balayer cela d'un revers de main !

M. Alain Perea, député. – J'ai été au contact des populations autochtones et j'ai beaucoup travaillé sur ce sujet. Le problème du trafic d'armes n'est pas négligeable, avec des impacts largement aussi négatifs que l'absence de détention d'un permis de chasser.

Le ministre d'État M. François de Rugy s'est déclaré prêt à travailler sur la question. En ma qualité de président du groupe d'études chasse et territoires de l'Assemblée nationale, je me suis engagé auprès de mon collègue député de Guyane à faire des propositions concrètes.

Il me semble en tout cas qu'il faut rétablir ce permis.

La proposition de rédaction RAPP.42 est adoptée et l'article 3 bis A est supprimé.

Article 3 bis

L'article 3 bis est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 3 ter

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction RAPP.43 supprime cet article.

La proposition de rédaction RAPP.43 est adoptée et l'article 3 ter est supprimé.

Article 3 quater

L'article 3 quater est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 4

L'article 4 est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 5

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Outre des modifications rédactionnelles, nous proposons le rétablissement d'une demande de rapport insérée à l'Assemblée nationale sur les dispositions nécessaires pour diversifier et simplifier l'accès à la fonction publique au sein de l'OFB. Tel est l'objet de la proposition de rédaction RAPP.44.

La proposition de rédaction RAPP.44 est adoptée.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

M. Hervé Maurey, sénateur, président. – C'est un gros effort du Sénat, qui bannit désormais les rapports !

Article 5 bis

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction RAPP.45 prévoit la remise d'un rapport sur la requalification des agents techniques de l'environnement et sur les voies d'accès à la catégorie statutaire A d'une partie des personnels occupant des fonctions d'encadrement.

La proposition de rédaction RAPP.45 est adoptée.

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

Article 6

M. Hervé Maurey, sénateur, président. – Cet article fait simplement l'objet d'une modification d'ordre rédactionnel.

L'article 6 est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 7

M. Hervé Maurey, sénateur, président. – Pareillement.

L'article 7 est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 8

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Hormis quelques modifications rédactionnelles, la proposition de rédaction RAPP.46 supprime un ajout du Sénat prévoyant la participation des fédérations régionales des chasseurs à la gestion des réserves nationales de chasse et de faune sauvage.

La proposition de rédaction RAPP.46 est adoptée.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 9

M. Hervé Maurey, sénateur, président. – Cet article fait simplement l'objet de modifications d'ordre rédactionnel.

L'article 9 est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 9 bis

L'article 9 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 10

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction RAPP.47 prévoit quelques ajustements à l'article 10 afin de tenir compte d'ajouts du Sénat et d'une adoption du texte qui interviendra après le 1^{er} juillet. Les modifications proposées permettent de déterminer les conditions de mise en œuvre de certaines dispositions d'ici à la création de l'OFB, fixée au 1^{er} janvier 2020.

La proposition de rédaction RAPP.47 est adoptée.

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

Article 11

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction RAPP.48 supprime l'article 11, introduit au Sénat. Après examen complémentaire, il est satisfait par le droit en vigueur.

La proposition de rédaction RAPP.48 est adoptée et l'article 11 est supprimé.

Article 12 (nouveau)

Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction RAPP.49 vise à introduire un article additionnel au projet de loi pour assurer l'application dans les Terres australes et antarctiques françaises de plusieurs dispositions du texte.

La proposition de rédaction RAPP.49 est adoptée.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

M. Hervé Maurey, sénateur, président. – Nous avons terminé l'examen des articles.

M. Daniel Fasquelle, député. – Je ne voterai pas le texte final. Je regrette qu'aucun de nos amendements n'ait été retenu. Sur la question de la place des chasseurs au sein du conseil d'administration de l'OFB, du rôle des agents de développement, du transfert des données, des moyens financiers de la FNC et de ses rapports avec l'État et les fédérations départementales, de la portée des documents de planification forestière et des dégâts forestiers, ce texte ne soutient pas suffisamment la chasse française.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi.

M. Hervé Maurey, sénateur, président. – Je remercie les rapporteurs et l'ensemble des membres de la CMP pour leurs efforts. Je sais parfois être sévère avec nos collègues députés et l'exécutif, mais, en l'occurrence, les deux présidentes de commission de l'Assemblée nationale ici présentes souhaitaient vraiment aboutir à un compromis sur ce texte. Je salue également l'engagement écrit du Gouvernement. Si ce n'est pas véritablement une première, c'est assez rare pour être souligné !

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente. – Je remercie à mon tour nos collègues députés et sénateurs. Nous avons assisté à une belle CMP, avec de vraies discussions et une réelle volonté d’avancer de part et d’autre. Elle illustre les capacités de convergence de nos deux chambres.

M. Hervé Maurey, sénateur, président. – Et l’utilité du bicamérisme !

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente. – Nous n’en doutons pas !

Commission mixte paritaire sur le projet de loi organique modifiant la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l’application du cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution

Conformément au deuxième alinéa de l’article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d’élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique modifiant la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l’application du cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution se réunit au Sénat le mardi 25 juin 2019.

M. Hervé Maurey, sénateur, président de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable du Sénat. – Nous sommes réunis afin de déterminer s’il est possible que l’Assemblée nationale et le Sénat trouvent un accord sur le projet de loi organique modifiant la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l’application du cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution.

La commission mixte paritaire procède d’abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Hervé Maurey, sénateur, président, de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente, de MM. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat, et Jean-Pierre Pont, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l’examen de l’article 1^{er} restant en discussion.

Article 1^{er}

M. Jean-Pierre Pont, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Nous vous proposons de tirer les conséquences de l’aboutissement de la CMP sur le projet de loi ordinaire. Nous nous réjouissons de l’accord trouvé et que la nouvelle agence soit dénommée Office français de la biodiversité. Il convient qu’il en soit de même dans le projet de loi organique modifiant les conditions de nomination de son directeur général.

M. Hervé Maurey, sénateur, président. – Cette proposition rédactionnelle n’est en effet pas dénuée d’importance.

M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Un compromis comprend nécessairement des avancées pour certains, des reculs pour d’autres, mais notre objectif commun était de répondre au mieux aux différentes problématiques concernant la biodiversité, la chasse et la pêche – ne l’oublions pas !

Je veux à mon tour saluer mon homologue députée, Mme Barbara Pompili, **ainsi que nos collègues M. Jean-Noël Cardoux et Mme Anne Chain-Larché**, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques.

Nous avons élaboré une proposition commune de rédaction pour ce projet de loi organique avec le rapporteur de l'Assemblée nationale, M. Jean-Pierre Pont, que je salue également.

M. Hervé Maurey, sénateur, président. – Là où il y a une volonté, il y a un chemin.

La proposition commune, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi organique.

La réunion est close à 11h55.

Mercredi 26 juin 2019

- Présidence de M. Éric Woerth, président -

La réunion est ouverte à 18 h 40.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Éric Woerth, député, président. – Notre Assemblée a été saisie d'un texte qui comprenait deux articles. Elle en a ajouté deux, adoptant le texte en première lecture le 9 avril dernier. Le Sénat, pour sa part, a adopté le texte en première lecture le mardi 21 mai. Il a modifié deux articles et en a ajouté un. Il a par ailleurs adopté deux articles conformes. Notre commission mixte paritaire (CMP) est donc chargée d'élaborer un texte sur les trois articles restant en discussion, à savoir les articles 1^{er}, 1^{er bis} A et 3. Nous entendrons d'abord nos rapporteurs, qui nous diront s'il leur paraît envisageable que la CMP trouve un accord sur un texte.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le projet de loi transmis par l'Assemblée nationale au Sénat comportait quatre articles : les deux articles initiaux tout d'abord, qui visaient pour le premier à créer une taxe sur les services numériques (TSN), pour le second à revenir sur la baisse de l'impôt sur les sociétés (IS) pour les grandes entreprises. Ensuite, deux articles additionnels introduits par l'Assemblée nationale, 1^{er bis} et 3, prévoient la remise de rapports. Le Sénat a adopté conformes les articles 1^{er bis} et 2, a modifié les articles 1^{er} et 3, et a introduit, à l'initiative de la commission des finances, un

nouvel article 1^{er} bis A. Seuls trois articles restent donc en discussion (articles 1^{er}, 1^{er} bis A et 3), avec en particulier l'article 1^{er}, qui instaure la TSN.

Permettez-moi de revenir rapidement sur l'article 2, qui reporte la trajectoire de baisse de l'IS pour les grandes entreprises en 2019. Cette mesure de rendement, nous le savons, était nécessaire. Il s'agissait d'une « contrepartie » des mesures que nous avons adoptées en décembre dernier pour répondre au mouvement social que nous traversons.

Le Sénat a finalement adopté cet article, mais ne nous trompons pas sur ce que l'article ne dit pas : un nouveau report en 2020 est à prévoir, comme cela a été annoncé dans la presse et nous avons pu aussi le mettre en évidence dans le cadre de l'examen du programme de stabilité.

Nous aurons l'occasion d'en parler dès le débat d'orientation des finances publiques, puis d'examiner la mesure qui sera, à n'en pas douter, proposée à l'automne. Je considère toutefois qu'en actant un nouveau report, le Gouvernement se condamnerait à ne pas pouvoir respecter son objectif d'atteindre un taux de 25 % en 2022. J'espère que nous trouverons la recette pour y parvenir, mais plus nous nous rapprocherons de cette échéance, plus l'objectif sera compliqué à atteindre.

Revenons au sujet qui nous occupe aujourd'hui, la création de la TSN. Je pense que nous pouvons parvenir à un accord sur ce dispositif.

Nous partageons tous l'objectif d'assurer une plus juste répartition de l'imposition des entreprises, quels que soient les modèles d'activité et en tenant compte du développement du numérique.

Le système fiscal international actuel ne nous le permet pas ; une réforme est à l'étude sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Elle pourrait se concrétiser plus rapidement que nous l'anticipions il y a encore quelques mois.

Nous considérons que la solution dont nous discutons constitue un « pis-aller », c'est-à-dire un « plan C », dans l'attente d'un accord international et en l'absence d'accord européen. Ce dernier n'est pas possible actuellement, en raison de l'opposition d'un certain nombre d'États membres.

C'est à l'aune de ces deux éléments de contexte que nous avons abordé la taxe proposée, en prévoyant d'en limiter la durée dans le temps jusqu'en 2021. À cette date, M. Pascal Saint-Amans nous a indiqué croire en la possibilité d'un accord international. Il faut rappeler ce caractère temporaire de la taxe, dans l'attente d'une solution coordonnée. Le ministre de l'économie et des finances lui-même s'y est engagé. Nous avons donc souhaité inscrire dans la loi cette date butoir.

Une fois partagé cet objectif de faire changer le système d'imposition applicable aux « géants du numérique » et le constat d'une taxe nécessairement temporaire, le Sénat a par ailleurs souhaité modifier un dispositif qui nous est apparu, sous certains égards, économiquement imparfait, complexe à mettre en œuvre, et juridiquement risqué.

Sur le plan économique, la taxe proposée pose plusieurs difficultés. En taxant le chiffre d'affaires, elle revêt un caractère procyclique évident. Elle peut frapper des entreprises qui perdent de l'argent. Elle peut aussi conduire à une double imposition de nombreuses

entreprises qui acquittent déjà leurs impôts sur les bénéfices qu'elles réalisent en France. L'objet n'est pas d'ajouter de la fiscalité supplémentaire à une entreprise qui paie déjà de l'impôt. Il s'agit de taxer des entreprises qui ne paient pas d'impôt sur les sociétés.

Malheureusement, nous n'avons pas trouvé de mécanisme de déduction juridiquement acceptable. L'an dernier, dans le cadre de sa résolution européenne sur les propositions de directive de la Commission européenne de mars 2018, le Sénat avait envisagé un mécanisme de « super déduction » en charge de la taxe sur les services numériques au titre de l'impôt sur les sociétés. Ce mécanisme n'est pas possible pour une taxe nationale, car il agrandirait le risque de l'intégrer dans le champ des conventions fiscales internationales, ce qui la priverait de toute portée.

Afin de proposer une solution plus limitée dans son impact mais permettant de prendre en compte cette situation de double imposition, le Sénat a proposé un mécanisme de déduction de la TSN de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S). Quoiqu'imparfaite car ne compensant notamment pas totalement la double imposition, cette solution permettait de réduire l'impact de cette taxe pour les entreprises installées en France et qui ne réalisent pas encore de bénéfices, nombreuses dans le secteur numérique.

Le dispositif est aussi complexe dans sa mise en œuvre, en ce qu'il vise à appréhender la valeur résultant du « travail gratuit » des utilisateurs. Il repose sur une assiette calculée au moyen d'un pourcentage représentatif des utilisateurs situés en France. Il en résulte deux conséquences : d'une part, le périmètre des services assujettis est fortement contraint juridiquement et rend complexe toute modification de l'assiette qui pourrait être pertinente économiquement ; d'autre part, la taxe nécessite de connaître la localisation des utilisateurs, ce qui pose des questions quant à sa faisabilité technique et au respect des exigences de protection des données personnelles.

Pour ces raisons, le Sénat a renvoyé à un décret en Conseil d'État le soin de définir les modalités de localisation des utilisateurs. Dans l'étude d'impact, il est indiqué que ces modalités se font par l'adresse IP (protocole internet) ou par « tout autre moyen », mais cela n'est pas précisé dans le texte.

Juridiquement, la TSN constitue un pari à bien des égards : son assiette vise à territorialiser des revenus générés par les utilisateurs français sans qu'ils soient effectivement déclarés en France, en s'extrayant des conventions fiscales de répartition des bénéfices. Nous avons souhaité sécuriser le dispositif et réduire les risques juridiques identifiés, qui sont une source potentielle de contentieux.

Nous avons également précisé les conditions d'assujettissement des entreprises pour permettre de percevoir la taxe dès 2019. D'autres ajustements techniques et de coordination sont encore nécessaires, nous y reviendrons.

Surtout, nous nous sommes préoccupés du risque de remise en cause de la taxe au titre des aides d'État. Sans préjuger du fond, il nous paraissait essentiel de respecter la forme, qui commande de notifier tout projet d'aide d'État à la Commission européenne. Dès lors que la taxe ne frapperait que des grandes entreprises internationales, il convient d'être prudent. Si elle était qualifiée d'aide d'État, sans notification préalable, la taxe serait invalidée sans même être contraire aux traités européens. En matière d'aides d'État, ce n'est pas parce que l'on notifie que la taxe sera qualifiée d'aide d'État, mais si la taxe n'est pas notifiée et qu'elle est

invalidée, il sera nécessaire de rembourser les entreprises qui l'ont acquittée. Ce serait la pire solution !

Le Gouvernement nous propose de faire cavalier seul et d'être le premier pays de l'Union européenne à mettre en œuvre une taxe sur les services numériques. Renforçons au moins sa sécurité juridique par un simple courrier envoyé à Bruxelles. Par le passé, nous avons eu des exemples qui nous incitent à la prudence. Rappelez-vous la convention fiscale avec le Panama, dont l'autorisation de ratification avait été refusée par le Sénat : on nous disait que tout allait bien, qu'il n'y avait aucun problème, et quelques années plus tard étaient révélés les *Panama Papers* ; on peut également citer la contribution de 3 % sur les dividendes.

C'est tout l'objet de l'article 1^{er} bis A, introduit par le Sénat à mon initiative. La notification relevant des pouvoirs de l'exécutif, nous estimons indispensable que le Gouvernement se justifie s'il maintenait son choix de ne pas notifier la taxe sur les services numériques à la Commission européenne.

Le Sénat et l'Assemblée nationale ont donc validé le principe de la création d'une taxe sur les services numériques, reposant sur une assiette et des modalités qu'aucun amendement adopté ne remettait finalement drastiquement en cause.

Joël Giraud et moi-même avons travaillé ces dernières semaines pour parvenir si possible à un texte commun. Je proposerai de rejoindre la position de la majorité de l'Assemblée nationale sur certains points, notamment sur un point essentiel : le fait de ne pas enserrer la taxe dans une date butoir, afin de laisser au Gouvernement une pleine marge de manœuvre pour négocier au niveau international. Il ne faut pas affaiblir la position de la France. Nous entendons aussi les arguments contre la déduction de la taxe sur la C3S, même si la double imposition est critiquable.

En revanche, plusieurs mesures du Sénat demeurent, en particulier le rapport exigeant du Gouvernement de se justifier sur l'absence de notification au titre de l'encadrement des aides d'État. D'autres dispositions techniques et d'amélioration des mesures proposées sont également conservées.

De plus, les initiatives du Sénat ont permis d'aboutir à des compromis sur deux points essentiels. D'une part, les services connexes à la mise en relation des utilisateurs, comme les services de livraison ou de stockage, sont exclus de l'assiette de la taxe dans des conditions économiquement fidèles à son objectif. D'autre part, les préoccupations que nous avons exprimées sur les moyens retenus pour localiser les terminaux en France, dans le respect des exigences de protection des données personnelles, font également l'objet d'une proposition de modification que nous vous soumettons.

Cette taxe n'est pas la solution miracle. Nous sommes les premiers à essayer les plâtres. La solution européenne ou internationale était sans doute préférable. J'espère que nous parviendrons à une solution mondiale et j'espère que la position de la France y aidera. C'est dans cet esprit que nous sommes parvenus à un travail en commun que nous vous proposons à cet instant.

M. Joël Giraud, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Albéric de Montgolfier vient de le dire, nous vous proposons un texte de compromis équilibré, fruit de nos échanges préparatoires à cette CMP. Il nous est en effet apparu qu'il était possible d'esquisser, entre nos deux assemblées, des pistes de convergences. L'adoption

conforme par le Sénat de l'article 2 sur le taux de l'IS a, selon moi, rendu possible un accord sur le texte entre nos deux assemblées ou, à tout le moins, en a grandement accru les chances.

Cela a été rappelé, le projet de loi comportait initialement deux articles. L'Assemblée nationale et le Sénat ont, chacun, apporté des modifications à l'article 1er mais les deux assemblées se sont retrouvées sur l'équilibre général de la TSN, c'est-à-dire sur les principales caractéristiques de l'assiette, sur le taux, sur les redevables et sur les modalités de déclaration, de paiement et de contrôle.

Nos deux assemblées partagent également le même point de vue sur cette taxe, tout comme d'ailleurs le Gouvernement. Nous reconnaissons que la TSN n'est pas parfaite, puisqu'elle porte sur le chiffre d'affaires. Cependant, elle est nécessaire pour qu'un premier pas soit fait face aux défis de la numérisation de l'économie. Elle permet d'éviter l'écueil des conventions fiscales et, en tout état de cause, elle a vocation à être provisoire. Nous nous rejoignons ainsi sur l'essentiel ; ce qui me rend confiant dans la possibilité d'une CMP conclusive aujourd'hui.

À l'issue de nos échanges préalables, nous avons abouti à une position commune qui, me semble-t-il, constitue un bon équilibre entre le texte adopté par l'Assemblée nationale et celui adopté par le Sénat, dont une grande partie des modifications est reprise, notamment celle qui tenait particulièrement à cœur à Albéric de Montgolfier, sur les motifs d'une non-notification de la taxe à la Commission européenne.

Pour éviter de reprendre la parole trop longuement sur chaque proposition de rédaction et modification suggérée, je vais vous en dresser le tableau. La position commune vous est présentée sous la forme d'un texte comparatif qui, partant du projet de loi adopté par le Sénat, indique les ajustements suggérés, consistant soit en un retour au texte de l'Assemblée nationale, soit en des améliorations nouvelles.

Dans le détail, ce texte prévoit, par rapport à la version du Sénat, les modifications suivantes.

Nous vous proposons tout d'abord de revenir sur deux mesures adoptées par le Sénat consistant à exclure du champ de la TSN certains services, alors que rien ne justifie une telle exclusion. Il s'agit des services de mise en relation dont le mode de rémunération repose sur un abonnement, tels que les sites de rencontres et des systèmes informatisés de réservation, les SIR. Sur ce dernier point, je précise que Bercy travaille avec les entreprises concernées pour aboutir à un rescrit afin de sécuriser leur situation. Cela illustre que le débat que nous avons eu sur ce sujet a été tout sauf inutile.

Nous vous proposons ensuite de supprimer l'imputation de la TSN sur la C3S. L'idée était originale mais juridiquement risquée. Le gage financier associé est également supprimé, par coordination.

Trois autres modifications apportées par le Sénat font l'objet de propositions de rédaction de compromis. Le bornage temporel de la taxe, entre 2019 et 2021, risquerait de nuire aux négociations internationales en cours. Le récent sommet du G20 à Fukuoka a montré que l'existence de la TSN était un facteur de dynamisme dans ces négociations. Cependant, le souci manifesté par le Sénat à travers ce bornage est partagé, et c'est pourquoi nous proposons de renforcer la volonté politique sur le caractère provisoire de la taxe. Nous avons, en quelque sorte, tenu à nous montrer plus affirmatifs sur ce point.

Nous proposons de revenir également sur une mesure adoptée au Sénat relative aux moyens de localisation, mais elle tient compte de la position manifestée par le Sénat. Elle s'inspire de la rédaction de la proposition de directive de la Commission européenne du 21 mars 2018, avec un dispositif plus souple que le renvoi à un décret en Conseil d'État – ce qui devrait limiter les retards de mise en œuvre –, et souligne le nécessaire respect des règles de protection des données personnelles.

Le troisième compromis porte sur les activités connexes à des prestations taxables. Nous proposons de traduire l'objectif poursuivi par les deux assemblées sur ce point, et de reprendre les termes employés en droit européen s'agissant des opérations complexes en matière de taxe sur la valeur ajoutée.

Toutes les autres modifications apportées par le Sénat à l'article 1^{er} sont conservées, à savoir, outre les corrections rédactionnelles : la clarification opportunément apportée sur la territorialisation en matière de publicité ciblée, le report d'un mois de la date limite de paiement de l'acompte en 2019, de celle de la fin de la période de référence retenue pour cet acompte et de la date limite pour opter pour le régime de groupe, ainsi que l'importante précision introduite à l'initiative d'Albéric de Montgolfier sur les modalités particulières prévues pour 2019. Sur ce point, nous vous proposons un complément précisant que l'entreprise qui aurait versé l'acompte unique en 2019, mais qui se révélerait finalement non assujettie, est remboursée. Cela paraît évident mais, en l'état du texte, ce n'est pas si clair, puisque ce dernier ne prévoit de remboursement que pour les redevables de la TSN, ce que ne sont pas les entreprises qui ne sont pas assujetties à la taxe.

L'enrichissement du rapport annuel sur l'état des négociations internationales d'un volet sur une coopération renforcée est aussi conservé, et la suppression de la mention prévoyant la possibilité d'organiser un débat sur ce rapport est maintenue : nos deux assemblées ont en effet déjà toute latitude pour le faire, sans avoir besoin pour cela de la loi. La même modification apportée à l'article 3 est elle aussi conservée.

Nous vous proposons également de conserver l'article 1^{er} *bis* A, introduit à l'initiative d'Albéric de Montgolfier, prévoyant la remise par le Gouvernement d'un rapport sur les motifs de la non-notification de la taxe à la Commission européenne.

Enfin, l'article 3 serait conservé dans la rédaction du Sénat.

J'ajoute que nous proposons également une clarification rédactionnelle ainsi que la correction d'une coquille et d'une erreur de référence.

Avec ces modifications, le texte que nous vous soumettons me paraît constituer un bon compromis : il conserve l'essentiel du dispositif et des améliorations que l'Assemblée nationale et le Sénat ont apportées, tout en prévoyant d'utiles enrichissements.

Je voudrais, enfin, me féliciter du toujours excellent travail en commun mené avec mon collègue du Sénat. Je vous invite donc, pour couronner cette bonne entente et ces efforts méritoires, dans les circonstances politiques actuelles, à adopter le texte qui vous est proposé par les deux rapporteurs. Je vous remercie.

EXAMEN DES ARTICLES*Article 1^{er}*

M. Éric Woerth, député, président. – La première modification proposée consiste à supprimer le bornage temporel de la TSN entre 2019 et 2021.

M. Joël Giraud, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous vous proposons effectivement de revenir à la rédaction de l'Assemblée nationale en supprimant le bornage temporel. Mais cela ne remet pas en cause notre soutien au caractère provisoire de la taxe.

M. Éric Woerth, député, président. – La deuxième modification suggérée consiste à revenir sur l'exclusion du champ de la taxe des services dont le mode de rémunération repose sur des abonnements, qu'a introduite le Sénat.

La troisième modification proposée concerne les systèmes informatisés de réservation (SIR). Il s'agit ici de supprimer leur exclusion du champ de la TSN introduite par le Sénat.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – J'ai été assez convaincu par Joël Giraud sur ce sujet. Le risque est que si l'on commence à faire des exclusions, cela fragilise l'assiette même de la taxe sur le plan juridique.

M. Éric Woerth, député, président. – Mais il y a d'autres éléments dans le texte qui excluent les services financiers. Il y a déjà des exceptions, même si elles sont de natures différentes.

Mme Véronique Louwagie, députée. – C'est effectivement un sujet sur lequel nous avons beaucoup échangé au moment de l'examen du texte, et j'avais été assez satisfaite de voir l'amendement du Sénat qui excluait ces services. Je rejoins donc les propos du Président : il y a d'autres éléments exclus. J'entends les risques de remise en cause de la cohérence de l'assiette de la taxe, mais cela ne peut pas être reçu comme tel. Au demeurant, aujourd'hui, quelles certitudes avons-nous sur la manière dont Bercy peut appréhender cette situation particulière, au regard notamment des sociétés exploitant des SIR qui ont plusieurs activités ?

M. Joël Giraud, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous avons un engagement clair de Bercy que le rescrit fiscal existera. Comptez sur les deux rapporteurs généraux pour être très vigilants sur ce point-là, qui constitue un élément important de l'accord. La solution trouvée permet de répondre aux craintes des SIR mais aussi aux exigences juridiques qui s'imposent au dispositif.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je confirme que la doctrine fiscale est sous haute surveillance.

M. Éric Woerth, député, président. – Ce qu'attendaient les SIR n'est pas un rescrit, mais une exemption. Ce n'est pas tout à fait la même chose. Cela étant, il fallait être d'accord. Nous avons reçu les SIR, et il s'agissait de comprendre s'il y a bien intermédiation numérique ou pas dans ce type de métier, et de savoir s'il se situe dans le champ ou non. Le rescrit le dira.

Vient ensuite une proposition de clarification rédactionnelle.

M. Joël Giraud, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale – Effectivement M. le Président, il s'agit de consolider l'intention du législateur s'agissant de la double non-imposition des mêmes services au titre des deux assiettes de la TSN, intermédiation d'une part, publicité ciblée d'autre part. C'est une clarification, mais d'importance.

Nous proposons ensuite une rédaction correspondant à ce qu'Albéric de Montgolfier et moi-même avons dit lors de nos interventions liminaires, s'agissant des modalités de localisation des services. Mention expresse est faite du nécessaire respect des règles en matière de protection des données personnelles. Conséquence de cette proposition, l'alinéa 41 de l'article, dans la rédaction du Sénat, est supprimé.

Nous proposons également d'améliorer le dispositif relatif aux prestations connexes des services taxables, telles que les activités logistiques. C'est une rédaction qui reprend les termes de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sur les prestations complexes en matière de TVA. Nous avons convenu de cette rédaction avec Albéric de Montgolfier pour bien préciser les choses.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous partageons la même préoccupation de ne pas taxer un certain nombre de services logistiques ou connexes qui sont facturés aux entreprises sur les places de marché. La rédaction que l'on propose en commun améliore les choses et est plus précise.

M. Éric Woerth, député, président. – Ensuite, il est proposé de supprimer l'imputation de la TSN sur la C3S.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – À mon grand regret ! Il n'y avait pas de problème par rapport aux conventions fiscales, mais c'était un symbole pour montrer que nous ne voulions pas de double imposition pour les entreprises qui paieraient déjà leurs impôts en France, et notamment la C3S.

M. Éric Woerth, député, président. – La C3S va être bientôt supprimée...

M. Joël Giraud, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – L'imputation proposée par le Sénat présentait également une difficulté au regard de l'encadrement des aides d'État.

Nous proposons ensuite de corriger une erreur matérielle portant sur la date limite de la période de référence.

Nous proposons également de préciser que les entreprises qui auraient versé l'acompte en 2019, mais se révéleraient finalement non assujetties à la TSN, sont remboursées.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous revenons ensuite au cœur du sujet. En effet, nous concevons cette taxe comme un dispositif transitoire, dans l'attente d'une solution internationale. La rédaction du Sénat avait précisé que le dispositif que nous mettons en place a vocation à s'éteindre en inscrivant dans la loi un bornage temporel. En modifiant le contenu du rapport demandé, notamment en remplaçant un conditionnel par un futur simple dans la demande de rapport, la présente proposition de

rédaction affirme plus clairement la volonté politique du Parlement sur ce point. La France prend l'initiative en amont des autres pays : j'espère que cela encouragera à trouver un dispositif international. En tout état de cause, la taxe que nous créons ne peut avoir qu'une vocation transitoire.

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 1er bis A

La commission mixte paritaire adopte l'article 1er bis A dans la rédaction du Sénat.

Article 3

La commission mixte paritaire adopte l'article 3 dans la rédaction du Sénat.

M. Jean-Paul Mattei, député. – Je souhaite revenir sur l'article 1^{er} bis A. Je comprends mal la motivation de cet article : le rapport au Gouvernement ne risque-t-il pas d'affaiblir notre texte, en rappelant qu'il aurait fallu notifier ? Et quel est le fondement d'un tel rapport ?

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Un article précis de doctrine fiscale, paru dans une revue réputée, considère notamment que dès lors qu'un effet de seuil implique que seules certaines grandes entreprises seraient visées, notre dispositif pourrait être requalifié en aide d'État. L'avis du Conseil d'État, rendu public, ne tranche pas clairement ce point : il indique seulement que la CJUE ne s'est pas prononcée sur cette question. Nous n'avons donc aucune certitude sur l'avenir d'une taxe qui touchera vraisemblablement vingt-neuf groupes non français et un seul groupe français.

M. Jean-Paul Mattei, député. – Je ne partage pas l'interprétation de cet article de doctrine. Je répète que je crains que le doute créé par un tel rapport ne conduise à un affaiblissement du texte.

M. Éric Woerth, député, président. – Il s'agit donc plutôt d'un signal d'alarme.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il est certain que cette taxe est susceptible d'alimenter des contentieux. Faute de pouvoir notifier nous-mêmes ou l'exiger du Gouvernement, ce qui constituerait une injonction, la demande de rapport est l'alternative que nous avons trouvée.

Mme Émilie Cariou, députée. – J'estime plus prudent de notifier la taxe également au titre de la directive « e-commerce » qui, au-delà de la question des aides d'État, est particulièrement contraignante en matière de taxe sur les services numériques. Même s'il n'y a sans doute pas de risque, je pense nécessaire de porter à la connaissance de la Commission européenne l'existence de cette taxe.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il faut, en effet, éviter la situation dans laquelle nous aurions à rembourser une taxe aux « GAFA » : le signal politique serait catastrophique.

M. Joël Giraud, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Cette précision, qui ne figurait pas dans le texte initial, est un apport utile du Sénat. Au pire, la disposition est superfétatoire ; s'il y a un problème, nous nous féliciterons d'avoir adopté le présent article.

La commission mixte paritaire adopte le texte issu de ses délibérations.

La réunion est close à 19 h 15.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SOUVERAINETÉ NUMÉRIQUE**Mercredi 12 juin 2019****- Présidence de M. Franck Montaugé, président -***La réunion est ouverte à 16 h 25.***Audition de Mme Claire Mathieu, directrice de recherche au CNRS,
spécialiste des algorithmes**

M. Franck Montaugé, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de Mme Claire Mathieu. Cette audition sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat et fera l'objet d'un compte rendu publié. Je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Mathieu prête serment.

Madame Mathieu, vous êtes informaticienne et directrice de recherche au CNRS, spécialisée dans la recherche sur l'algorithmique et, en particulier, sur la conception d'algorithmes destinés à trouver des solutions quasi optimales à des problèmes difficiles à résoudre exactement.

Vous vous êtes notamment intéressée à la modélisation du phénomène dit du « plafond de verre » dans les milieux sociaux.

Notre commission d'enquête s'interroge, à propos de la question de la souveraineté numérique, sur les moyens dont disposent la France et l'Europe en la matière. À cet égard, et dans la perspective de la réaffirmation de notre souveraineté numérique, qui concerne directement l'État, les citoyens ou les acteurs de la société – je pense en particulier aux entreprises –, en quoi la science des algorithmes peut-elle apporter des solutions de progrès ?

À la faveur de la réémergence de l'intelligence artificielle, dont on parle depuis très longtemps, et grâce aux capacités de calcul décuplées et aux gigantesques bases de données désormais disponibles, les algorithmes font l'objet de beaucoup de fantasmes.

C'est notamment la souveraineté des individus qui serait au premier chef, selon certains, menacée par les algorithmes. L'exemple qui vient naturellement à l'esprit, c'est celui du réseau social Facebook, dont l'algorithme risquerait de contraindre notre liberté de penser et d'être informé.

La question de la transparence des algorithmes est aussi l'objet de nombreuses interrogations. Le phénomène de la « boîte noire » est-il inéluctable ? Est-on condamné à ne plus connaître le contenu des algorithmes et leurs calculs ? Serons-nous un jour incapables de comprendre les décisions prises pour nous par des machines ?

Enfin, estimez-vous que la recherche française, publique comme privée, dispose de suffisamment de moyens en la matière pour faire le poids face aux géants du numérique ?

Mme Claire Mathieu, directrice de recherche au CNRS, spécialiste des algorithmes. – Merci de votre invitation. Cela fait plus de trente ans que je fais de la recherche sur les algorithmes. Après un parcours universitaire classique, j'ai travaillé dans l'enseignement supérieur et la recherche, essentiellement en France, dans des lieux très divers, mais aussi à l'étranger, aux États-Unis. J'ai en particulier passé huit années à temps plein comme professeur d'informatique à l'université Brown, aux États-Unis, l'une des universités de la Ivy League. Cela m'a permis de me familiariser de l'intérieur avec le système américain.

J'ai également été consultante pour quelques entreprises – NEC, AT&T, Microsoft Research – et, récemment, pour le compte du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, au sujet de Parcoursup. J'ai rempli un rôle de consultant pour les laboratoires de recherche de ces entreprises, où j'ai effectué le même type de recherche que celles que je mène ordinairement, avec des collègues chercheurs travaillant pour Microsoft, AT&T, etc.

Quelques exemples des travaux de recherche que j'ai pu mener : J'ai conçu avec des collaborateurs un algorithme quasi optimal pour placer des rectangles dans une bande, de façon à utiliser le moins de longueur possible. Il s'agissait de réfléchir à la découpe de vêtements. Ceci est resté au niveau théorique. Avec d'autres collaborateurs, j'ai travaillé sur l'analyse d'une heuristique très populaire pour la classification de données en petite dimension. J'ai démontré qu'une variante était quasi optimale. Enfin, toujours avec des collaborateurs, j'ai proposé un modèle pour la croissance des réseaux sociaux et l'émergence d'un plafond de verre pour les minorités.

Tout mon travail s'articule autour de la conception, l'analyse d'algorithmes et parfois leur modélisation. Ma tâche est de concevoir des algorithmes et de démontrer des théorèmes.

Vous avez parlé de transparence. C'est un sujet auquel je me suis particulièrement intéressée dans le cadre de Parcoursup, la plateforme d'affectation des candidats bacheliers aux formations de l'enseignement supérieur. Cet exemple d'algorithme comporte des impacts sociétaux. Ce qu'on gère ce ne sont plus des rectangles, mais des êtres humains. Ceci change la donne : un algorithme, même s'il est totalement optimisé, ne pourra en effet être accepté que s'il a la confiance de ses utilisateurs.

Pour acquérir cette confiance, l'équipe de Parcoursup a essayé d'être très transparente. Comment y parvenir concrètement ? Nous avons publié l'algorithme et le code du cœur de Parcoursup. Ce n'est pas forcément une lecture très digeste pour tout un chacun, mais nos collègues informaticiens peuvent lire ces publications, les critiquer, voir s'il existe des erreurs et évaluer la qualité du travail réalisé. Cela contribue à la transparence, même si le citoyen moyen a du mal à comprendre ce qui se trouve dans ces publications.

Nous avons également essayé d'être simples. Lorsqu'une formation reçoit des candidats, elle réalise un classement. Celui-ci est ensuite modifié pour tenir compte d'un taux de boursiers, déterminé selon la loi par le recteur. Nous avons donc conçu un algorithme que nous avons essayé de rendre aussi simple que possible pour modifier le classement, de façon à respecter le taux du recteur.

Un candidat doit aussi pouvoir comprendre ce qui se passe, et pourquoi il est pris ou non. Pour cela, Parcoursup fournit chaque jour au candidat son rang sur la liste d'appel de la formation, ainsi que le rang du dernier appelé. Par exemple, s'il est 300^e et que le dernier

est 297^e, l'intéressé sait qu'il n'y a plus qu'à attendre trois renoncements avant de recevoir une offre. Cela lui permet de suivre l'évolution et d'avoir une perspective.

Un travail supplémentaire est indispensable en matière de critères d'examen des vœux. Les formations doivent fournir des renseignements suffisamment précis sur leurs attendus et sur les critères pour que les futurs candidats sachent quels cours suivre pour être acceptés et sur quels sujets se concentrer durant leurs années de lycée. Il est, pour ce faire, indispensable que les informations soient suffisantes.

De plus, chaque candidat qui n'est pas retenu peut demander communication des motifs de la décision. C'est un sujet de débat juridique. Une piste de réflexion pour l'avenir : on pourrait synthétiser l'avis des jurys en présentant une liste de matières avec des coefficients, ainsi qu'une partie laissée à la libre appréciation du jury. Malheureusement, avec 14 000 formations et 900 000 candidats, une même formule peut difficilement s'appliquer à tous. La question n'est donc pas encore résolue.

Quelques suggestions en matière de transparence...

Ma première suggestion concerne Affelnet – qui signifie « Affectation des élèves par le Net ». Il s'agit d'orienter les élèves de 3^e vers les lycées selon un système de points attribués en fonction de leurs résultats scolaires, du temps de trajet entre le domicile et le lycée, de leur situation sociale. Cet algorithme existe depuis de nombreuses années, mais souffre d'une opacité encore plus grande que Parcoursup. Comment améliorer la transparence de cet algorithme afin que les familles puissent en comprendre le résultat ?

Une possibilité serait de fournir à l'élève, avant candidature, une estimation de son barème en lui montrant combien de points il aurait eu s'il avait été candidat l'an dernier, et de publier les seuils d'admission passés de chaque lycée. Il serait fait de même, chaque année, en fin de campagne. Ceci pourrait permettre à chaque élève de vérifier que la décision qui a été prise répond à une certaine légitimité. Vous le voyez ; cette proposition améliorerait la transparence, sans qu'il soit besoin pour autant d'expliquer les détails de l'algorithme.

Mon deuxième souhait concerne le calcul de l'impôt sur le revenu. Actuellement, lorsqu'on a fait sa déclaration, on obtient seulement un chiffre correspondant au montant de l'impôt sur le revenu. J'aimerais, comme autrefois, que l'on indique également comment on est parvenu à ce résultat, et que l'on connaisse la formule de calcul. C'est tout à fait faisable, me semble-t-il, et l'explication donnerait plus confiance qu'un simple chiffre.

L'actualité récente nous apprend que la majorité des membres du Gouvernement n'ont pas été capables de remplir correctement leur feuille d'impôts : c'est bien qu'il existe un problème !

Je propose donc de simplifier les choses.. C'est une question en partie algorithmique, puisqu'il s'agit de trouver un graphe plus simple qui calcule la même chose. Cela me semble important pour l'intégrité du système.

Mon troisième souhait porte sur la transparence de la synthèse du grand débat national. En effet, la Société informatique de France s'est inquiétée de savoir si cette synthèse serait compréhensible et digne de confiance. Les contributions en ligne des participants sont accessibles à tous. C'est un élément important, n'importe quelle équipe scientifique pouvant s'en saisir pour essayer de faire sa propre analyse. Par ailleurs, les contributions ont été

regroupées en catégories et sous-catégories. Ces catégories sont publiques. C'est également un élément de transparence. Ainsi, à la question : « *Que pensez-vous de l'organisation de l'État et des administrations en France ? De quelle manière cette organisation devrait-elle évoluer ?* », 2,9 % de la population a répondu spontanément en proposant la suppression du Sénat. En réponse ouverte, ce n'est pas négligeable. Reste qu'on ne sait pas comment les personnes ayant réalisé cette synthèse en sont arrivées à choisir comme catégorie la suppression du Sénat...

Il serait également bon de rendre transparentes les correspondances : pour chaque contribution, connaître les « étiquettes » qui lui sont attribuées par catégorie et sous-catégorie. Cela permettrait à chaque participant de vérifier la bonne correspondance et donc l'intégrité de la synthèse qui en a été faite. De plus, ceci aiderait à reproduire les résultats obtenus et à en vérifier la validité. Ce n'est pas ce qui est actuellement proposé.

L'algorithme n'est pas public... mais est-ce nécessaire pour la transparence ? Ce n'est pas indispensable, car même sans en connaître les détails, détenir suffisamment d'éléments sur les données, les résultats et les correspondances permet de vérifier la validité du résultat. Rendre l'algorithme public – ce qui poserait des problèmes de propriété intellectuelle – n'est donc pas forcément essentiel pour l'intégrité de la synthèse du grand débat national.

Enfin, on parle beaucoup d'algorithmes d'apprentissage profond s'agissant de l'intelligence artificielle. Comment le calcul est-il réalisé ? Chaque nœud regarde les nœuds de la couche précédente et établit une moyenne pondérée des entrées, en y appliquant certains coefficients. Par exemple, si la moyenne est supérieure à 10, on estime que le résultat est de 1, si elle est inférieure à 10, le résultat sera de 0. Les nœuds de la deuxième couche vont utiliser à leur tour ces résultats pour réaliser leurs propres calculs, et ainsi de suite. Au bout de quelques couches, on obtient une sortie.

Ces coefficients sont essentiels pour le fonctionnement de l'algorithme. Ils sont retenus grâce à une méthode d'apprentissage. C'est le cas de la météorologie, par exemple : on observe les données dont on dispose, et on ajuste les coefficients grâce à diverses méthodes d'optimisation, de façon à ce que les données produites par le réseau soient le plus exactes possibles, comparées aux données passées.

Les coefficients sont ainsi établis pour « coller » au mieux aux données du passé et sont jugés corrects par rapport aux éléments dont on dispose déjà. Une fois qu'on est parvenu à produire un résultat suffisamment proche de ces éléments connus, on estime avoir réussi à établir des coefficients satisfaisants pour que l'algorithme réalise des prédictions.

On peut donc, certes, réclamer la publication de l'algorithme, mais dans le cas de ce type d'algorithmes, à quoi cela servirait-il ? À supposer même que l'entreprise, oubliant les questions de propriété intellectuelle, publie généreusement la totalité de son algorithme avec tous ses coefficients, cela ne nous dira rien sur ce qui se passe vraiment.

C'est publier le principe et les méthodes de constitution de l'algorithme qui est utile, car cela peut aider les chercheurs à estimer si ce type d'algorithme souffre ou non de certains problèmes potentiels et à comprendre ce qui a été fait pour y remédier.

La qualité du réseau qui résulte de ces opérations dépend essentiellement des données sur lesquelles l'apprentissage a été réalisé. La qualité du résultat dépend de la qualité

des données. Publier ces données serait donc idéal, car si les données étaient publiques, n'importe qui pourrait proposer ses propres prédictions et critiquer l'ensemble des données.

Cette méthode algorithmique prédit que le comportement futur de ce qu'on essaie d'estimer est similaire au comportement passé des données qu'on possède. Cela signifie que si les données ont un biais, l'algorithme reproduira ce biais. La qualité des données est essentielle. Il serait bon, *a minima*, que tous les algorithmes qui utilisent des données publient les caractéristiques de celles-ci et qu'on puisse expliquer ce qui a été fait pour obtenir des garanties sur leur qualité.

C'est ce qui se fait d'ailleurs de façon assez classique dans la recherche médicale : dans ce domaine, les résultats sont basés sur une étude en précisant un certain nombre de patients, d'hôpitaux, de cohortes, etc., avec des données statistiques. C'est fondamental pour avoir confiance dans la méthode utilisée.

Dans quels cas l'intelligence artificielle ainsi décrite fonctionne-t-elle bien ? J'ai demandé à un collègue spécialiste de l'apprentissage de me fournir des exemples et des contre-exemples. Selon lui, un des succès de l'intelligence artificielle réside actuellement dans la traduction et un autre dans la prédiction de tumeurs. En général, cela fonctionne si le contexte est très cadré, s'il existe peu d'incertitudes, que les données sont précises et que l'on sait exactement ce que l'on veut prédire. Plus le problème est précisément défini, mieux les méthodes fonctionnent.

Les problèmes qui présentent encore des défis pour l'intelligence artificielle se rencontrent lorsque les données sont floues, comportent beaucoup d'incertitudes et qu'on ne peut envisager toutes les configurations possibles.

Par exemple, la voiture autonome : elle peut fonctionner sur un circuit fermé, mais à partir du moment où on est sur la route, l'interaction avec les autres véhicules constitue un défi que l'intelligence artificielle ne peut actuellement pas surmonter de façon fiable.

Imaginez que l'algorithme commette une erreur sur un million... mais qu'on ait un million de voitures sur les routes : on aura tous les jours un accident imputable à une erreur de l'algorithme ! Ce n'est pas acceptable. Actuellement, l'intelligence artificielle ne peut produire des voitures autonomes capables de se débrouiller seules en milieu réel.

Un autre exemple est celui du diagnostic médical complet. Là aussi, il y a actuellement trop de paramètres, trop d'inconnues, trop de flou. On ne peut y parvenir.

Comment, dès lors, contrôler les algorithmes en matière d'intelligence artificielle ? Dans son livre *À quoi rêvent les algorithmes ?*, Dominique Cardon écrit : « *Le futur de l'internaute est prédit par le passé de ceux qui lui ressemblent* ». C'est une formulation qui décrit bien la façon dont fonctionnent ces algorithmes.

Que faire pour éviter une discrimination liée au genre ? On pourrait, dans les données, effacer l'information « hommes », « femmes » ou autres. Et pourtant, ce n'est pas efficace, car il est généralement facile de reconstruire le genre à partir des autres informations collectées. Par exemple, dans le cas de candidats à des formations d'enseignement supérieur, même si on ne sait s'il s'agit de garçons ou de filles, l'information selon laquelle ils font de la boxe, par exemple, permet de penser avec une bonne probabilité qu'il s'agit de garçons. En fait, l'information du genre est contenue implicitement dans ces données.

Il vaudrait mieux tenter de savoir si les données servant à l'apprentissage sont biaisées et, surtout, tester la discrimination *a posteriori*. Ainsi, il devrait être possible de demander aux entreprises utilisant des méthodes d'intelligence artificielle de préciser les outils qu'elles emploient pour corriger les biais des données et mettre en place des tests de discrimination avec des résultats *a posteriori*.

On a récemment entendu parler de propositions d'emploi faites à des femmes à qui un algorithme proposait des salaires moins élevés que ceux des hommes. Il faudrait donc que la loi impose des tests *a posteriori* pour signaler un biais. Les objectifs fixés par le législateur devraient pouvoir être traduits en conditions mathématiques servant à tester les résultats des algorithmes et à signaler un problème.

Pour conclure, que peut-on faire en matière de transparence des données ? On a vu qu'un bon résultat s'obtient en appliquant un bon algorithme sur des bonnes données. Les entreprises dominantes peuvent acquérir plus de données que les autres, ce qui leur permet d'améliorer leurs résultats et de passer à une situation d'hégémonie. C'est le cas, en France, pour le moteur de recherche Google. Ceci explique partiellement la position de force des GAFA.

Les risques sont nombreux. Le livre de Cathy O'Neal, *Weapons of Math Destruction*, aujourd'hui traduit en français, en décrit tout le panorama pour le grand public. Il présente ce dont il faut se méfier.

Que faire pour éviter les dérives ? Il conviendrait d'éviter de confier des marchés publics aux GAFA. Actuellement, par exemple, les données médicales françaises sont l'objet de la convoitise de toutes sortes d'entreprises. Celle qui remportera le marché, si elle n'est pas française, aura tout de suite un gros avantage par rapport aux entreprises nationales en bénéficiant de ces données.

Il existe beaucoup d'autres risques. Ainsi, lorsque le débat se déplace sur Twitter, il est conduit selon les règles de Twitter, qui décide qui a le droit de parler ou non, ce qu'on a le droit de dire ou de ne pas dire. C'est une des difficultés de l'extension du numérique dans notre société.

Vous m'avez demandé si la recherche française pouvait faire entendre sa voix, sachant que la société du XXI^e siècle sera numérique. Je me placerai au niveau de l'Europe plutôt qu'au niveau de la France. La France est en effet un petit pays, et l'Europe dispose d'un plus grand poids.

En Europe, certaines tentatives ont avorté. L'une des difficultés vient du fait que le numérique a besoin de chercheurs. Or, en raison de l'importance de la demande de compétences par rapport au vivier, il existe actuellement une tension sur les salaires dans ce domaine. Quand la différence devient trop importante, les jeunes ont du mal à résister aux offres des entreprises étrangères.

Je pense aussi que les start-up ont du potentiel, pourvu que le Gouvernement ne contribue pas à faire pencher la balance du côté des GAFA. La situation hégémonique est là, et on ne peut guère que tenter de la contrôler, mais il reste dans le numérique beaucoup de domaines où les algorithmes ne sont pas encore au point. Des possibilités s'offrent donc à de nouveaux acteurs et l'Europe a toutes ses chances dans ce domaine.

M. Franck Montaugé, président. – Merci beaucoup, je donne la parole aux commissaires qui le souhaitent.

M. Pierre Ouzoulias. – Merci pour la clarté de votre exposé, madame et chère collègue.

Vous avez dit fort justement que le danger vient de ce que des sociétés monopolistiques accaparent une masse de données qui confortent leur position dominante sur un marché. La meilleure façon de protéger ces données n'est-elle pas finalement de les rendre publiques ? Un open data général, organisé par l'État, n'est-il pas une solution pour éviter toute position monopolistique ?

Mme Claire Mathieu. – Un open data général ? Je n'ai pas envie que vous sachiez ce que j'ai commandé sur Amazon, par exemple.

M. Pierre Ouzoulias. – De façon anonymisée...

Mme Claire Mathieu. – L'open data anonymisé général serait-il envisageable, et les recherches que je fais sur Internet pourraient-elles être publiques ? Est-ce que ce serait acceptable ? Pourrait-on le mettre en place ? Avec quelles conséquences ?

Et si une application sur mon ordinateur pouvait me permettre de l'accepter, toutes les informations pourraient être données au Gouvernement, un peu comme en Chine... Je ne pense pas que ce soit votre suggestion, et j'y vois quelques dangers...

M. Pierre Ouzoulias. – L'ambassadeur pour les affaires numériques nous a dit que les préfectures travaillaient avec Google Maps jusqu'au jour où le prix des licences est devenu exorbitant. Elles ont compris que fournir des données publiques à OpenStreetMap permettait de continuer à utiliser le service. Elles donnent aujourd'hui une large publicité à leurs données, permettant ainsi à des logiciels libres de s'en emparer pour offrir des solutions là où des opérateurs privés imposent des coûts prohibitifs.

Mme Claire Mathieu. – C'est le même esprit qui a présidé à la publication de toutes les participations au grand débat national. Il est vrai que cela permet à tous les scientifiques d'utiliser les données comme ils le souhaitent.

M. Franck Montaugé, président. – On nous a également dit qu'il était fondamental que les données scientifiques restent publiques et accessibles à tout le monde.

Mme Claire Mathieu. – Absolument !

M. Franck Montaugé, président. – C'est là un enjeu politique majeur. C'est un point qui me paraît fondamental pour l'avenir de la science si on souhaite que celle-ci ne soit pas privatisée au bénéfice de certains et au détriment du plus grand nombre.

Mme Claire Mathieu. – Il est nécessaire, pour améliorer la transparence, de disposer de plus de données publiques de façon proactive. D'un autre côté, pour améliorer la transparence des moteurs de recherche, on pourrait imaginer que l'utilisateur reçoive tous les matins un message l'informant que telle et telle information le concernant a été collectée la veille et divulguée à tel et tel destinataire. Cela permettrait à chacun d'être conscient de ce qu'il partage...

M. André Gattolin. – Regardez LinkedIn qui adresse régulièrement à ses membres un rapport sur les personnes qui ont consulté leur profil ! J'arrive ainsi à savoir, en fonction de mes interventions, s'il s'agit de scientifiques ou d'une administration, étrangère ou non. C'est instructif.

En matière d'algorithmes, la question des biais est particulièrement intéressante. En informatique, on procède à de la rétro-ingénierie, remontant au code source pour comprendre les failles Ceci a-t-il un sens s'agissant des algorithmes d'apprentissage profond ?

Je fais d'ailleurs le lien avec le développement des super-calculateurs : si un algorithme devenait tout-puissant dans un domaine sensible, comme la santé, sous une influence étrangère ou dans un but commercial, ne pourrait-on parvenir techniquement, avec l'aide de puissants moyens de calcul, à comprendre sa construction sans même disposer des données de base ? Et cela présenterait-il un intérêt ?

Mme Claire Mathieu. – Je ne suis pas spécialiste des algorithmes d'apprentissage automatique mais, en la matière, disposer des coefficients ne nous aide pas à comprendre le problème.

On peut toutefois, en réduisant les coefficients, essayer d'observer si le résultat demeure assez bon. On pourrait ainsi estimer que le résultat s'explique à 20 % par tel ou tel facteur et à 15 % par la combinaison de tel et tel autre. Quand le problème est simple, on peut, trouver les coefficients dominants pour expliquer une partie du résultat, ce qui est plus satisfaisant.

Malheureusement, on ne peut pratiquer de la sorte pour tout : pour prédire la météorologie à dix jours, trop de facteurs entrent en ligne de compte. Il est donc impossible de fournir une explication simple, le problème étant par nature complexe.

Mme Viviane Artigalas. – Le traitement des données et ce qui peut en être tiré m'apparaissent également importants. On imagine bien comment, à un moment donné, des algorithmes de traitement des données, s'ils tombent dans de mauvaises mains, peuvent volontairement déboucher sur de la manipulation ou de la discrimination, positive ou négative.

Comment faire pour prévenir les difficultés qui peuvent survenir dans le traitement des données ? Grâce aux évolutions technologiques, celles-ci vont être traitées dans un nombre sans cesse croissant de lieux. C'est l'absence de droit de regard sur leur traitement qui pose question.

Mme Claire Mathieu. – Je n'ai hélas pas de réponse directe à votre question, mais un des dangers qui existe est fort bien expliqué dans le livre de Cathy O'Neal déjà cité : les algorithmes destinés à prédire l'apparition d'une tumeur peuvent être optimisés au fil du temps car les maladies se comporteront toujours de la même manière.

Mais avec des algorithmes ayant pour objet des êtres humains, on est confronté au fait que, les personnes peuvent justement adapter leur comportement à cet algorithme. Prenez l'exemple du classement de Shanghai, censé présenter les meilleures universités au monde. Les universités ont pris cela suffisamment au sérieux et changé la façon dont elles fonctionnent non pour s'améliorer de façon générale mais bien spécifiquement pour satisfaire aux critères dudit classement.

Le comportement se modifie... et la formule n'est plus bonne ! Ceci est vrai pour tous les algorithmes qui agissent sur le comportement humain. Toutes sortes de déviations deviennent ainsi possibles.

M. Franck Montaugé, président. – C'est une réponse à une forme de contrainte, une réduction des libertés...

Mme Claire Mathieu. – En effet.

M. Franck Montaugé, président. – Merci beaucoup.

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

- Présidence de M. Franck Montaugé, président –

La réunion est ouverte à 17 h 20.

Audition de M. Éric Léandri, président et cofondateur de Qwant

M. Franck Montaugé, président. – Nous poursuivons nos travaux avec l'audition de M. Éric Leandri.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Léandri prête serment.

Monsieur Léandri, vous êtes le fondateur et l'actuel président de Qwant, entreprise à capitaux franco-allemands que vous avez créée en 2013. Son activité principale consiste à fournir un moteur de recherche qui se distingue de Google par la protection de la vie privée de ses utilisateurs. Il se rapproche sur ce segment du méta-moteur de recherche américain Duck-Duck-Go.

Votre entreprise a réalisé un chiffre d'affaires de 5 millions d'euros en 2018 et compte 160 salariés. Son activité est en croissance. En avril 2019, votre moteur de recherche aurait traité 100 millions de requêtes contre 18 millions en avril 2018. Les chiffres grimpent de mois en mois. Mais le chemin reste long comparativement à Google, par exemple, qui dispose de 95 % des parts de marché si mes informations sont bonnes.

Vous avez fait le pari ambitieux de concurrencer l'un des principaux géants du numérique américain. Cela intéresse notre commission d'enquête, car nous devons nous interroger sur les voies et moyens de faire émerger les fameux géants européens du numérique que certains attendent parfois comme une sorte de Messie.

Vous bénéficiez du soutien financier de la Caisse des dépôts, qui détient 20 % de votre capital, soit autant que le groupe allemand Axel Springer. Estimez-vous que les écosystèmes français et européen sont suffisamment favorables à l'émergence de tels champions ?

Aujourd'hui, les critiques et les amendes pleuvent sur certains géants américains du numérique en raison de leurs pratiques anticoncurrentielles. En avez-vous été victime vous-même ?

Enfin, comment appréhendez-vous la notion de souveraineté numérique, qui est au cœur de l'objet de notre commission d'enquête ? Estimez-vous que votre entreprise peut aider la France et l'Europe à conquérir cette souveraineté dans le cyberspace ?

M. Éric Léandri, président de Qwant. – Mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, je souhaite vous remercier tout d'abord d'avoir créé cette commission d'enquête parlementaire sur la souveraineté numérique et de nous donner la possibilité de partager la vision de Qwant. C'est un sujet structurant pour notre pays, qui doit tous nous réunir.

Nous avons créé Qwant en 2011 et avons enregistré environ 18 milliards de requêtes l'année dernière.

C'est précisément le souci de contribuer à une certaine vision de la souveraineté numérique des Français et des Européens qui nous a poussés, il y a déjà huit ans, à créer le moteur de recherche Qwant. Je vous expliquerai, dans la suite de mon propos, pourquoi un moteur de recherche est indispensable dans une stratégie de souveraineté numérique.

Lorsque nous avons lancé Qwant, Google avait déjà plus de 95 % de parts de marché en Europe. Il générait 40 milliards de dollars de chiffre d'affaires à travers le monde, 30 % de ce chiffre d'affaires étant réalisé en Europe.

De toute évidence, il n'y avait que très peu de gens à cette époque pour croire en une alternative européenne. Tous nous disaient que la bataille était perdue d'avance, qu'il était déjà trop tard pour créer un moteur de recherche européen. Avec mes associés, nous avons pris le contre-pied et fait fi de ces réticences. Nous avons réussi à convaincre suffisamment de partenaires privés pour démarrer et accompagner notre croissance. Ils avaient compris l'importance vitale de la souveraineté numérique pour notre pays.

Après huit ans de travail acharné, j'en vois toujours ici ou là qui semblent espérer notre échec ou tentent de ralentir la construction d'une alternative durable, mais je suis fier de constater que Qwant est aujourd'hui le moteur de recherche choisi par un nombre grandissant de secteurs économiques – PME, mais aussi grandes références comme Safran, Thalès, BNP Paribas, la Caisse d'Épargne, Audiens, le Groupe Nice Matin, le Groupe France Télévisions, la SNCF Transilien, la MAIF, le CNES, le CEA et bien d'autres.

Massivement, dans les territoires, les collectivités font le choix d'une alternative souveraine et éthique. Nous avons été choisis par de grandes métropoles comme Paris, Nice, Rennes, par exemple, des villes petites et moyennes, mais aussi des départements et des régions, comme les Hauts-de-Seine, les Yvelines, l'Ille-et-Vilaine, la Bretagne ou l'Île de France. Nombreux sont les ministères à avoir adopté Qwant, notamment l'intérieur, l'éducation nationale ou la culture, mais aussi les armées et, prochainement, toute l'administration française, sous l'impulsion du secrétaire d'État au numérique.

Tous ces choix, privés et publics, s'ajoutent aux millions d'internautes qui nous font confiance. Tous nous permettent d'accélérer notre développement, avec un effet très concret : le mois dernier, ce sont 240 millions de visites que nous avons reçues sur Qwant.

Nous avons encore beaucoup de travail à réaliser. Qwant ne serait pas là – et je ne serai pas aujourd'hui devant vous – s'il n'y avait pas eu, en France et en Europe, une véritable prise de conscience des enjeux de souveraineté numérique. Le plus grand nombre a la volonté de retrouver une certaine forme de libre choix et d'indépendance.

La souveraineté, c'est la capacité que nous avons tous, en tant qu'individus, collectivités, entreprises, à prendre librement des décisions. Qwant essaye d'apporter des réponses à deux niveaux de souveraineté numérique.

Le premier, c'est celui de la souveraineté numérique collective, au sens de la capacité de l'État et plus généralement de notre société à rester maître de ses systèmes d'information, dont dépendent des pans entiers de l'activité du pays et de nos actions à l'extérieur. Le second niveau, c'est celui de la souveraineté numérique individuelle, au sens de la capacité de chaque individu à conserver son autonomie quotidienne, sans dépendre d'outils numériques sur lesquels il n'a plus aucun contrôle.

En matière de souveraineté numérique, le rôle du moteur de recherche est fondamental pour garantir une liberté suffisante aux pouvoirs publics, à la société et à l'individu. Il est primordial de comprendre ce qu'est un moteur de recherche, et comment il fonctionne, car nous utilisons tous un moteur de recherche, tous les jours, sans forcément le savoir.

Un moteur de recherche, c'est par définition un outil qui permet de savoir où se trouve l'information recherchée. Au préalable, il faut donc qu'il connaisse le maximum d'informations pour pouvoir répondre à la question qui lui est posée. C'est le rôle de l'index. L'index, en simplifiant à l'extrême, est en quelque sorte la bibliothèque d'Alexandrie.

Pour constituer son index, Qwant envoie des logiciels appelés *crawlers*, ou indexeurs, qui, simulant l'activité d'un internaute *lambda*, se promène sur internet, regarde le contenu de la page et en note les changements. Aujourd'hui, l'index de Qwant compte 20 milliards de pages, dont 2 milliards sont visités chaque jour.

Une fois qu'on dispose de l'index, il faut pouvoir effectuer un tri à l'intérieur de cette masse d'informations, afin de faire remonter les résultats les plus pertinents. Ceux-ci viendront fournir les réponses à la question que pose l'internaute. C'est le rôle joué par les algorithmes de tri des résultats. C'est ce qu'on appelle le *ranking*, ou classement. Chez Qwant, nous avons mis au point nos propres algorithmes de tri. Nous sommes parmi les seuls à détenir des brevets dans ce domaine. Ils prennent en compte des dizaines et des dizaines de facteurs différents, pour déterminer quelle page afficher en premier dans nos résultats, puis en second, etc.

Avec ces deux éléments clés, l'index et les algorithmes de tri, le moteur de recherche utilisé a une influence très importante sur l'information à laquelle on peut accéder et qu'on peut partager. En fonction des contenus qu'il choisit d'indexer ou non, vous n'aurez peut-être pas accès à certaines informations ou, au contraire, verrez des contenus impossibles à trouver chez d'autres, sur lesquels cliquent la très grande majorité des utilisateurs.

Or dans le monde, il n'existe que huit vrais moteurs de recherche grand public qui disposent à la fois de leur propre index du web et de leurs propres algorithmes : Google et Bing aux États-Unis, Naver en Corée du Sud, Yandex en Russie, Baidu en Chine, Seznam en République Tchèque, Yahoo au Japon, et Qwant en France.

Tous les autres sont des méta-moteurs qui utilisent exclusivement les résultats fournis par d'autres moteurs de recherche – la plupart du temps Google ou Bing. Ce sont des interfaces de recherche. La plupart du temps, ils sont installés sur une des infrastructures d'un géant comme Amazon.

Cette différence est décisive. C'est en cela que Qwant est stratégique. Sur le plan de la souveraineté collective, c'est essentiel. Qwant est né du constat du manque total d'indépendance de l'Europe en matière d'accès à l'information à travers les moteurs de recherche. Dans 95 % des cas, quand un Français ou un Européen fait une recherche sur un sujet quelconque, c'est un moteur de recherche étranger qui lui dit où se trouve l'information la plus pertinente de son point de vue. Il est donc intéressant d'avoir un moteur européen et français.

Il s'agit d'un pouvoir d'influence énorme à l'échelle d'un continent. Cela peut avoir de nombreuses répercussions, y compris sur les élections. C'est du jamais vu ! C'est donc un risque majeur pour la souveraineté de la France et de l'Europe.

C'est évidemment la même chose sur les réseaux sociaux ou les plateformes de vidéos. Une très grande partie de notre accès à l'information et au savoir et notre capacité à partager cette information dépend aujourd'hui d'acteurs étrangers, lesquels peuvent avoir les meilleures intentions du monde, mais aussi des intérêts différents des nôtres.

Que se passera-t-il si les États-Unis, demain, décident que Google ne doit plus fournir de résultats en France, filtrent tel ou tel résultat, et coupent le service de messagerie électronique qu'utilisent des millions de Français et d'entreprises ? Cela paraît invraisemblable, mais c'est un peu ce qui s'est passé pour un géant chinois. Du jour au lendemain, les États-Unis ont demandé à Google de rompre son partenariat avec le deuxième constructeur mondial de *smartphone*, privant ainsi le marché de plus de 200 millions d'appareils par an.

Toutes les informations qu'ils indexent sont très utiles par ailleurs pour d'autres développements fondamentaux. Je pense en particulier à l'intelligence artificielle. On commence à la voir un peu partout. Demain, elle sera omniprésente, aussi bien chez les individus que dans les industries, les administrations, l'armée...

Si nous ne disposons pas d'une capacité à fournir notre propre intelligence artificielle alors qu'elle fait tourner une grande partie de l'économie et contribue au fonctionnement de la société, nous ne maîtriserons plus rien. C'est un risque qui me paraît tout à fait inacceptable.

Pourrons-nous toujours nous offrir le luxe de nous fâcher, même provisoirement, avec un allié avec lequel nous ne sommes pas d'accord, alors que c'est lui qui nous fournit nos moyens de communication, nos informations et notre intelligence artificielle ? Si nous devons craindre que les services numériques dont dépend toute notre économie soient coupés ou bridés, serons-nous vraiment libres de ne pas suivre ce qu'on nous demande de faire ? C'est cela, la souveraineté ! Je pourrais aussi vous parler de la santé connectée, des bases de données médicales et des objets de santé intelligents, ou encore des cryptomonnaies, qui échappent de plus en plus au contrôle régalién.

Je voudrais aussi évoquer le risque que représente un moteur de recherche qui sait ce que nous recherchons et ce que nous consultons. Cela touche la souveraineté individuelle. Ce volet rejoint les préoccupations sur la souveraineté collective.

Comme vous le savez, Qwant a séduit les internautes avec une promesse forte, qui précédait largement le Règlement général de protection des données (RGPD), celle de ne pas collecter les données personnelles des utilisateurs et de donner une vision neutre et

panoramique de l'internet. Nous l'avons fait parce que nous avons la conviction que, chaque fois que nous confions nos données personnelles à quelqu'un qui peut les utiliser, nous prenons le risque de perdre un peu plus de liberté.

De même, nous sommes convaincus que notre moteur doit rester neutre et ne pas faire de discrimination selon les sites ou les contenus, ni modifier les réponses selon l'utilisateur.

Sur un moteur de recherche, chaque fois que vous dites ce que vous recherchez, vous révélez ce qui vous intéresse. Vous le dites tout au long de la journée, sur votre ordinateur, votre *smartphone*, ou même chez vous, le soir, si vous avez acheté une de ces nouvelles enceintes connectées. Si je me souviens de tout ce que vous demandez, au bout de quelques semaines j'ai une idée très précise de qui vous êtes – régime alimentaire, religion, sexualité, santé, opinions politiques. C'est sans fin.

Tout cela, ce sont des informations que Qwant a choisi de ne pas collecter et de ne pas revendre. Nous croyons fondamental de préserver la vie privée et la liberté de l'individu, donc sa souveraineté.

Qwant a été conçu autour du droit à la vie privée, tel qu'il est énoncé dans l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Je refuse que mon entreprise puisse exploiter des données qui lui permettraient de trier les résultats de recherche afin d'influencer et de biaiser les informations que reçoit telle ou telle catégorie de la population, ou de permettre à des annonceurs de cibler des personnes selon leur profil.

C'est ce qui s'est passé avec Cambridge Analytica, et c'est le risque que nous courons avec d'autres acteurs. En Europe, avant d'être des consommateurs, les internautes sont avant tout des citoyens. Or les citoyens ont des droits. Il n'a jamais été aussi facile de manipuler une élection en utilisant les biais psychologiques de chacun et en personnalisant l'information affichée, grâce aux données personnelles collectées. Ce n'est pas seulement l'apanage des Russes.

Si un moteur de recherche a accès aux recherches d'une administration, une PME ou une grande entreprise française, il est facile de faire de l'intelligence économique et diplomatique. Il n'y a plus qu'à personnaliser les résultats pour influencer les décisions. Ce sera encore beaucoup plus facile avec le développement des assistants personnels, avec qui on a un rapport de confiance parce qu'ils ont une voix humaine et qui nous parlent comme si nous étions leur ami.

C'est pour cela que Qwant a construit son indépendance technologique, pour permettre à la France et à l'Europe de ne plus dépendre d'un moteur de recherche étranger, et aux individus de conserver leur libre arbitre et l'accès à une information de qualité.

La souveraineté numérique ne se décrète pas. Elle se pense, elle se travaille et se construit avec une vision de long terme. Chez Qwant, nous avons beaucoup investi et nous investissons de plus en plus dans la création de notre propre index et de nos propres algorithmes de recherche. L'objectif pour nous est de ne plus dépendre de plateformes numériques étrangères, pour construire une alternative crédible, assumer notre autonomie stratégique et notre indépendance technologique.

Il serait illusoire de prétendre créer, *ex nihilo*, en quelques clics et dès le premier jour, un service mondial comparable à de grandes plateformes numériques étrangères. Cela prend beaucoup de temps et d'énergie et nécessite beaucoup d'argent ! Chez Qwant, nous devons faire beaucoup avec peu, et nos utilisateurs et utilisatrices attendent que nous délivrions des résultats pertinents immédiats, des services complets et performants, et un niveau de qualité qui rivalise avec les *leaders* dont les services sont tout aussi gratuits que les nôtres.

Sans investir des centaines de millions d'euros, le recours partiel mais transitoire à des services fournis par des tiers est par conséquent nécessaire, du moment que cela ne remet pas en cause notre engagement fondamental à propos du respect total de la vie privée et la protection des données personnelles.

C'est ce que nous avons fait, notamment avec Bing, qui nous a permis d'avoir des résultats suffisamment pertinents dès le lancement de Qwant. Sans cela, nous n'aurions pas pu offrir dès le premier jour le niveau de service susceptible de fidéliser nos utilisateurs.

C'est aussi pour cela que nous avons signé un partenariat inédit et innovant avec Microsoft le mois dernier. Jusque-là, tout notre index et tous nos calculs – notamment pour l'intelligence artificielle – étaient réalisés exclusivement sur nos propres serveurs. Désormais, Microsoft met aussi à la disposition de Qwant les capacités additionnelles de son *cloud* Azure, qui nous permet de stocker beaucoup plus de données dans notre index et d'exécuter des calculs beaucoup plus rapidement, avec une puissance que nous ne pouvons pas égaler aujourd'hui.

Toutefois Microsoft n'a accès à aucune donnée personnelle de nos utilisateurs. Tout est parfaitement cloisonné et étanche. Nous avons justement travaillé avec eux pour trouver un système qui le garantit. Si vous cliquez sur une publicité ou sur un résultat de recherche, nous ne contrôlons évidemment pas ce que les annonceurs ou les éditeurs de sites internet sur lesquels vous allez font de vos données mais, quand vous revenez sur Qwant, nous ne savons pas où vous êtes allé ni ce que vous avez recherché. Pour Qwant, vous demeurez anonyme.

Avec Microsoft, un des géants du numérique, nous pouvons désormais accélérer les choses en France et partout en Europe. Ce partenariat est surtout réalisé conformément à nos exigences et à nos valeurs françaises et européennes. C'est un partenaire industriel et commercial, comme Airbus en a aux États-Unis.

Qwant reste maître de sa technologie, du développement de son algorithme, de son index, de son infrastructure, et demeure soumis au respect de la vie privée de ses utilisateurs. La souveraineté numérique peut compter sur notre appui et sur d'autres entreprises françaises et européennes, qui font de l'excellent travail, comme OVH.

Nous avons encore beaucoup de travail à réaliser. Nous avons parfois pris du retard, ce dont certains profitent d'ailleurs pour nourrir leur entreprise de déstabilisation, à grand renfort de théories du complot. Vous en avez peut-être été destinataires. J'ouvre à ce sujet une parenthèse pour vous dire que nous avons introduit plusieurs recours judiciaires en diffamation et en dénigrement. Je n'en dirai pas plus, puisque des procédures sont en cours, mais ne nous y trompons pas : l'objectif est de démolir nos travaux et notre entreprise.

Il existe un point commun entre toutes ces attaques : ceux qui les relaient refusent systématiquement de s'intéresser à notre travail. Ceci démontre que nous sommes sur la bonne voie et que nous allons y arriver !

Nous savons ce que la France nous a donné, et nous voulons le lui rendre. C'est aussi pour cela que Qwant a choisi d'établir son siège fiscal en France, de créer un moteur de recherche spécialement adapté aux enfants, Qwant Junior, utilisé par dix académies sur dix-sept, de contribuer au financement de la presse ou encore d'aider les causes sociales et environnementales en reversant une part de ses gains aux associations.

Voici notre stratégie et notre contribution concrète à la souveraineté numérique en France et en Europe. C'est dire l'importance d'un moteur de recherche européen éthique, responsable et neutre.

La souveraineté numérique, c'est au fond l'affaire de tous, et je crois que nous y prenons toute notre part. Aujourd'hui comme hier, vous êtes évidemment les bienvenus chez Qwant pour rencontrer nos équipes et voir comment tout cela fonctionne de l'intérieur.

Je me tiens à présent à votre entière disposition pour répondre à toutes vos questions.

M. Franck Montaugé, président. – La parole est au rapporteur.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Je connais Qwant. J'apprécie son effort pour doter l'Europe d'un moteur de recherche autonome et indépendant. J'ai presque envie de dire que le fait d'avoir des ennemis est plutôt rassurant : cela prouve que vous êtes en train de percer !

M. Franck Montaugé, président. – La parole est aux commissaires.

M. Stéphane Piednoir. – On connaît tous la capacité de Qwant à protéger la vie privée en ne conservant aucune trace de l'utilisateur. Or, on peut considérer que la réponse est, de ce fait, moins pertinente. L'argument des moteurs de recherche qui ont moins de scrupules à l'égard de la vie privée des utilisateurs est d'apporter à ceux-ci des réponses plus proches de leurs attentes. Comment faire en sorte qu'un utilisateur préoccupé par la protection de sa vie privée reçoive en même temps des réponses qui correspondent à ce qu'il souhaite ?

M. Éric Léandri. – Nous avons fait plusieurs enquêtes avec d'autres compétiteurs du marché, comme Yandex. Les informations relatives aux utilisateurs améliorent surtout la pertinence de la publicité. Les réponses que l'on trouve sur le web concernent trois ou quatre liens mieux placés lorsqu'on connaît mieux l'utilisateur. Si celui-ci est par exemple informaticien et clique toujours sur un lien de site internet pour du code, le site en question devrait passer premier dans un moteur qui le connaît. Chez Qwant, ce site sera toujours troisième ou quatrième, bien que lorsque des milliers de gens cliquent sur le même lien pour la même requête, nous fassions remonter ce lien dans nos résultats.

Cependant, cela ne suffit pas. Les tests que nous avons réalisés prouvent qu'il faut aller plus loin. Pour cela, nous disposons de la technologie Masq, qui va être lancée ce mois-ci. Masq consiste à conserver vos recherches si vous le désirez sur votre téléphone, votre ordinateur, à l'intérieur d'un *cloud* qui vous appartient, là vous avez envie de les conserver, mais non chez Qwant.

Masq correspond à une partie totalement chiffrée du disque dur de votre téléphone ou de votre ordinateur qui n'est pas accessible aux autres et qui permet de savoir où vous avez cliqué les dernières fois afin de pouvoir transformer la requête pour placer en première, deuxième ou troisième position les résultats que vous préférez.

C'est en apportant à l'utilisateur la capacité de conserver ses données que nous allons régler ce problème. Nous travaillons depuis deux ans sur le chiffrement et la capacité de conserver ces informations et de les partager. C'est techniquement complexe, mais nous sommes prêts.

Nous avons également établi une cartographie pour réaliser Qwant Maps. Notre carte n'est évidemment pas destinée à savoir ce que vous avez fait hier ni où vous êtes allé. Cependant, vous aimeriez sûrement conserver des informations comme votre adresse ou celle de votre bureau plutôt que de les rentrer tous les jours. Vous pouvez le faire dans Masq et les voir s'afficher en ouvrant la carte de Qwant grâce à votre téléphone.

C'est un algorithme local, avec une intelligence artificielle locale et non globale. Cela permettra de protéger des millions de Français ou leurs enfants. Si vous allez chaque jour à l'hôpital, c'est peut-être pour y rendre visite à des personnes, y travailler, ou pour y suivre un traitement. Ce sont des informations qu'il n'est peut-être pas nécessaire de partager.

Les cartes deviennent très importantes dans notre monde. Lorsque vous montez dans une voiture de location, vous lui confiez votre répertoire. La plupart du temps, ce répertoire n'est pas effacé ! Cela ne devrait pas être possible ! C'est contre cela que nous mettons en place une technologie comme Masq.

M. Pierre Ouzoulias. – Vous avez dit que vos algorithmes de recherche étaient brevetés. Vous acceptez donc de les voir un jour tomber dans le domaine public. Est-ce à dire que ce n'est pas là que se situe la supériorité de votre moteur de recherche ?

Par ailleurs, un certain nombre de vos données sont accueillies par le *cloud* Azure de Microsoft, société américaine. Quelle protection pouvez-vous assurer aux données françaises face au *Cloud Act* ?

M. Éric Léandri. – Tout d'abord, nos brevets ne portent pas sur les algorithmes en eux-mêmes, mais ils donnent une idée globale de notre classement de l'internet. Ces brevets peuvent tomber un jour dans le domaine public, mais je pense qu'on les aura ouverts bien avant.

L'idée de Qwant est en effet depuis toujours de mettre un maximum d'éléments en *open source*. Masq est en *open source*, tout comme l'application Qwant pour mobiles. Tout le *front* de Qwant est également disponible en *open source*, ainsi que les indexeurs et les systèmes pour effectuer des graphes. Nous sommes aujourd'hui le moteur de recherche à avoir ouvert le plus grand nombre d'éléments.

Notre seul problème, c'est le classement, car si on choisit l'*open source* sans avoir parfaitement sécurisé celui-ci, on permet aux spécialistes du référencement de tricher à partir de nos résultats de recherche. C'est un problème qu'on a tous. Cela ne m'empêche pas de vous montrer comment je construis l'ensemble du système ou de vous donner la possibilité de voir nos algorithmes en *open source*. Cela m'empêche simplement de vous dire comment je fais mon classement et la façon dont sont affichés les résultats.

J'ai proposé de lancer un concours de *SEO*, ces spécialistes du référencement sur les moteurs de recherche. En octobre-novembre, durant cinq mois, les meilleurs *SEO* français vont pouvoir tester nos algorithmes, donner des idées et voir si nous avons fait du bon travail pour éviter les *spams*.

Pour cela, j'ai besoin d'achever la deuxième partie de notre infrastructure...

Quelles données pourraient être soumises au *Cloud Act* dans le cadre de notre accord avec Microsoft ? Il s'agit de dizaines de milliards de pages internet. Pourquoi sommes-nous sur le *cloud* Azure et chez Microsoft et non chez OVH ? Microsoft est le deuxième plus grand moteur de recherche de la planète. Il a réalisé son *cloud* pour son moteur de recherche, avec des technologies spécifiques. C'est pourquoi nous avons passé cet accord inédit, qui garantit à l'Europe un moteur de recherche souverain européen, un accord gagnant pour l'Europe, pour la France et pour Microsoft sur la partie *cloud* dont j'ai besoin pour indexer le web.

Il n'y a pas la moindre donnée personnelle sur les serveurs de Microsoft. Bien évidemment, ce n'est pas le cas si vous cliquez sur les publicités de Microsoft, mais cela ne dépend pas de nous. Notre accord avec Microsoft nous permet d'avoir un moteur de recherche de taille mondiale, avec nos infrastructures et un complément sur la recherche et l'indexation des pages et des images. Vous nous demandez d'être plus souverains : c'est exactement ce que nous offre cet accord.

On va donc aller au bout et même accélérer les choses afin de vous donner les meilleurs résultats disponibles aujourd'hui sur internet, avec des technologies européennes – la plupart françaises – et des partenariats technologiques comme ceux que nous avons avec l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (Inria).

M. André Gattolin. – Je n'ai pas l'impression que l'Union européenne, la Banque européenne d'investissement (BEI), etc., soient très sensibles à ce produit à haute valeur ajoutée et au contact direct des citoyens qu'est Qwant. Quel est votre sentiment à ce sujet ?

M. Éric Léandri. – Chacun d'entre nous a mis de l'argent dans Qwant. Les premiers investisseurs sont tous privés, et représentent plusieurs millions d'euros. Nous comptons ainsi Axel Springer, qui représente 20 %, et la Caisse des dépôts et consignations.

La BEI nous a permis de contracter un prêt remboursable en trois ans, avec des taux particulièrement intéressants. Nous ne sommes pas les seuls aujourd'hui à y avoir accès. Ce prêt a servi à de nombreuses autres entreprises européennes et leur a permis d'avancer. Ce type de prêt est fait pour aider les entreprises européennes. Voilà ce que l'Europe a fait pour Qwant.

Par ailleurs, je suis président de l'*Open Internet Project*. Les milliers d'entreprises qui sont derrière sont celles qui ont fait une demande auprès de la Commission européenne pour examiner l'abus de position dominante de mon concurrent principal sur la partie *shopping*. Mme Vestager, grâce à son action, a permis de récolter 2,4 milliards d'euros.

Nous avons continué avec Android – le litige s'est soldé par une amende de 4,2 milliards d'euros. Qwant est le seul plaignant européen à demander l'accès au téléphone. Vous me demandiez comment nous bloquer. C'est facile : jusqu'à il y a peu, un fabricant de téléphone ne pouvait installer Qwant sur ses appareils. Il fallait aller dans Google Play et

demander l'accès. Aujourd'hui, au démarrage du Play Store de Google, on vous demande de choisir entre Google, Ecosia, Qwant, Bing et autres moteurs de recherche. D'autres navigateurs sont également proposés. C'est là une conséquence du travail de Margrethe Vestager.

À l'échelon européen, tout ce qui est en train de se passer entre les États-Unis et la Chine démontre que nous devons accélérer notre capacité à indexer l'ensemble de l'Europe dans le domaine des moteurs de recherche, avoir plus de puissance dans le cas d'un *cloud* de type OVH, et développer la 5G avec Nokia. Je rappelle que Nokia est la deuxième société la plus avancée en matière de 5G et qu'elle est européenne.

Le modèle européen me convient sur beaucoup de points, mais un seul me pose problème : il est en effet quasiment impossible de créer un produit, de le rendre rentable et d'accélérer en même temps son développement. On doit à un moment choisir entre la possibilité de disposer de davantage d'ingénieurs afin de pouvoir indexer l'Europe ou continuer à se développer en étant rentable mais à petite échelle. Il faut avoir le choix – sans opter pour autant pour un modèle comme Uber, qui passe en bourse à 84 milliards de dollars en perdant 3 milliards de dollars ou 4 milliards de dollars par trimestre ! On ne peut créer des produits porteurs sans investissement ni ingénieurs. On ne peut mettre en place un moteur de recherche européen sans des centaines de serveurs. Cela prend du temps. Il va donc falloir régler cette question de coexistence de trois besoins différents : faire un produit rentable, accélérer son développement et être en capacité d'accélérer quand il le faut.

Qwant est un moteur de recherche. Les moteurs de recherche relèvent du domaine de l'industrie, non de celui des *start-up*. On ne cherche pas de *business model*. On le connaît très bien. C'est Omid Kordestani, numéro 3 de Google, qui l'a inventé avec AdWords, grâce auquel Google touche de l'argent lorsqu'on clique sur une annonce. C'est le principe des moteurs de recherche. Il fonctionne très bien et rend un moteur de recherche rentable dès lors qu'il a suffisamment de requêtes quotidiennes.

Ne vous y trompez pas : les bascules de l'administration, des banques, des grands groupes nous amènent à devenir très rentables, et c'est certainement le bon moment pour nous attaquer. Avec les bascules que nous avons aujourd'hui, nous estimons être à 5 % ou 6 % du marché français et avoir une très forte croissance sur les autres marchés. Entre la semaine dernière et aujourd'hui, notre chiffre d'affaires a crû d'environ 19 % par jour grâce à un plus grand trafic.

La souveraineté numérique passe par des outils qui respectent les citoyens et doivent fournir des résultats de très bonne qualité.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Procédez-vous à des investissements spécifiques pays européen par pays européen pour vous développer en adaptant votre projet aux réalités nationales, ou s'agit-il d'une démarche standard ?

M. Éric Léandri. – Tout dépend. La version Qwant junior comporte un volet que nous avons travaillé avec le ministère de l'éducation. En Allemagne, en Italie, nous formulons une demande auprès des ministères concernés pour que les résultats correspondent aux souhaits du gouvernement et surtout aux sites qui ont été référencés comme étant parfaitement adaptés à l'éducation des enfants.

Pour Qwant lui-même, nous avons aujourd'hui, grâce à l'intelligence artificielle, la capacité de travailler dans plusieurs pays et avec plusieurs langues à partir de la France. Certains pays comme la Suisse exigent la mise en place de serveurs destinés à anonymiser l'IP suisse. Celle-ci ne doit pas sortir du pays, c'est la législation. Nous nous adaptons donc en fonction des lois en vigueur.

Il faut ajouter des serveurs et de la puissance de calcul pour chaque pays où nous nous implantons, mais nous n'avons pas besoin de discuter avec chaque gouvernement.

L'effet d'entraînement est considérable : en prouvant qu'il est possible de basculer sur un moteur de recherche éthique, responsable, respectueux de l'ensemble des obligations européennes, du RGPD, de la protection de nos enfants et responsable sur le plan social et environnemental, on crée un précédent mondial et on apporte la preuve que respecter les règles, la législation, les obligations fiscales correspond à nos valeurs et à notre façon de considérer le monde.

M. Franck Montaugé, président. – Qu'attendez-vous des pouvoirs publics, eu égard à leur stratégie en matière de souveraineté numérique, pour faciliter et accompagner votre développement ? Repérez-vous des points faibles dans la stratégie de l'État français en la matière ?

M. Éric Léandri. – Tout a changé ces trois ou quatre dernières années pour l'ensemble des *start-up* françaises et européennes. Il était auparavant très difficile de discuter avec les pouvoirs publics, les chambres de commerce, les différentes régions ou même avec les grandes entreprises. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Nous avons des passerelles, des ponts, des possibilités grâce à la *French Tech*, à nos ambassades, nos consulats, ou Business France, qui accomplissent un très gros travail.

Nous avons cependant un problème en matière de droit de la concurrence au niveau européen. Au niveau français, nous disposons dans notre arsenal de mesures conservatoires qui portent un arrêt à l'abus de position dominante. Mais ces mesures conservatoires ne seront jamais utilisées au niveau européen, car on doit prouver l'irréversibilité du dommage causé à l'entreprise. Or, si c'est irréversible, la société a déjà fermé le temps qu'on parvienne à le prouver. Je ne comprends pas le droit européen dans ce domaine.

Certaines règles européennes sont en outre assez étranges. Sur le plan européen, on peut détenir une position dominante « si on n'en abuse pas ». À l'échelle de l'Europe, personne n'a jamais 95 % du marché ! Que signifie ne pas abuser de sa position dominante quand on est condamné à payer des amendes de 50 millions d'euros pour non-respect du RGPD, de 2,4 milliards d'euros pour le commerce en ligne, et de 4,2 milliards d'euros pour le système d'exploitation Android ? Ne pourrait-on pas faire comme aux États-Unis où, quand on dépasse un certain niveau de parts de marché, on n'a plus le droit de faire quoi que ce soit pour se maintenir à ce niveau ?

Énormément de choses ont été faites en Europe pour aider les entreprises. Nous avons gagné le premier set, ainsi que le deuxième, en décidant de travailler tous ensemble. Ce n'est pas le moment de recommencer à perdre : il faut au contraire accélérer !

Nous pouvons installer Qwant dans toutes les administrations : faisons-le ! Vous en avez le courage, sans quoi vous n'auriez pas créé cette commission d'enquête et mis ce

genre de problématique sur la table. Ce Gouvernement en a le courage. De grandes banques, de grandes entreprises, des millions d'utilisateurs le font déjà. La BEI passe à Qwant. *Die Welt*, l'un des plus grands journaux allemands, utilise également Qwant, tout comme le *Corriere della Serra*, ou la *Gazzetta dello Sport* en Italie. Une ville près de Milan vient également de passer à Qwant. Il va falloir aller jusqu'au bout, car nous n'aurons pas de deuxième chance. À partir de 2021-2022, il faudra tenir compte des Chinois.

Il ne faut pas opposer les Américains, les Chinois et les Européens, mais les entreprises qui choisissent de protéger la vie privée, de recourir à l'intelligence artificielle éthique, de placer l'*open source* au cœur de leur stratégie et les autres. C'est pour cela que j'ai décidé de travailler avec Microsoft. Certaines entreprises ont décidé de savoir tout sur tout, de bloquer la concurrence. C'est pourquoi je ne travaille pas avec elles. D'autres feront peut-être demain du *dumping* sur les prix. La souveraineté, notre façon de travailler et nos choix doivent être dictés par nos valeurs européennes.

M. Pierre Ouzoulias. – Qwant fonctionne en corse, en breton, en catalan, en basque. À quand l'occitan ?

M. Éric Léandri. – Je précise que Qwant fonctionne également en gaélique, en écossais, en irlandais. Je n'ai pas choisi que des autonomistes – même si ce n'est pas l'endroit pour ce genre de remarque ! Qwant fonctionne dans toutes ces langues pour une raison culturelle. En Corse, la plupart du temps, les gens ont *Corse Matin* sous le bras, rarement *Le Parisien*. On a donc placé *Corse Matin* en premier dans les réponses liées à l'actualité, mais *Le Parisien* est juste derrière. Personne n'est ostracisé. Ce serait avec plaisir que nous proposerions Qwant en occitan, mais il n'existe pas de nom de domaine dans cette langue. Nous avons en fait indexé tous ceux qui en possèdent. Nous sommes sur le point d'ajouter l'alsacien. Je précise cependant que nous sommes sur Occitanie Data. Dès que vous aurez un nom de domaine, nous l'indexerons sur internet avec grand plaisir.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – On connaît Qwant, on sait ce que représente le défi que vous relevez, on a de la sympathie pour votre combat, et on s'intéresse à ce que vous faites par le biais des dispositions législatives et fiscales.

Je retiens votre formule à propos du courage qu'il faut avoir d'y aller. Il faut aussi défendre la souveraineté par des gestes appropriés. C'est ce que vous faites, et vous nous invitez à le faire.

M. Franck Montaugé, président. – Merci.

La réunion est close à 17 h 15.

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

Mardi 25 juin 2019

- Présidence de M. Franck Montaugé, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition de M. Nadi Bou Hanna, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État au ministère de l'action et des comptes publics

M. Franck Montaugé, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Nadi Bou Hanna, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État au ministère de l'action et des comptes publics.

Cette audition sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Nadi Bou Hanna prête serment.

M. Franck Montaugé, président. – Voilà quelques mois, vous avez pris la tête de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État, ou Dinsic, poste qu'occupait avant vous Henri Verdier, que nous avons également reçu dans le cadre de ses nouvelles fonctions.

Votre direction, placée sous l'autorité du ministre en charge du numérique et rattachée au secrétariat général du Gouvernement, a de très nombreuses missions. Ces dernières vont bien au-delà de celles d'une simple « DSI » de l'État, comme la Dinsic est parfois surnommée.

Le décret définissant ces missions la charge, par exemple, « par les réponses apportées aux besoins propres de l'État en matière de technologies de l'information et de la communication, de promouvoir l'innovation et la compétitivité dans ce secteur de l'économie nationale ».

Elle abrite également la mission Étalab, chargée de gérer la politique d'ouverture des données de l'État, ou encore l'incubateur des start-ups d'État.

Monsieur le directeur, l'informatique de l'État est au cœur du sujet de notre commission d'enquête relative à la souveraineté numérique. Je vous propose donc de nous présenter les actions de votre direction qui concourent au recouvrement, par notre pays, de sa souveraineté numérique.

Dans la présentation de votre stratégie intitulée « Tech. Gouv », vous écrivez que « l'État doit retrouver la maîtrise de son environnement numérique ». Il l'aurait donc

perdue... Dans cette situation dégradée, quelle action l'État et votre direction conduisent-ils pour recouvrer cette maîtrise ?

M. Dani Bou Hanna, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État. – Comme vous l'avez rappelé, monsieur le président, j'ai pris la tête de la Dinsic voilà six mois.

Au cours de ma carrière, j'ai eu l'occasion de diriger les communications du Quai d'Orsay, de prendre en charge la stratégie des douanes électroniques et également, en tant qu'entrepreneur, de créer des PME spécialisées dans le numérique.

Ces trois expériences m'ont permis d'appréhender les problématiques de compétitivité et d'autonomie, mais également de comprendre le rôle des grands acteurs du marché du numérique et les déséquilibres qu'ils peuvent engendrer. Ces problématiques me semblent essentielles au moment de développer une stratégie de l'État dans le domaine du numérique.

Nous nous appuyons notamment sur quatre indicateurs pour conduire notre action : il s'agit tout d'abord du baromètre européen DESI relatif à l'économie et à la société numériques. Sur le segment du service public numérique, la France a gagné une place par rapport à l'année dernière, mais n'occupe que la quinzième sur vingt-huit...

Le deuxième indicateur que nous regardons est en lien avec le grand débat national. Il s'agit de la perception du service public numérique par les usagers. Comme l'a souligné à plusieurs reprises le secrétaire d'État chargé du numérique, Cédric O, une demande claire s'exprime pour davantage de procédures numériques simples et accessibles et pour ne pas laisser sur le bord du chemin une partie de la population.

Le regard des agents publics constitue notre troisième indicateur. Les baromètres permettant de mesurer régulièrement les irritants placent systématiquement le numérique dans le top 3. Les agents publics expriment une véritable attente en matière d'évolution des méthodes de travail et d'élaboration de nouveaux outils.

J'en viens au quatrième indicateur. Il me semble d'ailleurs que le Sénat a récemment saisi la Cour des comptes pour mener une mission d'audit sur le pilotage des grands projets de l'État. Depuis des années, le taux de glissement calendaire ou budgétaire de ces grands projets oscille, pour des raisons variées, entre 30 et 35 %, contre 18 à 20 % dans les grands groupes.

La dynamique que nous voulons mettre en place doit jouer sur ces quatre indicateurs. Il s'agit d'améliorer la performance de l'État, de conseiller les ministères, de soutenir l'innovation – par exemple, à travers les start-ups d'État – et de développer et d'animer les partenariats. L'État ne peut pas et ne veut plus tout faire : le numérique est un secteur extrêmement compétitif, ne serait-ce qu'en matière de recrutement des bons talents.

Nous menons également une mission de contrôle de l'exécution des politiques des ministères. La Dinsic est clairement dans un rôle de subsidiarité : les ministères sont en charge de leur politique numérique verticale. Notre rôle est d'animer, de soutenir, d'orienter et de susciter les ruptures et l'innovation nécessaires sur l'ensemble du champ du numérique – infrastructures, systèmes d'information, usagers et données.

Il existe deux formes de souveraineté : celle des pays autoritaires et celle des démocraties. À partir du moment où nous choisissons l'approche démocratique, la souveraineté passe nécessairement par la performance. On ne peut envisager de souveraineté numérique sans une capacité à piloter performante. Il faut pouvoir fournir aux usagers – citoyens et agents publics – les solutions attendues.

Aujourd'hui, tout le monde possède un ordinateur dans sa poche et donc un accès immédiat à tout un tas de services, la plupart du temps gratuits. Si l'État n'est pas en mesure de fournir des services de confiance avec le même niveau d'ergonomie et de qualité que ceux des grandes plateformes, la souveraineté numérique en restera au stade de l'ambition.

La souveraineté numérique est la capacité de l'État à définir sans entrave les bons choix de court, moyen et long termes pour la société et à assurer la réversibilité des orientations – quelques années après avoir pris une décision, il faut en effet être capable de changer de prisme si les priorités ont évolué. À défaut, nous sommes pieds et poings liés, nous restons dépendants. Et la dépendance est le contraire de la souveraineté.

L'État doit également garantir les libertés fondamentales des usagers : accès au service public, libre arbitre, intimité numérique... Nous devons veiller à préserver ces îlots de liberté.

La souveraineté est-elle menacée aujourd'hui ? Je considère que oui, ne serait-ce que parce que nous sommes entrés dans une course contre la montre. Comme l'a souligné le secrétaire d'État en charge du numérique, la tendance est bonne en matière de champions du numérique : voilà quelques années, notre pays ne comptait que trois licornes ; il en compte aujourd'hui quasiment une dizaine.

Toutefois, notre retard reste considérable au regard des 150 licornes américaines et des 80 licornes chinoises. Si nous ne disposons pas d'acteurs capables de produire les infrastructures, de construire les services, de gérer la relation de premier niveau avec les usagers et de maîtriser les interfaces, nous serons probablement relégués en deuxième division en matière de souveraineté.

Il y a tout de même de vrais espoirs : la qualité de nos écoles est très bonne. Le dernier baromètre du Medef et du BCG les classe à la sixième ou septième place mondiale.

De même, nous continuons d'attirer énormément d'investissements, notamment grâce à notre politique en matière de crédit impôt recherche.

Par ailleurs, l'action de l'ANSSI, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, en matière de cybersécurité permet de renforcer encore notre souveraineté.

Comment faire pour conserver et développer cette souveraineté numérique ? Le premier levier sur lequel agir est celui de l'adaptation à la réalité.

La société Michelin, par exemple, existe depuis 130 ans. Cette entreprise est passée de la vente de pneus à la vente de services de mobilité à la demande. Cette évolution correspond à une tendance de fond : la « servicisation » de l'économie. Les technologies numériques nous permettent aujourd'hui de souscrire à un service plutôt que de l'acquérir.

Si l'on veut développer notre autonomie, il faut nous appuyer sur des champions du numérique et pas seulement sur des infrastructures.

Le week-end dernier, Thierry Breton déclarait que seuls 55 % des salariés de son entreprise étaient embauchés en CDI. Les plus jeunes, et notamment les talents du numérique, cherchent davantage à se focaliser sur le sens des projets qu'à se lier de manière durable à une entreprise. Il s'agit d'une tendance de fond dénommée « uberisation » de l'économie. S'adapter à cette société qui évolue est un des moyens pour l'État de monter en puissance.

Nous disposons d'un autre levier : l'achat public. Je pense à l'autorisation de souscrire des achats en direct jusqu'à 100 000 euros pour toutes les actions d'investissement. Cette disposition, en vigueur depuis le début de l'année, permet à des acheteurs publics, à des porteurs de projets, de prendre davantage de risques que par le passé, de traiter en direct avec des acteurs qui vont porter l'innovation et expérimenter.

Si nous ne développons pas cette culture de l'expérimentation, nous ne trouverons pas les bonnes réponses aux problèmes d'aujourd'hui. Nous continuerons de reproduire les schémas de pensée et les solutions d'hier. La culture de l'innovation me paraît donc essentielle pour défendre notre souveraineté nationale numérique.

Lors de ma prise de fonction, j'ai constaté que la dynamique interministérielle et l'ambition collective pour construire une stratégie, méritaient d'être réaffirmées. Il s'agit donc, à travers Tech.Gouv, de remobiliser les capacités de chacun des ministères sur des objectifs communs, sur des chantiers transversaux, raison pour laquelle nous avons consacré les premiers mois de cette année à clarifier les enjeux du numérique.

Le premier enjeu consiste à simplifier la vie des gens.

Le deuxième enjeu, c'est l'inclusion : une partie de la population est aujourd'hui à l'écart non du volet numérique, mais de l'inclusion administrative. Il s'agit de personnes très à l'aise avec leur *smartphone*, mais qui ont du mal à comprendre la manière dont l'État leur parle. Ils ne sont pas capables, par exemple, de remplir un Cerfa. L'État se doit donc de changer la manière de projeter les services publics et les obligations incombant aux uns et aux autres.

Le troisième enjeu réside dans l'attractivité. Si l'État n'est pas capable d'attirer les meilleurs talents, il n'y aura pas de souveraineté. Il faut changer les pratiques managériales, fluidifier la circulation de l'information, associer les agents publics à la décision à travers des solutions numériques. Il s'agit d'un changement de paradigme managérial.

Comme vous l'avez souligné, monsieur le président, le quatrième enjeu concerne la maîtrise. J'ai effectivement pu déclarer que la maîtrise des infrastructures, des projets, des solutions entre les mains des usagers et des agents s'était effritée au fil des années. Lors de chaque audit de pilotage, on s'aperçoit que les grands projets sont externalisés à hauteur de 90 %. Or je ne connais pas un directeur capable de piloter un projet externalisé à 90 % chez un tiers, voire chez plusieurs tiers – cabinet de conseil, éditeur, intégrateur...

Le fait d'internaliser de nouveau une partie de ces compétences me paraît indispensable pour s'assurer de l'exécution des grands projets et de la fluidité du parcours des usagers.

Le cinquième enjeu consiste à générer les économies qui seront les investissements de demain en matière d'innovation.

La question des alliances constitue le dernier enjeu. Il s'agit de constituer, autour de l'État, un écosystème d'acteurs de confiance afin de démultiplier notre capacité à faire. Je pense, par exemple, à l'identité numérique. Mes services portent ce projet à travers le dispositif France connect qui rassemble aujourd'hui 10 millions de Français. Nous dénombrons quasiment 500 000 utilisateurs supplémentaires chaque mois. Pourquoi ce dispositif fonctionne-t-il aussi bien ?

M. Jérôme Bascher. – Parce que les Français n'ont pas le choix !

M. Dani Bou Hanna. – Au contraire, ils peuvent choisir d'autres dispositifs.

Si France connect fonctionne aussi bien, c'est justement qu'il n'est pas obligatoire et qu'il permet de rassembler un grand nombre de services en ligne – fournisseurs d'identités, fournisseurs de services privés... Nous voulons qu'utiliser France connect devienne un réflexe pour les Français, chaque fois qu'ils auront une démarche administrative à entreprendre, qu'ils se rendront sur le site d'une collectivité territoriale ou qu'ils voudront, par exemple, ouvrir un compte en banque...

Si nous parvenons à constituer cet écosystème autour d'une ambition commune de respect de l'utilisateur, nous pourrions renforcer encore notre souveraineté numérique.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Je partage totalement votre analyse : la performance est la condition première de la souveraineté numérique.

Au regard de votre expérience du secteur privé et du secteur public, pensez-vous possible d'être performant sans mobiliser de capitaux privés pour porter des projets, sur le marché français comme sur les marchés internationaux ?

Vous avez récemment lancé la messagerie sécurisée « Tchap » pour les agents de l'État. Qu'en attendez-vous ?

Vous avez évoqué les grands projets publics externalisés à 90 %. Que pensez-vous de nos grands échecs ? J'ai été en partie responsable de celui du logiciel Louvois et j'ai dénoncé, en tant que rapporteur du budget de l'éducation nationale, le système d'information des ressources humaines de l'Éducation nationale, dénommé Sirhen, qui s'est révélé catastrophique. L'extrême externalisation que vous avez évoquée peut-elle expliquer ces échecs ?

M. Dani Bou Hanna. – À titre personnel, je considère qu'il n'existe aucune difficulté pour trouver des capitaux en France.

Pour avoir approché d'assez près les start-ups et les acteurs de l'innovation, je pense que les difficultés apparaissent seulement pour les grands tickets de plusieurs centaines de millions d'euros. Les entreprises qui s'appuient sur une bonne idée n'ont aucun souci pour trouver des financements.

Il est plus difficile de trouver des porteurs ayant une ambition. Or sans ambition démesurée on ne peut créer de géant du numérique. Le point commun de toutes les grandes entreprises du numérique, et notamment celles de la Silicon Valley, est de vouloir changer le monde, voire de prendre possession d'une partie du monde.

L'Assemblée nationale, le Sénat et un grand nombre de collectivités territoriales nous ont demandé d'ouvrir Tchap. Nous espérons pouvoir bientôt répondre favorablement à cette demande.

La création d'une messagerie instantanée garantissant que les données échangées entre agents publics, cabinets ministériels ou parlementaires ne se baladent pas aux quatre coins du monde nous a semblé indispensable. Nous avons donc noué un partenariat avec une PME franco-anglaise. Après nous être assurés que l'accès au code source était ouvert, afin de favoriser son développement, nous avons investi en mobilisant des développeurs de l'État aux côtés de ceux de l'entreprise. Au final, avec un budget relativement limité, nous avons produit une application de messagerie instantanée sécurisée qui semble très appréciée des usagers. Sans publicité, nous dénombrons quasiment 35 000 agents publics utilisateurs en moins de deux mois.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Pouvez-vous nous donner des précisions sur l'économie du projet ?

M. Dani Bou Hanna. – Il s'agit d'un investissement pur, assez léger en termes de coûts de fonctionnement, si ce n'est pour l'hébergement des machines. Il n'y a aucune licence. Nous avons voulu offrir aux agents l'équivalent de WhatsApp ou de Telegram sans leurs inconvénients.

Il est assez difficile de mesurer le retour sur investissement de ce dispositif dont le coût global s'élève environ à 1 million d'euros et qui devrait, à terme, concerner l'ensemble des agents publics et une grande partie des collectivités territoriales. À l'aune des grands projets de l'État, nous sommes donc très en-deçà des périmètres habituels.

Nous sommes en train de faire de même avec la web-conférence et avec les solutions collaboratives. Nous voulons favoriser la gestion des grands projets en transcendant les clivages administratifs classiques.

Comme l'a annoncé le Premier ministre, nous déploierons demain 300 maisons « France service » supplémentaires sur l'ensemble du territoire. Si nous ne mettons pas à disposition de ces maisons les outils de travail nécessaires pour échanger avec le reste de l'administration, elles ne pourront qu'expliquer à leurs usagers le contenu du site service-public.fr sans entreprendre aucune démarche d'accompagnement ni les renseigner sur l'avancement de leurs demandes. Sans outils efficaces, nous passerons à côté de la constitution d'un lien durable et de qualité avec les usagers.

Il serait trop facile de tenir leur large externalisation pour responsable de l'échec des grands projets. Certains grands projets externalisés dont on a su maîtriser le pilotage ont réussi. Une autre clé de lecture tient à la difficulté de savoir arrêter un projet. Lancer un projet, tout le monde sait le faire. Tenir des points réguliers d'avancement et d'interrogation sur la trajectoire suivie est tout autre chose. J'essaie d'insuffler une telle dynamique en développant davantage les rendez-vous réguliers avec les ministères.

Ces interventions plus en amont nous font défaut depuis des années. Nous voulons agir comme un cabinet de conseil interne à l'État dont les priorités et les orientations sont parfaitement alignées avec les siennes.

Je souhaite que les ministères puissent saisir cette force de frappe au sein de la Dinsic bien avant que les trajectoires ne soient dessinées, les cahiers des charges écrits et les prestataires retenus. Si nous arrivons à développer ce partenariat de confiance interne à l'État, nous devrions voir le taux de glissement baisser dans les prochaines années.

M. Franck Montaugé, président. – Avec tout notre savoir technologique, j'ai du mal à comprendre que l'on avance aussi peu sur la question du dossier médical partagé, ou DMP. Les enjeux sont pourtant considérables...

M. Dani Bou Hanna. – Jusqu'à présent, les grands projets de la sphère santé n'étaient pas complètement supervisés par la Dinsic.

En ce qui concerne le DMP, un élément me semble très important : on est passé d'un dossier médical « patient » à un dossier médical pour les « professionnels » de santé. Le fait d'avoir une gouvernance et une orientation non pérennes n'a pas facilité les choses. Je ne pourrais pas vous en dire beaucoup plus, n'ayant pas du tout suivi cette question.

Sur les grands projets, si l'on manque de constance, si l'on essaie de toucher une cible mouvante dans le temps, il y a de fortes chances de la rater. Le pilotage du numérique de santé vient d'être remis en place au sein du ministère, avec une équipe constituée de spécialistes, de praticiens. La stratégie mise en place part des usagers, des parcours que suivent les citoyens, ce qui me paraît particulièrement prometteur et convaincant. J'ai fait une offre de services et d'appui à cette équipe. Je pense que nous allons avancer en étroite coopération pour développer le numérique de santé au plus près des besoins des utilisateurs.

Mme Catherine Morin-Desailly. – J'aimerais comprendre comment vous fonctionnez avec les différents ministères qui restent maîtres de leur secteur. J'imagine que vous intervenez de manière transversale, sans doute dans le cadre de certaines réunions stratégiques.

Comment se fait-il que l'on assiste parfois à des discordances en matière de stratégie ? Je pense notamment à un ministre de l'économie et des finances qui annonce vouloir lutter contre les abus de position dominante des entreprises extra-européennes du numérique, alors que le ministère de l'éducation nationale, par exemple, souscrit des contrats sans appel d'offre avec Google ou Microsoft, faute de doctrine arrêtée en la matière. Comment améliorer les choses et mieux coordonner les stratégies ?

Que faites-vous pour répondre concrètement aux attentes des agents publics en matière de formation et d'information ? En plein débat sur le projet de loi portant transformation de la fonction publique, ces sujets mériteraient d'être très clairement évoqués.

Existe-t-il une réflexion en matière de formation des ingénieurs réseau ? À quel type d'entreprise fait-on appel sur cette question ?

M. Dani Bou Hanna. – Il peut en effet exister une certaine dualité entre les orientations politiques visant à favoriser le développement de champions nationaux et européens – c'est notamment le rôle de la Direction générale des entreprises et du ministère de l'économie et des finances – et l'activité au quotidien des ministères pour se doter de solutions de travail.

Comme je l'ai souligné, la vraie question est celle de la performance des solutions retenues. Si l'on ne trouve pas sur le marché d'alternative aux grandes suites bureautiques

auxquelles vous faisiez allusion et que l'on oblige les usagers à utiliser des solutions non ergonomiques, ils iront chercher des solutions gratuites sur internet, au mépris de toute protection et de toute souveraineté en matière de données.

Nous développons une approche pragmatique à même de garantir que l'usage attendu est au rendez-vous, que les solutions retenues permettent d'accéder aux données et que la réversibilité est possible. Une des missions de Tech.Gouv concerne ainsi la labellisation des solutions de confiance. Il s'agit de définir les règles du jeu permettant de distinguer entre une bonne et une mauvaise solution parmi le panel de produits que l'on trouve sur l'étagère.

Nous serons ravis de pouvoir labelliser des éditeurs français sur les critères d'interopérabilité, de réversibilité, d'accès aux données... On n'interdira pas non plus aux autres éditeurs, européens ou non, de candidater. Ce qui est important, c'est le respect des référentiels des bonnes pratiques pour garantir l'autonomie de l'État dans la durée.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Avez-vous identifié une problématique de souveraineté par rapport à certaines solutions auxquelles l'État a recours, à défaut d'autres solutions potentiellement labellisables ?

Voilà quelques années, la Bibliothèque nationale de France, la BNF, avait renoncé à une offre très séduisante de Google pour développer d'autres solutions. De quels moyens dispose-t-on pour encourager les administrations à recourir à d'autres solutions que celles entrant en contradiction avec l'affirmation de notre souveraineté ?

M. Dani Bou Hanna. – Nous n'avons pas d'approche idéologique en la matière.

Nous avons choisi, avec Tchapp, de développer en propre une solution qui n'existait pas sur le marché. Tout ce que le marché avait à nous offrir compromettait la sécurité des communications, en particulier celles des cadres dirigeants de l'État.

Une suite bureautique doit essentiellement permettre aux agents de travailler. Privilégier l'une ou l'autre solution ne relève pas d'une problématique de souveraineté. Nous sommes dans le domaine de la commodité, non dans celui de l'information sensible.

Chaque fois que c'est possible, nous choisissons une solution de marché qui garantisse une certaine forme d'autonomie. Lorsque ce n'est pas possible, mais que le risque de compromission est faible, nous choisissons la meilleure solution existante. Enfin, lorsqu'aucune solution du marché ne permet de répondre à l'enjeu en question, nous la développons.

En matière d'archivage électronique, par exemple, l'État a choisi de développer une plateforme dénommée Vitam, faute de solution de marché répondant aux enjeux de volumétrie dans de bonnes conditions. Nous choisissons les solutions au cas par cas, en fonction des problématiques.

La mission « talents » de Tech.Gouv vise à développer la culture numérique dans l'encadrement supérieur et à développer l'émergence d'un vivier du numérique au sein de l'État. Ce vivier peut être constitué non seulement de fonctionnaires du numérique, de cadres qui vont accomplir une grande partie de leur carrière au sein de l'État, mais aussi des meilleurs éléments que nous essayons de recruter, ne serait-ce que pour quelques années. Le projet de loi de transformation de la fonction publique devrait justement permettre de

favoriser les allers et retours entre secteur public et secteur privé. C'est un des leviers sur lesquels nous voulons nous appuyer pour renforcer la capacité de l'État de piloter en propre sa stratégie numérique.

M. Franck Montaugé, président. – Pourriez-vous nous donner quelques précisions sur la mission Etalab et sur la politique d'ouverture des données ?

M. Pierre Ouzoulias. – J'ai bien compris que c'est la sécurité qu'il apportait et le recours à des codes sources ouverts qui vous avaient convaincu de développer Tchap. Qu'en est-il des autres logiciels utilisant des codes sources libres ?

Vous avez évoqué à plusieurs reprises les suites bureautiques. On a le sentiment que l'État, et notamment en son sein les ministères de la défense et de l'éducation nationale, a préféré les suites développées par les Gafam à celles des logiciels libres, lesquelles offraient pourtant les garanties que vous avez identifiées.

Dans l'attente de votre instrument de labellisation, il semble que l'État nous encourage à acquérir des systèmes privés, payants, plutôt que les solutions libres offrant les mêmes garanties que Tchap. On a du mal à comprendre cette logique...

M. Jérôme Bascher. – J'ai été chef de projet « statistiques » à l'époque où il existait encore des chefs de projet « informatique ». Les choses fonctionnaient plutôt bien : les statisticiens étaient formés à comprendre les informaticiens, ils leur donnaient les spécifications et savaient arrêter un projet. L'État sait-il encore suffisamment spécifier ses projets pour éviter les échecs ? Informaticiens et donneurs d'ordre savent-ils se comprendre et clairement identifier qui doit décider quoi ?

M. Dani Bou Hanna. – Chaque fois que l'usage est bon, le logiciel libre a sa place.

Un certain nombre de ministères a choisi des suites bureautiques *open source* avant de faire marche arrière, une partie des fonctionnalités espérées n'étant pas au rendez-vous. D'autres ministères ont continué à utiliser ces suites bureautiques. Je fais partie de ceux qui ont lancé, voilà un peu plus de quinze ans, la suite Open office au sein des douanes.

Si l'on force la main des agents pour des raisons de modèle économique, ils utiliseront probablement Google docs en ligne.

De plus, cela fait bien longtemps que plus personne ne croit que l'*open source* est gratuit. On regarde aujourd'hui les coûts de maintenance et les écosystèmes constitués avant de choisir telle ou telle solution *open source*. Chaque fois que l'on a la certitude de l'existence d'un écosystème, et non d'un acteur unique fonctionnant sur un autre mode que la licence, on regarde de plus près pour voir si cette solution est adéquate sur le segment concerné.

Enfin, le coût complet des logiciels libres n'est pas si éloigné de celui des logiciels propriétaires...

Une des constantes de l'échec des grands projets réside dans leur durée : entre cinq et quinze ans. Une grande inflexion consiste à conduire des projets avec la méthode « Agile », c'est-à-dire adopter une approche beaucoup plus itérative. Plutôt que de viser tout de suite la cible exhaustive avec l'ensemble des fonctionnalités attendues par l'ensemble des parties prenantes, il faut être capable d'avoir des temps d'atterrissage beaucoup plus courts, à

six, à douze, à dix-huit mois. Il s'agit des points de rendez-vous que j'évoquais voilà quelques instants pour être capable d'infléchir, voire d'arrêter des projets. C'est cette méthode qui nous permettra, demain, d'améliorer le pilotage des projets de l'État.

M. Franck Montaugé, président. – Pouvez-vous répondre à ma question sur la mission Etalab et la mise à disposition des données, au risque d'affaiblir notre souveraineté numérique ? La loi pour une République numérique impose la mise à disposition des données. Sommes-nous capables d'en tirer davantage profit que les grands groupes qui ont des capacités que nous n'avons pas aujourd'hui ?

M. Dani Bou Hanna. – On a tendance à accoler le terme « ouverture » à chaque fois qu'il est question de données, notamment au sein de l'État.

La loi pour une République numérique a généralisé l'ouverture des données. En évoquant la performance, je soulignais que le numérique devait nous permettre d'exploiter les données pour produire le meilleur service possible. La question de la circulation de la donnée au sein de l'État et entre l'État et les collectivités territoriales a sans doute été sous-priorisée ces dernières années. Si l'on veut vraiment simplifier, il faut arrêter de demander plusieurs fois les mêmes choses aux Français et généraliser enfin l'interconnexion des données tout en préservant les libertés individuelles. La question de la circulation me paraît plus importante que celle de l'ouverture des données.

À qui profite l'ouverture et qui va s'en saisir ? Voilà quelques semaines, les données des transactions immobilières ont été ouvertes. Une PME française s'en est alors saisie pour proposer un service à valeur ajoutée. On peut également craindre que les grandes plateformes qui disposent des ingénieurs et des volumes financiers ne captent d'autres données pour les exploiter au mieux et créer leurs propres services à valeur ajoutée.

Cette crainte s'exprime dans certains territoires. J'y suis réceptif. C'est la raison pour laquelle je préfère focaliser l'énergie de la Dinsic sur la circulation de la donnée et la simplification induite pour les services rendus aux usagers et sur la construction des nouvelles politiques publiques.

Nous avons ainsi mis en place un pôle « intelligence artificielle » au sein de la Dinsic, recruté des *Data scientists*, recruté des entrepreneurs d'intérêt général pour relever un défi porté par un ministère ou un autre... Nous devons arriver à diffuser largement cette culture de la donnée au sein de l'État.

M. Jérôme Bascher. – Créer une identité numérique relève-t-il de votre rôle ?

M. Dani Bou Hanna. – La Dinsic a pour rôle aujourd'hui de porter France connect, dispositif fédérateur d'identités.

M. Jérôme Bascher. – Il s'agit alors d'« identités » au pluriel, non d'une identité.

M. Dani Bou Hanna. – La promesse n'en reste pas moins vertueuse pour l'utilisateur. Il s'agit de lui donner le choix de l'identité qu'il souhaite utiliser pour toutes ses démarches et ne pas lui imposer une solution plutôt qu'une autre.

Un certain nombre de pays, de plus petite taille que le nôtre et émanant de l'ancien bloc soviétique, ont fait le choix d'une identité généralisée. Aujourd'hui le

compromis trouvé consiste à simplifier la vie des usagers tout en leur permettant de choisir parmi les identités agrégées dans France connect.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – De quels moyens humains disposez-vous ?

M. Dani Bou Hanna. – La Dinsic dispose de 144 équivalents temps plein, dont une quarantaine dédiée au fonctionnement du réseau interministériel de l'État.

M. Franck Montaugé, président. – Pouvez-vous nous dire un mot de la formation des ingénieurs réseau évoquée par Mme Morin-Desailly ?

M. Dani Bou Hanna. – La Dinsic anime la pérennisation et la montée en puissance de la filière des ingénieurs des systèmes d'information et de communication. Il est essentiel que l'État se dote d'une force en propre de cadres A et qu'il renforce sa filière de cadres « A+ » dans le domaine du numérique. Ses effectifs ne me semblent aujourd'hui pas suffisamment étoffés pour pouvoir reprendre la main sur une partie de la stratégie et du pilotage des grands projets. Si nous n'y arrivons pas, nous risquons de compromettre notre capacité à assurer notre souveraineté numérique.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Qui forme actuellement les ingénieurs réseau ? S'agit-il d'entreprises privées ?

M. Dani Bou Hanna. – Nous nous appuyons sur les centres de formation de la fonction publique – IGPDE, écoles de fonctionnaires développant des cursus en la matière...

Mme Catherine Morin-Desailly. – Cisco est impliquée dans la formation des ingénieurs réseau. Que pouvez-vous en dire ?

M. Dani Bou Hanna. – Tous les industriels peuvent prendre en main certaines formations thématiques. Lorsque vous voulez développer une compétence en matière d'exploitation des routeurs, ce que l'on fait de moins en moins au sein de l'État, mieux vaut se tourner vers ceux qui créent et qui disposent aujourd'hui de la plus grande part de marché...

Toutefois, la formation des ingénieurs n'est pas assurée par les entreprises privées.

M. Franck Montaugé, président. – Vous avez parlé de mise en circulation des données dans la sphère publique. Existe-t-il des projets de modélisation des politiques publiques pouvant aboutir à des outils d'évaluation de ces mêmes politiques ?

M. Dani Bou Hanna. – Pas à ma connaissance.

M. Franck Montaugé, président. – Nous vous remercions.

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

Audition du Général François Lecointre, chef d'État-Major des armées (CEMA)

M. Franck Montaugé, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition du Général François Lecointre, chef d'état-major des armées. Il est

accompagné du général de division Olivier Bonnet de Paillerets, commandant cyber de l'état-major des armées et du général de brigade Jean-Jacques Pellerin, chef de la division de l'état-major des armées, en charge du numérique et de la cohérence des programmes interarmées.

Cette audition sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Une commission d'enquête fait l'objet d'un encadrement juridique strict. Je vous informe qu'un faux témoignage devant notre commission serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. François Lecointre, Olivier Bonnet de Paillerets et Jean-Jacques Pellerin prêtent serment.

M. Franck Montaugé, président. – La revue stratégique de défense et de sécurité nationale de 2017 et la revue stratégique de cyberdéfense de février 2018 ont reconnu le rôle majeur de la cyberdéfense militaire. Notre pays s'est doté d'une doctrine militaire en lutte informatique offensive tout en renforçant la politique de lutte informatique défensive du ministère des Armées. La capacité à se protéger contre les attaques informatiques, à les détecter, à en identifier les auteurs mais également à riposter, est devenue l'un des éléments clefs de notre souveraineté.

Je commencerai donc, général Lecointre, par vous demander comment vous appréhendez la notion de souveraineté numérique. Distinguez-vous la souveraineté classique, de défense du territoire, de la souveraineté numérique, par nature dématérialisée ? Pouvez-vous nous présenter la doctrine prenant en compte et les modifications de la souveraineté classique par le monde numérique : quelle est la place du numérique dans ce cadre ?

Un pays ne peut être souverain s'il ne parvient pas d'une part à contrôler les activités numériques qui affectent son territoire, et s'il ne dispose pas d'autre part des technologies clés et des infrastructures critiques. Un pays ne peut être souverain sans les armes lui permettant de garantir son autonomie et sans la maîtrise des théâtres opérationnels affectés par de nouvelles menaces numériques. Avons-nous aujourd'hui les moyens de nos ambitions dans tous ces domaines ?

Général François Lecointre, chef d'état-major des armées. – Ma mission est d'assurer à la France la capacité d'une part à agir de manière souveraine dans l'espace numérique, d'autre part de conserver une capacité autonome d'appréciation, de décision et d'action, et de préserver également les composantes les plus traditionnelles de sa souveraineté vis-à-vis de menaces nouvelles, qui tirent parti de la numérisation croissante de la société. Les menaces et les risques s'accroissent, en témoignent les graves incidents tels que Wanacry ou Notpetya, ou celui observé lors des élections américaines. Les opérations de désinformation sont difficiles à contrer car nous sommes ouverts au niveau européen, l'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme nous y oblige. Le débat, en outre, est permanent entre sécurité collective et droits individuels...

Un certain nombre de réponses ont visé à réduire les tensions et les menaces, en particulier par la régulation internationale et la création de normes, je songe au Règlement général sur la protection des données ou au *Cloud act* du 23 mars 2018.

Les armées sont la cible d'attaques informatiques particulièrement nombreuses. Ainsi, en 2018, 831 événements significatifs ont été recensés par le commandement de la cyberdéfense (Comcyber), soit une augmentation de l'ordre de 20% par rapport à 2017. Une centaine consiste en des attaques informatiques avérées, dont six sont caractéristiques de modes d'action de groupes structurés affiliés à des États. Toutes ces attaques ont été menées à des fins d'espionnage de hauts responsables du ministère ou de fonctions opérationnelles.

En 2018, le ministère des armées a été la cible d'attaques par un mode d'action connu de nos services, que certains attribuent à Turla, groupe affilié au service fédéral de sécurité russe. Les cibles identifiées sont des membres du ministère ayant des responsabilités dans le domaine des relations internationales, ou des fonctions opérationnelles d'intérêt, comme l'approvisionnement en carburant des bâtiments de la marine nationale, afin de suivre les escales de nos bâtiments. Aucune attaque de groupe affilié à la Chine n'a été observée ; les cybermenaces iranienne et nord-coréenne ne semblent pas non plus, à ce stade, viser les armées ou le ministère.

En tant que chef d'état-major des armées (CEMA), j'assume des responsabilités et des prérogatives - de nature défensive - définies dans la revue nationale cyber de février 2018. Cette revue organise la gouvernance cyber de l'État autour de quatre piliers aux gouvernances spécifiques : la prévention, sous la responsabilité de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information et du Premier ministre ; le renseignement, avec la DGSE, la DGSI et les ministères de tutelle ; l'action judiciaire qui relève à la chancellerie, et l'action militaire, conduite par le chef d'état-major des armées et le Président de la République.

Chaque pilier a une gouvernance autonome et tous se coordonnent autour d'un comité de coordination des crises cyber ou « C4 », qui articule le cycle de la cyber défense - détection, attribution, réponses, car il s'agit de définir les stratégies de réponse qui sont soumises au politique.

Les orientations prises par la revue fonctionnent très bien ; le CEMA dépositaire de la conduite des opérations militaires a été renforcé dans sa responsabilité de cyber défense sur le périmètre du ministère des armées, et pour la conduite des opérations numériques. Le commandement cyber a été créé il y a moins de deux ans, il me seconde dans cette double responsabilité. Le rôle stratégique, central, de la cyberdéfense militaire a été parfaitement reconnu.

Dans mon périmètre de responsabilités, je vise une numérisation maîtrisée, qui doit profiter des opportunités offertes par les technologies émergentes tout en maintenant les systèmes à un très haut niveau de sécurité. La souveraineté numérique est dans l'ADN du ministère et des armées ! Nous sommes parfaitement conscients des vulnérabilités de nos systèmes et nous avons le souci constant de préserver à la fois l'intégrité, la confidentialité et la disponibilité des données. Celles-ci sont la matière première de nos systèmes d'information. Elles sont maîtrisées sur toute la durée de leur utilisation, dans la collecte comme dans le stockage, en fonction de leurs niveaux de sensibilité. Les données opérationnelles sont les plus sensibles, mais les données médicales ou relatives aux ressources humaines, par exemple, sont sensibles également. Leur exploitation exige un personnel habilité et des systèmes homologués par les armées, elles transitent sur des réseaux maîtrisés et chiffrés.

La direction interarmées des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information de la défense (Dirisi), opérateur du ministère, assure la gestion des réseaux qui

lui sont dédiés, administre plus de 1500 systèmes d'information et héberge les données du ministère au sein d'infrastructure réparties sur tout le territoire.

L'utilisation de l'internet par les armées fait l'objet d'une attention particulière : surveillance permanente des échanges de fichiers, sécurisation des sites, anonymisation des recherches sur source ouverte.

Enfin, tous, du cadre au soldat, sont sensibilisés et formés à l'hygiène numérique.

Il demeure que nous traversons une période charnière de fragilité : l'utilisation des dernières technologies disponibles doit être intégrée à nos systèmes pour garantir notre supériorité informationnelle ; mais ce, avec une grande prudence lors de l'intégration, afin de conserver un haut niveau de sécurité.

C'est pourquoi nous poursuivons nos efforts en termes de *big data* et d'intelligence artificielle, pour développer le traitement et l'analyse de quantités de données qui ne sont pas humainement exploitables afin de produire une information valorisée à partir de la très grande masse de données disponibles. La ministre a annoncé un investissement de 100 millions d'euros par an dans ce domaine. Le point le plus crucial est celui du recrutement de spécialistes.

Il s'agit aussi de mener une stratégie *cloud* robuste. Les armées vont devoir appuyer leur transformation numérique, désormais permanente, sur un opérateur de confiance en mesure de garantir la souveraineté numérique du ministère. La stratégie industrielle doit nous permettre de construire un écosystème national de confiance, s'appuyant sur des niveaux de *cloud* différenciés, selon le niveau de confidentialité des données. Cela exige, j'y insiste, une sensibilisation de tous, soldats et cadres, quant aux risques : il nous revient d'instruire nos soldats sur la grammaire et l'orthographe de l'espace numérique, objets connectés compris. L'ensemble du personnel du ministère de la défense doit maîtriser l'utilisation d'internet, au plan professionnel ou privé, tous étant présents sur les réseaux sociaux, en France comme sur les théâtres d'opération... Enfin, il faut adapter les organisations à la gouvernance du risque cyber.

La collecte et l'exploitation des données doivent évoluer pour que nous profitions de la pleine capacité offerte par les nouveaux capteurs spatiaux et numériques, inscrits dans la loi de programmation. La direction du renseignement militaire (DRM) s'appuiera ainsi sur le programme Demeter pour exploiter efficacement les giga-octets de données techniques issues des programmes électromagnétiques. Cela implique de recourir à l'intelligence artificielle.

Il faut également maîtriser la projection de puissance en tout point du globe - une des caractéristique de l'armée française - avec une sécurité des raccordements des systèmes d'information et de communication projetés aux réseaux d'infrastructure : le « bout en bout » numérique, depuis Balard jusqu'aux échelons tactiques de base, sur le terrain, est fondamental. Les réseaux doivent donc augmenter leurs capacités et consolider leur fiabilité, en maîtrisant la cryptologie. La Dirisi assure le chiffrement des réseaux, y compris pour le déclenchement de la dissuasion nucléaire.

Dans le cadre de ma mission cyber, je dois disposer d'une autonomie d'appréciation, pour proposer au pouvoir politique des options dans le champ de mes responsabilités, et d'une capacité autonome d'opérations cyber, au profit des opérations en

cours. Le cyber est en effet considérée comme une arme d'emploi, pour la défense de nos intérêts et de notre souveraineté.

Cela exige de maîtriser la détection, la caractérisation et l'attribution d'une attaque - donc de disposer d'un équipement en sondes souveraines. D'où la montée en puissance des capacités cyber du Comcyber et des services de renseignement, avec une mutualisation entre les deux.

Il est impératif de pouvoir proposer au pouvoir politique une option de réponse en cas de crise majeure, y compris dans le champ cyber, par l'engagement de moyens militaires autonomes, en particulier la capacité à produire des effets cyber à partir de moyens militaires.

Il convient aussi sur le champ de bataille de développer une capacité d'actions numérique propre, intégrée à la manœuvre militaire. Cela est de plus en plus nécessaire sur des champs de bataille qui se numérisent de plus en plus. Notre supériorité opérationnelle passe par la capacité à protéger nos moyens et à démultiplier les effets que nous produisons : obtention de renseignement opérationnel, neutralisation d'un système de commandement adverse, désorganisation de centres de propagande adverses,...

Il nous faut aussi développer des partenariats pour consolider notre appréciation de situation et nos coalitions. Mais peu de pays disposent de la maturité conceptuelle, organisationnelle et opérationnelle suffisante pour nous permettre de nouer des échanges de confiance.

Il importe de jouer un rôle moteur dans la promotion d'une culture militaire cyber partagée entre partenaires européens, au sein de l'OTAN ou de l'Union européenne : nous y travaillons notamment à travers l'initiative européenne d'intervention (IEI). Autre exigence, promouvoir au plan international un comportement responsable, facteur de stabilité.

Enfin, il s'agit d'opérer un rapprochement avec le monde industriel numérique, pour que nos armées restent connectées au progrès et pour garantir les ressources humaines dont nous avons besoin. C'est notre premier défi, car contrairement à ce que nous avons connu au sortir de la Deuxième guerre mondiale et jusqu'à la fin de la guerre froide, aujourd'hui, c'est de moins en moins la recherche militaire qui tire la recherche civile. Les technologies civiles, duales, nous imposent de rester étroitement connectés à ce monde industriel qui innove sans cesse. En janvier dernier, le ministère a signé une convention avec les industriels de défense.

Il nous faut une famille professionnelle RH SIC armée et structurée, or nous avons enregistré à fin 2018 un déficit de 1 300 emplois militaires et civils, en retrait de 8% par rapport aux besoins, compte tenu de la menace cyber, de la transformation numérique et du plein emploi des cadres dans le secteur civil des systèmes d'information. Nous avons de plus en plus de mal à fidéliser une main d'œuvre qui est très recherchée. Nous nous efforçons donc à favoriser les recrutements d'agents civils sous contrats (ASC), voie qui n'est pas entièrement satisfaisante.

En matière d'intelligence artificielle et de *big data*, des compétences spécifiques sont nécessaires également au plus près des opérationnels pour répondre au besoin des armées selon des « approches agiles ». Dans le domaine cyber, l'objectif est de disposer de 1000 cyber-combattants supplémentaires d'ici à 2025. La ressource humaine en sortie des écoles et sur le marché du travail n'est pas suffisante. Il faut donc développer une politique spécifique

pour le recrutement, la fidélisation, la formation. Cela nous amène également à réfléchir sur le rôle du personnel civil dans l'action militaire cyber.

Le numérique a envahi toutes les activités humaines, dans les sphères étatiques, professionnelles, privées. Il gomme toutes les frontières physiques sans pour autant les faire disparaître, autorise une circulation quasi instantanée de l'information et permet un niveau d'interaction jamais atteint. Il peut remettre en question la notion d'État, de souveraineté. Il inquiète par ses potentialités vertigineuses et ses conséquences sur nos sociétés et organisations étatiques.

Mais les armées, investies de la responsabilité de préserver la souveraineté nationale, sont plutôt en avance. La donnée occupe depuis longtemps une place centrale ; sa protection et son utilisation ont toujours été une préoccupation. Dans ce champ comme ailleurs, l'autonomie stratégique, garante de la souveraineté, est l'objectif que nous nous fixons.

Aujourd'hui, notre organisation, qui repose sur la Dirisi et le Comcyber, est mature. Nos capacités d'action et de protection sont de très bon niveau, comme le montre notre victoire récente lors de l'exercice international *Locked shields*.

Il nous faut rester à la pointe de l'innovation technologique ; et recruter, former et fidéliser les meilleurs cyber-combattants. Tels sont nos défis actuels.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Il est passionnant de vous entendre. Notre audition est captée, j'essaierai de ne pas vous mettre dans une situation difficile par mes questions.

La guerre est chose connue. Les cyberattaques le sont moins. Vous parlez des problèmes de détection, caractérisation, identification : c'est une question majeure, qui n'est pas facile à traiter, car il s'agit de manœuvres autour du conflit, qui ne sont pas en elles-mêmes le conflit, tout en étant conflictuelles...

Vous avez parlé avec beaucoup de pudeur des pays qui ne nous ont pas attaqués. Vous n'avez pas cité, parmi eux, l'Islande, Andorre, Monaco ou Saint-Martin. Je m'interroge !

Plus sérieusement, selon vous, les outils cyber, l'espace numérique facilitent-ils les conflits dissymétriques ? Le monde numérique est à dominante civile, où les technologies civiles ont un effet d'entraînement. La taille est-elle un facteur essentiel d'autorité, ou au contraire, la modestie des moyens à mettre en œuvre, la subtilité voire la perversité des procédures, la difficulté pour attribuer une attaque renforcent-elles le risque de conflit dissymétrique, opposant un pays à des forces non identifiées et dotées de moyens importants ? La fragilité provient non des systèmes militaires, car vous avez la culture de la sécurité, mais de la société. Vous avez parlé à bon droit d'hygiène numérique... Le plus grand pays allié, avec lequel nous entretenons des relations anciennes, a été pris la main dans le sac, si l'on peut dire, et à plusieurs reprises, notamment avec ses bons alliés de l'OTAN, pour sa capacité à s'intéresser à ce qui n'est pas sur la place publique. Les plus petits peuvent-ils tout autant déstabiliser un système de défense ?

Les champs d'opérations extérieures sont contrôlés et commandés par l'intermédiaire des réseaux, qu'il s'agisse d'apporter un appui aérien aux combattants ou de

prendre une décision politique. Tout est relié, en instantané, les temps de réaction sont minimales : dans cette chaîne, où sont les maillons faibles ? Existe-t-il des risques plus importants sur tel ou tel théâtre ? Où sont les fragilités éventuelles de notre système militaire ?

La gestion des effectifs spécialisés est une affaire difficile, en raison de la concurrence du secteur civil et des carrières que l'on y peut faire. L'actualisation des compétences et des savoirs est une exigence permanente. Quels outils vous manque-t-il ? Il y a la défense du pays, la sécurité des armées, la sécurité des particuliers, des industries de défense, des administrations étatiques. Une attaque frappant le secteur privé peut affaiblir le pays, je pense à la déstabilisation de Saint-Gobain via une filiale en Ukraine.

La défense est un tout. Quels hommes et quelle coordination avec les services de l'État, afin que vous soyez correctement informés ?

Général François Lecointre. – Voilà des questions simples ! Le champ cyber facilite-t-il des agressions dissymétriques ? Oui, mais ce n'est pas le principal sujet pour moi. Un ennemi peut capter des innovations d'usage et être inventif dans le détournement de moyens, pour nous agresser, comme sur les théâtres du Sahel ou du Levant. N'importe qui, surtout dans la génération montante, peut s'emparer de ces outils, ce qui facilite des modes d'attaque dissymétriques. Ce sont des compétences répandues, duales, qui n'exigent pas d'armée structurée. Plus ennuyeux à mon sens, cette situation favorise les conflits hybrides, combinant des attaques sur plusieurs fronts, dans plusieurs champs, dont le champ cyber, et visant aussi la désinformation et la propagande. C'est une difficulté supplémentaire dans l'art de la guerre et la défense de notre souveraineté. Au-delà de quel seuil dois-je considérer qu'il faut mener des contre-attaques, des rétorsions, et dans quel champ ?

Général de division Olivier Bonnet de Paillerets, commandant cyber de l'état-major des armées. – Il y a aussi une difficulté, pour une société très numérisée, à répondre face à une société qui l'est moins.

Aujourd'hui, les menaces et le nombre des attaquants augmentent, mais la capacité d'attaques complexes appartient encore aux États. Les investissements en organisation, doctrine d'emploi, recrutement d'experts, nécessitent une cohérence qui n'existe que dans certains États. Cela nous donne tout de même un avantage comparatif dans une guerre même dissymétrique.

Général François Lecointre. – Concernant les OPEX et le danger pour nos forces, là où l'adversaire est capable d'agir dans le champ cyber, je précise que nous utilisons l'arme cyber comme une arme du champ de bataille. La ministre et moi-même l'avons dit lorsque nous avons présenté la doctrine de lutte informatique offensive : nous savons désorganiser un ennemi, le positionner, le traiter. Nous utilisons couramment cet outil ! Il y faut des moyens et des spécialistes, mais il nous donne un avantage très net au Sahel ou au Levant.

Il n'existe aujourd'hui aucun ennemi potentiel, à part l'Iran, voire la Russie (mais nous ne sommes pas confrontés à eux), qui puisse menacer nos réseaux et notre capacité à agir dans un espace numérisé. Tous nos systèmes d'armes sont de plus en plus numérisés, mais ils intègrent nativement la nécessité d'une protection - je pense à Scorpion ou au Scaff par exemple. Sur le champ de bataille, seules des puissances très élaborées pourraient nous menacer et nous prenons bien garde à préserver une supériorité opérationnelle qui dépend essentiellement de la mise en réseau et de la capacité à agir de façon partagée avec des effets

sur une même cible mais à partir de lieux différents et selon des champs et dans des domaines différents. Nous sommes très attentifs à protéger cette capacité de transmission des données.

Général Olivier Bonnet de Paillerets. – Sur les OPEX, la gouvernance du risque cyber (lequel n'est pas sous-évalué) est descendue jusqu'au décideur opérationnel, elle relève de la responsabilité pleine et entière de celui qui commande sur le terrain. Nous avons organisé une cyber défense de bout en bout, avec une coordination entre les réseaux déployés et Paris, totalement interconnectés.

Autre axe sur lequel l'état-major a progressé : l'intégration du cyber dans toutes les composantes de toute opération interarmée ou de milieu. Pas de déploiement sans processus, équipements et gouvernance particulière autour de ce risque cyber.

Général de brigade Jean-Jacques Pellerin, chef de la division de l'état-major des armées, en charge du numérique et de la cohérence des programmes interarmées. – Un mot des maillons faibles. Le risque zéro n'existe pas. Il faut donc assurer la résilience de nos systèmes, grâce à des redondances. Ce n'est pas tant l'intégrité ou la confidentialité de la donnée qui pourrait être le maillon faible que leur acheminement : nos moyens de communication satellitaire sont très fragiles : d'où la nécessaire mise en place de moyens pour la transmission de l'ordre par plusieurs chemins. Si ce maillon faible est attaqué, toutes les fonctions ne sont pas conservées, certaines seront dégradées, mais nous pourrions mener à bien la mission qui nous a été confiée.

Général François Lecointre. – Cela explique aussi toute la réflexion conduite aujourd'hui sur l'action dans l'espace pour nous protéger contre des attaques visant nos moyens satellitaires.

Quant aux ressources humaines, nous sommes face à un défi, car la ressource est rare, mais elle peut être mutualisée, nous y reviendrons. Soit dit en passant, la condition militaire reste un sujet central : le décalage par rapport à la condition civile ne se réduit pas, ce qui pose le problème du recrutement et de la fidélisation dans toutes les spécialités rares, alors que nous avons besoin de compétences de plus en plus pointues, sur des équipements de plus en plus sophistiqués. Nous conduisons une réflexion : qu'est-ce qu'être militaire, que signifie mettre en œuvre la force de façon délibérée pour préserver la souveraineté, en quoi y a-t-il une obligation de confier la défense de la nation à des gens dont le statut comporte des obligations de disponibilité et de discipline ? Selon moi, il faut limiter le nombre de civils dans la fonction de cybercombattant, pour laquelle nous avons réellement besoin de militaires.

Général Olivier Bonnet de Paillerets. – Les métiers sont en cours de redéfinition, car on passe de métiers sur les systèmes d'information et d'administration à des métiers sur la donnée et de la cyberdéfense. Le processus n'est pas terminé et l'on s'interroge sur la meilleure façon de mener la transition.

Quant à la valorisation des parcours, c'est une bonne surprise : nombre de jeunes supertechniciens nous rejoignent, parce qu'ils cherchent du sens à leur activité professionnelle. Il faudrait pouvoir leur proposer des parcours au-delà de trois ou six ans, au-delà desquels le décrochage de rémunération est trop important, il est difficile de les retenir. Avec l'Anssi et les services de renseignement, nous avons entrepris l'an dernier une gestion croisée des parcours, sur des cycles de six à dix ans, suffisants pour nous. Et pourquoi ne pas organiser des parcours croisés avec le monde de l'entreprise ? Autre bonne surprise, les groupes privés sont intéressés, car ils trouveraient là des cadres intermédiaires capables de

structurer une partie de leur organisation - et nous obtiendrions de notre côté une partie de leur expertise.

Nous sommes en train de réécrire notre politique de formation. Les armées ont un rôle à jouer dans la formation préliminaire ; il ne faut pas s'acharner en revanche, selon moi, à faire de la formation continue, mieux vaut « up-skiller » des technicités venues du monde de l'entreprise. Enfin, nous ne sous-estimons pas l'importance de la réserve, composée de professionnels qui ont envie de nous apporter leur expertise - celle-ci est à portée de nos armées, reste à organiser la rencontre optimale de l'offre et de la demande.

La réforme de la réserve cyber est engagée depuis un an : elle n'est pas une réserve de non emploi, en attendant du Pearl Harbour cyber, elle est sollicitée au quotidien, y compris dans les structures opérationnelles, car ces réservistes sont dépositaires d'expertises que nous n'avons pas. Cela n'est pas facile à mettre en œuvre mais nous nous y attelons.

M. Jérôme Bascher. – Vous avez beaucoup parlé de cyber défense, le ministère ayant pris l'habitude de ce terme. Je pense quant à moi aux cyber attaques, on a vu ce qu'il en était avec les Iraniens ou les Américains... Travaillez-vous sur les cyber combattants, afin d'éviter une ligne Maginot du numérique ? Formez-vous le personnel cyber combattant, comme autrefois les conducteurs de chars : avez-vous pris le virage ? Utilisez-vous pleinement les dispositions que le législateur vous a données en termes d'achat, par rapport au code des marchés publics, non seulement pour les forces spéciales, mais aussi pour le numérique, car les appels d'offre sont si lents qu'à leur achèvement, la technologie achetée est dépassée !

Mme Viviane Artigalas. – Vous avez évoqué l'évolution technologique. Le futur déploiement de la 5G peut avoir une grande importance pour vos activités. Il s'accompagnera d'évolution dans les structures des réseaux de télécommunications. Votre stratégie de cloud robuste s'appuiera sur un opérateur de confiance. Utiliserez-vous un système complètement dédié pour transmettre les flux de données (et quel en est le coût) ou préférerez-vous les réseaux ouverts, dans le cadre d'un abonnement peut-être, avec un niveau de sécurité amélioré ?

M. Rachel Mazuir. – Aujourd'hui les écoles d'État ont un taux de remplissage de 70% seulement. C'est un problème de fond. Votre démarche me semble intéressante. Dans l'Ain, nous avons un centre de météorologie qui semble employer de nombreux civils, et ceux-ci se reclassent ensuite facilement. Que vous apporte la 5G dans vos démarches extérieures ? Un schéma vertical de chiffrage sera possible, il intéresse aussi les entreprises.

M. Franck Montaugé, président. – Les armées françaises pourraient utiliser un cloud sécurisé opéré par Thales : Microsoft en est partie prenante, de manière non négligeable. Comment avez-vous appréhendé cette situation, et le risque induit, surtout après l'adoption du Cloud act ?

Général François Lecointre. – Nous sommes susceptibles dès aujourd'hui de lancer des cyber attaques sur le champ de bataille, pour neutraliser un adversaire ; et nous nous préparons à agir dans le champ cyber - nous serons prêts lorsque le politique nous le demandera. Je vous rappelle que le ministère de la défense est devenu ministère des armées, ce qui illustre la dimension offensive.

Je n'ai guère de compétence sur le code des marchés publics...

Général Olivier Bonnet de Paillerets. – Utilisons-nous suffisamment les régimes que vous évoquez ? Sans doute pas, mais nous les utilisons. Tout l'effort fait avec la DGA consiste précisément à revoir la relation entre le besoin opérationnel et la réponse programmatique - qui n'est pas synchronisée dans le monde cyber, c'est certain. Nous mettons en place des mécanismes qui permettent à la DGA d'intervenir en maîtrise d'œuvre et non seulement en maîtrise d'ouvrage, donc avec une ingénierie propre, capable d'innover sur les réseaux du Comcyber : cela nous donne une vraie souveraineté de développement, même en adaptation de ce qui existe dans le public, mais en maîtrisant les codes. C'est fondamental. Nous permettrons aussi dans l'avenir à des entreprises d'accéder à une partie de nos données pour faire de l'expérimentation sur nos besoins : il s'agit là encore d'une souveraineté autour de l'innovation adaptée aux opérations militaires. Ce n'est pas tant aux règles des marchés publics qu'il faut déroger, mais aux processus actuels. La DGA lance des défis, injecte par ce biais de l'argent dans les entreprises pour la recherche-développement ou pour parvenir rapidement à la preuve de concept, en six mois, temps acceptable pour la cyber défense. Nous multiplions les *process* pour répondre au temps court, au temps moyen, au temps long.

Sur la 5G, j'ai réuni des réservistes spécialistes, auxquels j'ai demandé de nous dire en quoi la 5G va modifier la cyber défense. La relation entre le monde de l'expertise et le monde militaire est indispensable pour préparer une réponse aux questions stratégiques.

Général Jean-Jacques Pellerin. – La 5G va faire évoluer l'environnement. On se souvient comment la Tour Eiffel fut équipée par les premiers transmetteurs : les armées étaient en avance ! Aujourd'hui, c'est le monde civil qui tire la défense, mais les militaires sont vigilants pour préparer l'utilisation des nouvelles technologies à des fins de défense. La 5G pourra être utilisée au niveau tactique, et sur le théâtre national, pour Vigipirate par exemple. C'est un domaine maîtrisé et maîtrisable, et nous aurons le temps de nous adapter, dès lors que la technologie existante, la 4G, satisfait les besoins actuels.

Quant au *cloud*, nous avons entamé une réflexion sur ce qui pourrait être fait et à quel coût. *Cloud* n'est pas synonyme de « ouvert ». Nous avons identifié trois niveaux de *cloud* : privé, correspondant à des éléments actifs qui seraient maîtrisés par la Dirisi ; dédié, accessible à un opérateur de confiance ; et celui accessible à un opérateur plus public. Les données transiteraient sur l'un ou l'autre niveau selon le niveau de confidentialité et selon les besoins.

Thales s'est allié à Microsoft pour présenter une offre de cloud. C'est une proposition qu'ils nous font. Nous réfléchissons sur la pertinence de nous orienter vers cette technologie. Il faudra en tout état de cause faire une analyse de la valeur et savoir si le *cloud*, qui paraît effectivement une voie d'avenir, est la meilleure réponse aux besoins.

M. Jérôme Bascher. – Le numérique ne peut-il être une nouvelle composante de la dissuasion ?

Général François Lecointre. – J'ai en charge la planification des frappes et la validation des plans de frappe par le Président de la République. La destruction garantie par l'arme nucléaire en fait un outil de dissuasion extra-ordinaire. Je n'identifie pas de capacité numérique susceptible de provoquer autant de dégâts...

M. Rachel Mazuir. – Pour l'opinion publique, le numérique, c'est la guerre dans les étoiles. N'accrédite-on pas l'idée que des robots s'en chargeront, et que plus personne ne

sera confronté aux dégâts ? Pourtant, une cyber attaque peut neutraliser les ambulances britanniques, on l'a vu, ou arrêter un pacemaker, Dick Cheney avait été sensibilisé à cela. La cyber guerre ne se passera ni au cinéma, ni dans les étoiles, pourtant rares sont les personnes aujourd'hui qui imaginent le danger numérique, considérable.

Général François Lecointre. – Nous intégrons dans les scénarios des attaques dans le domaine cyber ou sur des systèmes très numérisés. Un adversaire par définition peu scrupuleux agirait sur tous les champs, y compris les réseaux et les transmissions, mais aussi les hôpitaux, les aéroports, etc. Ce ne serait pas l'équivalent d'une attaque nucléaire. Mais les militaires, eux, le savent : la guerre fait mal aux hommes.

M. Franck Montaugé, président. – Nous vous remercions de cette contribution.

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

La réunion est close à 16 h 50.

MISSION D'INFORMATION SUR LA SOUS-UTILISATION CHRONIQUE DES FONDS EUROPÉENS EN FRANCE

Mercredi 19 juin 2019

- Présidence de Mme Laurence Harribey, présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 05.

Audition de M. David Le Bras, délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France, et Mme Katia Paulin, déléguée générale adjointe

Mme Laurence Harribey, présidente. – Notre mission d'information poursuit ses travaux avec l'audition de M. David Le Bras, délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France. M. Le Bras est accompagné de Mme Katia Paulin, déléguée générale adjointe.

L'Association des directeurs généraux des communautés de France a été créée en 1992. Cette date est intéressante, à la fois dans l'histoire française, mais aussi européenne. Votre association rassemble les directeurs généraux des communautés de communes, d'agglomération et urbaines. Elle cherche à faire émerger un mouvement unifié de professionnels de l'intercommunalité – elle compte aujourd'hui environ 1 000 cadres dirigeants – et à valoriser une vision constructive de l'intercommunalité de projet.

Dans un contexte marqué, depuis quelques années, par le transfert aux régions de l'autorité de gestion de la quasi-totalité des fonds européens, ainsi que par la fusion des régions, notre mission d'information s'interroge sur la place de l'intercommunalité. Quelles sont, notamment, les conséquences de ce transfert sur les structures intercommunales ? Les intercommunalités sont au cœur de ces problématiques. En effet, elles portent des projets de territoires. Or, les fonds européens visent justement à financer de tels projets. Nous souhaitons également connaître les difficultés que rencontrent les intercommunalités sur le terrain.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une dizaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteure, Colette Mélot, à vous poser des questions.

Cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié.

Mme Katia Paulin, déléguée générale adjointe de l'Association des directeurs généraux des communautés de France. – Madame la Présidente, permettez-moi d'apporter quelques précisions relatives à notre association. Nous représentons également les directeurs généraux des services des métropoles. Par ailleurs, il y a un peu plus d'un an, nous avons élargi nos statuts aux directeurs de territoires de projets : les directeurs de communes nouvelles, d'agences d'urbanisme, de pôles métropolitains, de pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), de schémas de cohérence territoriale (SCOT) et de parcs naturels régionaux.

M. David Le Bras, délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France. – Nous avons adressé votre questionnaire, lundi matin, à notre

réseau d'un millier d'adhérents. Nous fonctionnons toujours selon cette méthodologie. En moins de 24 heures, nous avons reçu 44 réponses de directeurs généraux des services (DGS). Ce taux de réponse, dans un délai aussi court, est exceptionnel.

La note que je vous transmettrai sera la synthèse de ce que font remonter les directeurs généraux (DG) d'intercommunalité sur la sous-consommation des fonds européens. Objectivement, le terme qui m'a marqué dans une bonne moitié des contributions est celui de « mitigé ». On reconnaît la plus-value du transfert de la gestion des fonds aux régions, dans une logique de proximité. Il y a un ADN commun entre les intercommunalités, les régions et l'Europe. Les attentes étaient très nombreuses, et la déception est forte. J'ai procédé à une analyse sémantique. Après le mot « mitigé », celui qui revient le plus est « catastrophique ». Sur les 44 réponses recensées, j'ai eu très peu de réponses positives – 4 ou 5.

Ont été notamment regrettés : des transferts inadaptés, un personnel manquant d'expertise, la temporalité et les retards dans les versements. En outre, on nous a beaucoup parlé des logiciels Osiris, Isis et Synergie comme frein à l'efficacité de gestion. Les directeurs généraux tempèrent en raison du contexte de fusion et d'extension du périmètre des régions. Ils considèrent par ailleurs qu'il y a eu une amélioration depuis un an. Les régions s'adaptent à cette responsabilité nouvelle. Toutefois, la gestion est encore perfectible. La consommation du programme LEADER est très faible.

De manière synthétique, la gestion des fonds européens ne fonctionne pas suffisamment bien aujourd'hui. Mais, l'attitude des régions qui cherchent à améliorer leur technicité est jugée dans la majorité des cas positive. Pour les directeurs généraux d'intercommunalité, il est nécessaire de laisser aux régions encore un peu de temps. L'attitude est donc bienveillante. En 2023, à la fin de cette programmation, on pourra dresser un bilan plus exhaustif.

De manière générale, les directeurs généraux d'intercommunalité partageaient les conclusions de la Cour des comptes : le transfert de l'autorité de gestion aux régions était mal anticipé et partiel. En outre, les processus sont beaucoup trop complexes. J'ai repris dans la note des verbatim de directeurs généraux d'intercommunalités décrivant clairement le cheminement d'un dossier une fois déposé, ainsi que les relations qu'ils entretiennent avec la région.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Vous avez eu 44 réponses, avec une tonalité mitigée. Quels territoires vous ont répondu ? S'agit-il de régions qui sont issues de fusion ou plutôt de régions dont le périmètre n'a pas évolué ? Les remontées venaient-elles plutôt de territoires ruraux ou urbains ? Enfin, peut-on penser que ceux qui n'ont pas répondu sont satisfaits de la gestion des fonds par les régions ?

M. David Le Bras. – Il y a toujours un biais lorsque l'on procède à une consultation de nos adhérents.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – En effet, peuvent vous répondre seulement ceux qui ont des récriminations à partager...

M. David Le Bras. – Les 44 réponses proviennent de presque toutes les régions. Le discours de DGS bretons – la Bretagne n'a pas connu de modification de son périmètre – est beaucoup plus positif sur le travail régional. Certes, ils regrettent la complexité

des processus, mais ils ont déjà des habitudes de travail avec les équipes en place. Les interlocuteurs n'ont pas changé, permettant une plus grande fluidité dans les transmissions des dossiers. Leur traitement est donc plus rapide. La fusion des régions a eu un réel impact sur l'efficacité régionale.

Plusieurs directeurs généraux d'intercommunalités rurales nous indiquent ne pas disposer de l'ingénierie suffisante pour pouvoir répondre à une grande partie des appels à projets. Ils peuvent bénéficier de l'aide d'un pays ou d'un PETR. Dans le cas contraire, ils nous expliquent ne plus répondre à ces appels à projets. Certaines expériences sont intéressantes à ce sujet : ainsi, la métropole de Rouen met à disposition une partie de son ingénierie pour aider les territoires périphériques à répondre aux appels à projets.

Les communautés d'agglomération disposent en interne de l'ingénierie nécessaire. Il est intéressant de constater, dans les remontées d'informations, la mise en place d'alliances de communautés d'agglomération, qui ne passe pas forcément par la création d'une structure *ad hoc* - un syndicat par exemple. Elles mutualisent leurs ingénieries pour répondre aux appels d'offres.

Une vraie distinction existe cependant entre le rural et l'urbain. Pour des raisons d'ingénierie et de ressources, certains territoires ne peuvent plus répondre aux appels à projets. Enfin, certains territoires d'agglomération ne répondent que si le montant de l'aide versée est jugé suffisamment important. L'engagement nécessaire pour répondre est tel - notamment parce qu'il est parfois nécessaire de faire appel à un cabinet extérieur -, qu'il n'y a de rentabilité que si le montant obtenu est substantiel.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Que pensez-vous du recours à des prestataires extérieurs ? Comment sont-ils recrutés ? Quel est l'échelon le plus pertinent – région, département, intercommunalité – pour accompagner les porteurs de projet ?

Mme Katia Paulin. – Du temps a été perdu en raison de la fusion des régions puis des élections régionales. Mais surtout, il n'y a pas eu une fusion des programmes opérationnels au sein d'une nouvelle grande région. Cela a posé un problème aux nouveaux exécutifs.

M. David Le Bras. – Sur nos 44 réponses, quatre nous indiquent avoir fait appel à un soutien extérieur. Il s'agit de communautés d'agglomération. Les cabinets ont été recrutés sur des dossiers complexes ou lorsque la rédaction de la demande présentait une spécificité particulière. Dès lors, la collectivité a décidé de s'appuyer sur un cabinet spécialisé. Ces cabinets ont été recrutés *via* un marché public. Mais, au final, très peu de DGS nous ont indiqué recourir à un prestataire extérieur. Il s'agit d'ailleurs d'une des questions pour lesquelles nous avons obtenu le moins de retour. Les quatre intercommunalités ayant répondu par l'affirmative à cette question nous ont précisé qu'elles souhaitaient disposer d'une ingénierie en interne pour être plus réactives. Le recours à un prestataire externe était donc très ponctuel et porte sur des points bien précis. En outre, ces intercommunalités disposent de moyens financiers pour pouvoir recruter ces prestataires externes. Cela fait également partie des intercommunalités qui s'allient pour mutualiser les personnels travaillant sur ces sujets. Et comme précédemment, nous sommes plutôt dans des régions dont les périmètres n'ont pas évolué.

Les régions où le transfert de l'autorité de gestion est jugé globalement le plus positivement sont la Bretagne, l'Occitanie et Auvergne-Rhône-Alpes.

Mme Katia Paulin. – L'intérêt de recourir à un cabinet externe serait pour les DGS d'intercommunalité plutôt en début de programmation afin de détecter les opportunités et de constituer et former les équipes.

M. Pierre Louault. – Avez-vous eu des retours concernant le suivi des dossiers et les délais de paiement ?

M. David Le Bras. – Les délais moyens convergent vers deux ou trois ans. Ces délais sont très longs. Beaucoup de porteurs de projet n'ont pas les moyens de survivre pendant ce laps de temps. Des associations notamment mettent la clé sous la porte. Dans d'autres cas de figure, les régions vont compenser ces délais afin d'assurer la survie de telle association ou de telle microentreprise. Une intercommunalité nous a notamment indiqué gérer actuellement plus de 130 projets ; deux seulement avaient obtenu un versement effectif des fonds européens sur les trois dernières années.

M. Pierre Louault. – Disposez-vous des délais d'instruction et de réponse, entre le moment où l'intercommunalité dépose un dossier et la réponse définitive d'acceptation ?

Mme Katia Paulin. – Le délai moyen de réponse est de dix-huit mois.

M. David Le Bras. – Des expériences de projets transfrontaliers sont relatées, permettant de disposer d'éléments de comparaison internationale. Ainsi, dans un projet avec l'Espagne, le délai d'instruction a été de six mois de l'autre côté des Pyrénées. Pourquoi cela prend-il autant de temps en France ?

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Est-ce parce que l'on travaille différemment dans ces pays ?

Mme Katia Paulin. – Nous disposons de quelques éléments de réponse pour le Royaume-Uni. Ce pays consomme tous ses crédits, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, contrairement à la France, il n'y a pas d'empilement administratif. Par ailleurs, il adopte une position de principe en n'ajoutant pas de règles à celles imposées par l'Union européenne. La réglementation britannique reste à un niveau de généralités, d'énoncés des principes, sans ajouter de normes nationales.

M. David Le Bras. – Nous avons eu une réponse très intéressante d'une intercommunalité située en Bourgogne-Franche-Comté. Elle montre comment la région a complexifié la réglementation. Les directeurs généraux nous indiquent que cette complexification s'est faite dans un souci de protection. La région veut absolument tout contrôler afin de ne pas être pénalisée lors de l'audit.

Mme Annick Billon. – Hier, lors des auditions, le contraire nous a été indiqué. On nous a notamment dit que la France n'appliquait *stricto sensu* que ce que demandait l'Europe. La règle était la même quels que soient les pays de l'Union européenne, et les contrôles sont les mêmes quels que soient les montants. Or, le discours que vous tenez est tout autre.

M. Pierre Louault. – Les règles identiques sont au niveau européen.

Mme Annick Billon. – Je ne vois pas comment la région peut réussir à complexifier les règles. En outre, cela signifie que la complexification est plus ou moins importante selon les régions. Or, les régions sont pilotées par des élus qui se plaignent de la

surtransposition et des contraintes normatives. Je ne vois pas comment des élus régionaux de leur plein gré complexifient les procédures.

Mme Katia Paulin. – Les directeurs généraux d'intercommunalité nous indiquent qu'à chaque strate, à chaque niveau de décision, des normes sont ajoutées.

Mme Annick Billon. – En fonction de la taille de l'intercommunalité, certains projets sont-ils mieux portés en raison de la présence de compétences en interne ? Nous sommes en effet passés d'intercommunalités de petite taille à des intercommunalités de grande taille avec la présence d'une ingénierie. La taille influence-t-elle sur le taux de réussite du projet ?

M. David Le Bras. – Nous avons évoqué précédemment la fusion des régions. Cette dernière a impacté la prise de responsabilité des nouvelles régions et l'efficacité dans le traitement des dossiers. On nous dit la même chose pour les intercommunalités. Celles qui ont fusionné ont eu besoin – et ont toujours besoin – d'un laps de temps d'adaptation. Elles sont aujourd'hui moins efficaces. Les directeurs généraux de grandes intercommunalités ayant récemment fusionné nous le disent. Ils doivent davantage manager l'ingénierie. On a fusionné des territoires ayant leurs propres cellules. Il faut recréer une culture commune. On pourrait penser de prime abord que la fusion engendre une ingénierie plus performante. Sur le terrain, il apparaît que ce n'est pas forcément le cas aujourd'hui.

Plusieurs directeurs généraux d'intercommunalité nous expliquent que la région a complexifié, par exemple, la norme européenne sur les équivalents de subventions brutes et sur les prêts à taux zéro. La région adopte toujours la position la plus dure, alors qu'elle pourrait faire preuve de plus de souplesse dans l'interprétation du droit européen.

Mme Annick Billon. – L'objectif du directeur général de région est que la mission réussisse. Or, il participe à complexifier le système. Je ne vois pas comment, en pleine conscience, les élus régionaux, leurs directeurs généraux, et de manière générale toute la chaîne décisionnaire, décident de complexifier la réglementation applicable. Un directeur général a également un rôle de conseil auprès des élus pour lesquels il travaille.

M. David Le Bras. – Il faudrait interroger les DGS de région. Les retours dont je vous fais part ici sont ceux des DGS d'intercommunalité.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Monsieur Le Bras a indiqué de manière intéressante que les régions cherchent à se protéger. Tant que l'État était instructeur des dossiers et autorité de gestion, c'est lui qui portait la responsabilité. En effet, l'autorité de gestion doit rendre des comptes à la Commission européenne, et éventuellement rembourser des crédits mal utilisés. L'État disposait d'une possibilité d'amortisseur plus importante que les régions en cas de sanctions. Pour les régions, il s'agit d'une responsabilité nouvelle. En Nouvelle-Aquitaine, les fonds européens représentent 2,5 milliards d'euros, soit une année budgétaire supplémentaire. En cas de problème sur des projets importants, cela pourrait représenter un risque budgétaire significatif. D'où cette volonté de se protéger.

Vous avez indiqué que chaque strate rajoute sa norme. Nous devons creuser cet aspect.

M. Pierre Louault. – À mon avis, l'une des raisons de mettre en place des règles rigoureuses au départ est de pouvoir subventionner de gros projets régionaux en fin de

programmation. L'État faisait de même. Les vieilles habitudes ont la vie dure. Cette pratique avait été dénoncée par l'Union européenne car l'État faisait de la subsidiarité au lieu de faire de la complémentarité. La France avait même été condamnée pour cela.

Mme Annick Billon. – Certains projets sont éligibles. Je ne vois pas de quoi veut se prémunir la région.

M. Pierre Louault. – L'administration aime les complexifications.

Mme Annick Billon. – Aujourd'hui, dans la mesure où l'on connaît la liste des projets éligibles, n'est-il pas plus simple de respecter une telle liste, plutôt que de proposer de très nombreux projets, avec peu de chances de succès ?

Mme Laurence Harribey, présidente. – L'audition du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), hier, a permis d'illustrer les questions que se posent les régions et leur volonté de se protéger face à des incertitudes. Ainsi, en termes de marché public, qu'est-ce qu'une aide publique au sens communautaire ? Jusqu'où va la contrepartie ? À partir de quand commence l'aide ? Ce sont des questions que se posent les régions. De même pour le Fonds social européen (FSE), est-il nécessaire de faire signer et contresigner des listes de présence, pour un seul stagiaire ?

M. David Le Bras. – De nombreux directeurs généraux d'intercommunalité s'interrogent sur la façon dont sont définis les critères d'éligibilité. Selon eux, il y a un défaut de transparence sur les critères initiaux permettant de savoir si un projet pourra être sélectionné. Ce sentiment est récurrent. En outre, il existe un problème plus global : les régions se cherchent. Il existe une entente historique entre les régions et les intercommunalités. Les intercommunalités et les directeurs généraux, relatant les propos de leurs élus, nous disent que la région n'assume pas un véritable leadership. La région pilote par les normes, par la définition de critères. Les appels à projets sont à sens unique. Les intercommunalités ne contribuent donc pas à la co-construction des règles d'éligibilité, ce qu'elles regrettent. Ce point dépasse d'ailleurs largement la seule question des fonds européens.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Est-ce que l'on retrouve cette problématique dans toutes les régions, qu'elles soient ou non issues de fusion ?

M. David Le Bras. – Les régions qui n'ont pas fusionné fonctionnent un peu mieux. Cela se passe relativement bien en Bretagne. J'ai également le sentiment qu'il en est de même dans le Centre-Val de Loire. Il est vrai que la fusion a ajouté de la complexité. Mais, dans toutes les régions, on constate un changement de posture.

Mme Katia Paulin. – La région n'assume pas son rôle d'animateur sur le terrain.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – La situation est-elle différente en Ile-de-France par rapport aux autres régions qui n'ont pas fusionné ?

M. David Le Bras. – La région Ile-de-France se caractérise par les rapports entre la métropole et la région, ainsi qu'entre les établissements publics territoriaux, la métropole et la région. Le jeu institutionnel et le jeu d'acteurs complexifient le lien entre ces trois strates institutionnelles. Intrinsèquement, il n'y a pas de raisons qu'il y ait des difficultés. Mais le jeu d'acteur est tellement complexe, et il y a tellement d'enjeux, que cela entraîne des blocages sur le terrain.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – L'association que vous dirigez a-t-elle un rôle de conseil ? Pouvez-vous apporter à vos adhérents un guide de bonnes pratiques et les aider ? Ce sujet paraît beaucoup préoccuper les directeurs généraux.

M. David Le Bras. – Comme je l'ai dit initialement, nous avons été très surpris du taux de réponse. D'ailleurs, nous continuons à recevoir des réponses.

Nous avons une plateforme collaborative. Tous les directeurs généraux de notre association peuvent se connecter et déposer des questions, ou faire part de leurs problèmes. La communauté répond. Nous avons une rubrique sur l'Europe, où ont lieu des échanges sur les fonds européens : les délais, les pièces à fournir, les devis, etc.

Nous n'avons pas publié de guide. Toutefois, c'est potentiellement envisageable. Objectivement, c'est grâce à cette audition que nous nous sommes aperçus de l'importance de ce sujet. Cela nous a interrogés et nous en avons discuté avec notre président hier, afin d'être plus présents sur ces questions.

Mme Pascale Gruny. – Hier, le CGET nous a indiqué que 70 % des fonds européens étaient consommés. Nous étions ainsi dans la moyenne européenne. Qu'en est-il des 30 % restants ? Pourquoi n'arrive-t-on pas à aller plus loin ? Nous comprenons dans vos propos qu'il existe de nombreux freins. Avez-vous connaissance des projets auxquels les collectivités ont renoncé ? Y a-t-il des types de projets particuliers ? Ce taux de renonciation est-il élevé ? Vous avez évoqué les associations. Le frein principal est l'avance de trésorerie, ainsi que le cofinancement. Pouvez-vous nous donner un ressenti ou des éléments plus factuels sur ces points ?

M. David Le Bras. – Nous avons des cas de figure où des directeurs généraux nous disent avoir arrêté un projet car la difficulté ou les délais étaient tels que cela prenait trop temps ou coûtait trop cher. Le projet a été mené autrement, en sollicitant d'autres fonds, en cherchant des alliances avec d'autres territoires. Si le projet est vraiment important, on s'efforce de trouver des solutions. La note mentionne un certain nombre de projets qui ont été abandonnés, notamment en matière culturelle, ou encore un projet de maison médicale qui n'a pas abouti en raison des délais.

Mme Katia Paulin. – Cela concerne également les acteurs privés. Nous avons un exemple de projet qui a été arrêté, en raison de la cessation d'activité d'une plateforme logistique de produits bio.

Mme Cécile Cukierman. – Vous avez fait référence au ressenti de certains élus, vis-à-vis de décisions régionales trop verticales et « descendantes », ainsi qu'à leur volonté d'être plus associés et de mettre en place une meilleure co-élaboration des cahiers des charges et des procédures. Cette problématique n'est pas limitée aux seuls fonds européens. Cette co-construction permettrait-elle, en toute objectivité, et au-delà de l'implication politique, une plus grande efficacité quant à la consommation des fonds européens ?

Est-il possible de procéder à une analyse qualitative, sur un certain nombre de projets, permettant de mettre en avant que la lourdeur de la procédure, le délai excessif pour l'obtention des fonds européens est la raison de l'échec de ce projet ? Ou bien, ce projet était-il fragile dès le départ, et n'aurait de toute façon jamais vu le jour ? Tous les fonds européens n'ont pas pour objectif d'être là en accompagnement d'urgence et de sauvegarde ou de réalisation de tel ou tel projet. Cela rejoint le débat que nous avons eu hier sur la manière dont

nous percevons l'utilisation des fonds européens en France. Ces fonds doivent-ils servir à des politiques structurantes, avec de véritables effets de levier ? Dans cette perspective, le fait de souffrir de délais importants rendant nécessaire un avancement de trésorerie est moins handicapant. Au contraire, les fonds européens doivent-ils être considérés comme un fonds public existant parmi d'autres ? Il serait intéressant de disposer, sur un ou deux cas, d'une étude qualitative sur les raisons de l'échec d'un projet.

Je me souviens d'un projet que j'ai fait en lien avec la mission locale. Cette dernière a touché une subvention du FSE au bout d'un an et demi ou deux ans. Elle a obtenu 150 000 francs à l'époque. Si on a fait ce projet, c'est parce que nous avions les reins suffisamment solides. Aujourd'hui, dix ou quinze ans après, je me dis que si nous n'avions pas eu les fonds nous aurions quand même mené à terme ce projet. Ces fonds m'ont-ils amené plus de soucis que d'autres sources de financement ? Je le pense, si on compare la somme touchée aux avances de trésorerie nécessaires et aux difficultés rencontrées.

Mme Katia Paulin. – Il y a une multiplicité d'acteurs pour le FSE. Il y a au minimum quatre acteurs, en allant parfois à 7 ou 8. Il est donc normal que cela prenne du temps. En revanche, les directeurs généraux des intercommunalités sont étonnés des délais pour les autres fonds, maintenant qu'il existe un seul guichet – la région.

M. David Le Bras. – Aujourd'hui, les directeurs généraux et les élus intercommunaux nous indiquent que l'on ne peut pas avoir le même traitement pour tous les territoires. Il est donc nécessaire de travailler avec la région avant de développer du sur-mesure adapté à chaque intercommunalité. Bien évidemment, c'est très compliqué à mettre en place. En effet, dans les grandes régions, il y a entre 100 et 150 intercommunalités.

Les directeurs généraux nous indiquaient pouvoir obtenir des financements, mais pour des projets inutiles pour leurs territoires. Ils savaient ainsi que la région abondait des fonds sur certains thèmes, la filière bois par exemple. Or, cela ne les intéressait pas, donc ils n'ont pas candidaté. En revanche, ils avaient des besoins sur d'autres thèmes pour lesquels il n'y a pas eu d'appels à candidature.

Vos propos relatifs aux projets structurants sont justes. Je ne pense pas que tous les projets aient vocation à être financés par les fonds européens. Il faut se recentrer sur les projets structurants et qui contribuent au développement des territoires. Il existe de très nombreux micro-projets. Je peux vous citer un exemple : un financement pour une manifestation culturelle. L'intercommunalité voulait faire venir un chanteur. La région lui a demandé un devis. En outre, l'intercommunalité a été contrainte de demander un devis à un autre chanteur. Au final, la manifestation n'a pas lieu car cela était trop compliqué.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Cette réflexion sur une utilisation des fonds européens pour financer tout type de projets est particulièrement importante pour le programme LEADER. La raison même de ce programme est la lutte contre la désertification des territoires reculés. Au départ, il s'agissait d'une initiative communautaire qui est ensuite devenue un programme. Les territoires posent leurs candidatures au programme LEADER. Un cahier des charges est rédigé aujourd'hui par la région – autrefois par l'État, voire par l'Union européenne directement. Il faut être cohérent avec les attendus des fonds. Le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le FSE sont des fonds structurels. Le programme LEADER est un programme financé par les fonds du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Nous devons faire une distinction entre ces différents fonds. Deux enjeux différents doivent être pris en compte : d'une part, porter des

projets structurants pour les territoires, d'autre part permettre aux territoires de s'approprier l'Union européenne. Or, ce deuxième point ne peut pas se faire uniquement *via* les grands programmes numériques, ou d'infrastructures.

Nous vous avons interrogés sur la coopération territoriale. On dit souvent en France que la coopération territoriale est le parent pauvre des fonds européens et de la dimension européenne. On considère ainsi l'Europe comme un guichet supplémentaire, comme des fonds publics comme les autres. Vous avez indiqué que les choses se passaient relativement bien en Bretagne ou en Occitanie. Or, ce sont des territoires où il existe des programmes avancés de coopération territoriale.

M. David Le Bras. – Cela fait également partie des questions pour lesquelles nous avons eu très peu de réponses. Nous avons un exemple, en région Occitanie, de coopération transfrontalière avec l'Espagne. Le directeur général de l'intercommunalité indique avoir participé au même projet que les Espagnols. Ces derniers ont déjà été payés depuis un certain temps maintenant, alors que l'intercommunalité française ne l'est toujours pas.

Mme Katia Paulin. – Sur le même projet, 70 % des versements ont été effectués côté espagnol, contre 4 % en France.

Mme Cécile Cukierman. – Peut-être vais-je me faire l'avocat du diable afin d'essayer de comprendre ce retard, mais n'y a-t-il pas aussi de la part des instructeurs, au niveau européen, l'idée de se dire que la France peut attendre un petit peu avant de recevoir le paiement ? En effet, le dossier est le même. Ce n'est pas une question de projet, de normes, etc.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Un élément de réponse réside dans le fait que l'instructeur du dossier n'est pas européen.

Chez les Espagnols, la dimension européenne est utilisée comme un levier. Dans la tradition française, nous utilisons les fonds européens comme un guichet supplémentaire. Sur certains programmes, la France a fait de la subsidiarité. Nous avons également constaté pour un certain nombre de projets que le désengagement de l'État a été compensé par des subventions européennes. *A contrario*, j'ai vu des pratiques régionales où il a été décidé de limiter le cofinancement européen à 20 % afin de pouvoir y mettre du cofinancement étatique. Les fonds structurels et leur valeur ajoutée ne sont pas mis en exergue.

M. Davis Le Bras. – En Auvergne-Rhône-Alpes, un directeur général d'intercommunalité nous explique que la sous-mesure 19-3 du programme LEADER du programme de développement rural de l'ancienne région Rhône-Alpes prévoyait une aide à la préparation et la mise en œuvre d'activités en matière de coopération. Cette ligne n'est plus soutenue par la nouvelle région qui priorise désormais la mesure 19-2 : l'aide à la préparation et à la mise en œuvre dans le cadre de la stratégie locale de développement. L'agglomération ne peut obtenir des fonds car la ligne du programme correspondant à son projet n'est plus ouverte.

Mme Katia Paulin. – En matière d'ingénierie, nous avons l'exemple du Grand Angoulême qui souhaitait aider les territoires voisins. La région n'a pas accepté de mettre à disposition son ingénierie.

M. Jean-Yves Roux. – Pensez-vous que la future Agence nationale de cohésion des territoires puisse accompagner les territoires par de l'ingénierie et les aider à monter les dossiers ? Ce projet a été proposé par l'ancien ministre Jacques Mézard afin d'accompagner les communes.

Mme Katia Paulin. – Comme la DATAR ?

M. David Le Bras. – Idéalement, ce serait bien. Mais je pense qu'il y a un manque de pensée territoriale au sein de cette agence. Nous n'arrivons pas à discerner la stratégie qu'elle va adopter. Pour rappel, la DATAR permettait à l'État de développer une vision pour les territoires.

Je ne suis pas sûr que la future Agence soit suffisamment dotée en ingénierie pour pouvoir faire un accompagnement des territoires. Au mieux, ce sera un observatoire.

Mme Cécile Cukierman. – À mon avis, il ne faut pas non plus faire preuve d'angélisme sur la période de la DATAR. Mais, il est vrai que la gestion régionale des fonds européens fait peser davantage les orientations politiques de l'autorité gestionnaire sur les programmes ouverts. J'ai l'impression que l'on ressent davantage les bascules politiques sur un territoire régional qu'au niveau national.

M. David Le Bras. – Paradoxalement, certains directeurs généraux expriment le besoin d'une plus grande verticalité. Afin d'éviter que la couleur politique de l'autorité de gestion puisse influencer l'attribution des fonds, ils appellent à l'instauration de quelques règles partagées sur l'ensemble du territoire.

La réunion est close à 16h00.

Jeudi 20 juin 2019

- Présidence de M. Pierre Louault, vice-président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de M. Morgan Larhant, sous-directeur Europe et agriculture à la direction du budget du ministère de l'action et des comptes publics, et Mme Anne-Céline Didier, cheffe du bureau Finances et politiques de l'Union européenne

M. Pierre Louault, président. – Notre mission d'information poursuit ses travaux avec l'audition de M. Morgan Larhant, sous-directeur en charge notamment de l'Europe et de l'agriculture à la direction du budget du ministère de l'action et des comptes publics. M. Larhant est accompagné de Mme Anne-Céline Didier, cheffe du bureau Finances et politiques de l'Union européenne.

Je souhaite tout d'abord excuser notre présidente, Mme Laurence Harribey, qui ne peut malheureusement pas être présente à cette audition.

Notre mission d'information a pour objectif de mieux cerner les difficultés rencontrées dans l'utilisation des fonds européens. Certes, beaucoup de choses vont bien, mais

les acteurs sont confrontés à une très grande complexité des procédures et certains fonds sont largement sous-consommés.

Dans ce contexte, quelle est la réalité de cette sous-consommation ? Quelle est la compétence de la direction du budget en matière de contrôle des fonds européens ? Comment articule-t-elle son action avec les missions de la commission interministérielle de coordination des contrôles ? En ce qui concerne la prochaine programmation financière 2021-2027, quelle appréciation portez-vous sur les propositions de la Commission européenne ? Comment pourrait-on améliorer la gestion des fonds européens ? Comment faire en sorte que ces programmes ne démarrent pas avec autant de retard, parfois trois ans ?

M. Morgan Larhant, sous-directeur Europe et agriculture à la direction du budget du ministère de l'action et des comptes publics. – L'objet de votre mission d'information est une question essentielle du fait des volumes financiers en jeu – ils sont maintenant très importants – et parce qu'elle conditionne largement l'efficacité de l'action publique et l'appréciation que nos concitoyens portent sur l'Union européenne.

Par rapport à un certain nombre d'organismes que vous avez déjà auditionnés, la direction du budget a une vision plus globale et moins opérationnelle. Ses missions sont fixées par un décret du 27 mars 2007, qui prévoit notamment que la direction assure le « suivi des aspects budgétaires des travaux relatifs aux politiques européennes, à leur évolution pluriannuelle, aux modes de financement de l'Union européenne ainsi qu'à l'élaboration et à l'exécution du budget communautaire annuel ». D'un côté, nous assurons la mise à disposition de la contribution de la France à l'Union européenne, de l'autre, nous sommes l'ordonnateur du compte mutualisé et nous mettons les crédits à la disposition des organismes nationaux payeurs, notamment l'Agence de services et de paiement (ASP).

Dans ce cadre, nous suivons la consommation des crédits au niveau global, mais nous n'opérons ni contrôle ni certification et nous ne sommes pas impliqués directement dans la gestion. En revanche, nous jouons un rôle pour maximiser les retours pour la France, notamment au moment de la renégociation du cadre financier pluriannuel.

À quel niveau la France se situe-t-elle par rapport aux autres États membres ? En fait, il n'est pas évident de répondre à cette question car tout dépend du thermomètre utilisé...

Il existe aujourd'hui cinq fonds européens structurels et d'investissement (FESI) : le fonds européen de développement régional (FEDER), le fonds social européen (FSE), le fonds de cohésion, le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Ces fonds, régis par un règlement portant dispositions communes, devraient être plus nombreux dans la prochaine programmation pluriannuelle.

Chaque fonds obéit à des logiques différentes. La France se situe de manière globale dans la moyenne européenne, sauf pour le programme Leader, où les retards sont extrêmement importants. Pour le FEADER, le taux de décaissement atteint 52 % en France mi-juin 2019, contre 45 % en moyenne dans l'Union européenne. Pour les fonds de cohésion, nous sommes dans la moyenne avec un taux de 28 %.

Au-delà de ce constat général, deux aspects peuvent être mis en exergue : de grandes disparités régionales et une singularité ultramarine. Ainsi, l'exécution des fonds va de 13 % à 39 % selon les régions pour le FEDER, le FSE et l'Initiative pour l'emploi des jeunes

(IEJ), et les taux sont toujours très faibles outre-mer : 18 % pour le FSE en Martinique, 19 % à Mayotte pour le FEDER et le FSE, etc. Il est évidemment difficile de comparer les régions d'outre-mer à la métropole, mais même en comparaison des autres régions ultrapériphériques de l'Union européenne, comme Madère ou les Açores, la France ne se classe pas bien, ce qui mériterait d'être analysé.

Des traits communs à ces retards peuvent être identifiés : une adoption tardive des règlements sectoriels ; un chaînage laborieux entre cette adoption et l'agrément de la programmation, c'est-à-dire les accords de partenariat ; la multiplication des programmes opérationnels ; les difficultés que rencontrent les systèmes d'information, malgré les importants investissements réalisés, à prendre en compte un grand nombre de situations différentes ; le saupoudrage. Le Commissariat général à l'égalité des territoires a fait des propositions sur certains de ces aspects, notamment sur la multiplication des programmes opérationnels, mais nous ne pourrons jamais aboutir à un modèle unique.

Un autre élément s'est ajouté en ce qui concerne le FEADER pour le cadre financier 2014-2020 : la mise en œuvre du registre parcellaire graphique, qui a mobilisé des ressources et entraîné des retards. En outre, le processus de décentralisation des compétences n'a pas atteint son plein équilibre sur ce fonds, ce qui pose la question de la prochaine programmation : comment la France doit-elle s'organiser pour gérer les fonds européens ? Le Président de la République a d'ailleurs parlé de « désenchevêtrement » des compétences.

Ces retards ont des conséquences concrètes sur le budget de l'Union européenne, donc sur la contribution française. Ils ont ainsi conduit à une augmentation importante des restes à liquider, qui devraient atteindre 300 milliards d'euros à la fin de 2020. Cette augmentation tend à rigidifier le budget de l'Union : ainsi, lors des deux premières années du prochain cadre financier, plus de 50 % des crédits seront consacrés au paiement des restes à liquider. De ce fait, le montant exact de la contribution de la France a fortement varié ; il a atteint un point bas en 2017. Nous sommes dans une phase de rattrapage, mais les choses ne vont pas aussi rapidement que ce que nous avons modélisé.

En ce qui concerne les retours pour la France, un « jaune » budgétaire, c'est-à-dire une annexe au projet de loi de finances, est consacré chaque année à cette question. Sur le temps long, ces retours diminuent, tant sur la politique agricole commune (PAC) du fait de la montée en puissance du second pilier que sur les autres fonds européens, notamment en raison des élargissements successifs. Cependant, nous pouvons faire mieux pour maximiser les retours pour la France.

Pour cela, il faut distinguer les programmes dont la gestion est partagée avec les États membres et ceux qui sont directement gérés par la Commission européenne. La stratégie n'est pas la même. Dans le premier cas, il nous faut agir principalement au moment de la négociation du cadre financier et des règlements sectoriels. Dans le second cas, par exemple dans le domaine de la recherche, il faut inciter les opérateurs à répondre aux appels d'offres, ce qui pose une question de gouvernance interne à la France.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Plus nous avançons dans nos travaux, plus nous nous rendons compte que nous nous situons à un moment clé ! Nous pouvons déjà établir un pré-bilan de la période 2014-2020 et l'Union européenne débat des priorités de la programmation 2021-2027. Il est vrai que l'intitulé de notre mission, qui évoque une sous-utilisation chronique des fonds européens, est sans doute à relativiser, mais il correspond au ressenti du terrain. C'est pourquoi il est important de connaître la réalité et de l'analyser.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi Maptam, a prévu le transfert aux régions de certaines compétences, ce qui a clairement ralenti les procédures. Nous pouvons donc envisager l'avenir avec optimisme, mais encore faut-il s'en donner les moyens !

Vous nous avez indiqué que la France se situait dans la moyenne européenne, sauf pour le programme Leader et en outre-mer. Quels sont les taux de consommation de Leader ? Comment améliorer les choses ?

M. Morgan Larhant. – Leader a été identifié comme étant l'un des deux points noirs – nous étions à l'avant-dernier rang en Europe... – et une mobilisation a eu lieu depuis plus d'un an. À la fin du mois de mars 2019, 18 % de l'enveloppe, qui s'élève à un peu moins de 700 millions d'euros, ont été engagés, mais 6 % seulement ont été payés. Ces taux restent anormalement faibles, mais la dynamique est meilleure. Nous sommes entrés dans une phase intensive de gestion et d'instruction et les régions constatent un déstockage dans le nombre de dossiers. On peut donc s'attendre à ce que ces taux augmentent. Dans le cadre actuel, nous avons jusqu'à 2023 pour dépenser ces crédits.

Pour l'avenir, nous devons prévoir des mesures correctrices. Il faut noter de ce point de vue l'extrême diversité des projets finançables, ce qui explique la mise en place de près de 600 modules informatiques de gestion ! Nous devons donc certainement mieux standardiser les choses pour éviter l'éparpillement. Cependant, nous étions dans une phase d'adaptation et la consommation des crédits devrait donc s'améliorer.

Apporter une réponse au constat que chacun peut formuler sur l'outre-mer n'est guère évident. La Cour des comptes a récemment mené une évaluation à ce sujet ; elle a constaté des difficultés en matière d'assistance technique sur les dossiers européens et a proposé de mieux flécher l'enveloppe dédiée à ces sujets. Il faut aussi faire en sorte que les projets structurants qui sont choisis correspondent pleinement aux objectifs prioritaires des fonds.

M. Benoît Huré. – Je crois aussi que notre mission d'information tombe à point nommé. Vous avez évoqué une consommation des crédits qui se situe globalement dans la moyenne, mais les choses sont vécues très différemment sur le terrain. Or c'est la température ressentie qui est importante ! Dans l'agriculture, tout s'est incroyablement complexifié. C'est peut-être plus vrai en France qu'ailleurs !

M. Pierre Louault, président. – C'est certain !

M. Benoît Huré. – Il y a encore dix ans, un agriculteur pouvait remplir seul sa déclaration annuelle ; c'est à peu près impossible aujourd'hui, il doit faire appel à un prestataire ! Nous sommes dans l'outrance. La transformation de la PAC a entraîné une multiplication des formulaires et des contrôles.

J'ajoute que l'on ne doit pas sous-estimer l'impact psychologique des contrôles ; aujourd'hui, les agriculteurs sont certes soumis aux risques sanitaires et climatiques, mais ils ont d'abord peur des contrôles ! Il faut absolument que l'administration communique mieux sur ces sujets. Par ailleurs, pensez-vous qu'il soit possible de transposer le droit à l'erreur dans la PAC ?

En ce qui concerne la décentralisation des compétences, je ne suis pas certain que nous ayons bien fait de confier la gestion de ces fonds aux régions car l'État disposait d'une expertise que les régions n'ont pas nécessairement. Nous devrions vraiment faire un premier bilan de cette décision.

M. Georges Patient. – Outre-mer, la question de la sous-consommation des crédits européens ressemble à un serpent qui se mord la queue... Certes, les collectivités sont des attributaires importants de ces fonds, mais elles se débattent dans de grandes difficultés financières – j'ai été chargé d'une mission sur ce sujet – et sont souvent dans l'incapacité d'apporter les contreparties nécessaires. En outre, il arrive souvent que l'objet même des fonds ne corresponde pas à la réalité des outre-mer : ils ne sont pas adaptés à la situation de rattrapage dans laquelle nous sommes.

M. Philippe Mouiller. – Les sénateurs représentent les collectivités locales et nous sommes souvent sollicités par les élus pour les accompagner dans leurs projets, notamment sur le volet financier.

Il y a un premier problème, c'est l'information : les élus ne savent pas toujours ce qui est finançable et à qui s'adresser. En outre, l'ampleur des dossiers qu'il faut concevoir exclut de fait beaucoup de porteurs de projets, car elle demande des ressources humaines importantes. L'instruction des dossiers est lente, même en situation normale, et le financement est parfois attribué des mois, voire un an ou deux après le lancement du projet. C'est notamment le cas dans le secteur de l'insertion par l'économie. Il faut être particulièrement courageux pour lancer des projets dans une telle incertitude !

Certes, les choses n'ont jamais été simples, mais les acteurs sont complètement perdus aujourd'hui, y compris certains organismes ou collectivités de taille importante. Ne faudrait-il pas mettre en place des antennes au niveau départemental ?

Nos auditions nous montrent que la France se situe dans la moyenne en termes de consommation des crédits européens, mais ces moyennes ne sont pas nécessairement pertinentes, car elles peuvent être « dopées » par certains programmes. Or les programmes qui posent problème sont souvent ceux qui sont visibles par le grand public.

M. Pierre Louault, président. – Si les programmes démarraient en temps voulu, obtiendrions-nous un meilleur délai de paiement de la part des opérateurs ?

M. Morgan Larhant. – Cela permettrait certainement un meilleur niveau d'exécution plus tôt dans la programmation, mais nous n'atteindrions pas 100 % à la fin de la programmation car nous sommes dans des procédures pluriannuelles : il est donc normal qu'une partie de l'exécution se déroule dans le cadre financier suivant. Pour autant, il est anormal d'avoir des taux de crédits programmés si faibles.

Il faut distinguer deux temps, celui de la programmation stratégique et celui de la capacité à faire remonter, dans des délais resserrés, les appels de fonds pour avoir un flux constant de paiements. Nous devons certainement commencer à travailler sur la programmation stratégique en temps masqué dès le début du processus – ce serait un élément de réponse aux propos de M. Huré sur la « température ressentie », question à laquelle je suis également très sensible.

En ce qui concerne le droit à l'erreur, il s'agit d'une priorité pour la France dans le cadre des négociations sur la prochaine programmation financière. Une autre de nos priorités concerne la simplification ; la complexité actuelle n'est pas acceptable. Pour répondre à ces questions, il faut certainement clarifier les compétences et il faut le faire rapidement. Plus tôt la décision sera prise sur ce sujet, plus tôt les acteurs pourront se préparer. Ce sujet est ancien, il est connu, tout est sur la table et il faut acter les choses rapidement.

Outre-mer, se pose particulièrement la question de la contrepartie nationale et des capacités de financement. Les règlements communautaires prévoient d'ailleurs des taux de financements différents selon les régions, la part européenne pouvant monter jusqu'à 85 % dans les régions ultrapériphériques. La France souhaite défendre ce point de vue dans les négociations en cours.

Enfin, je partage le constat d'une complexification croissante qui peut entraîner un effet d'éviction. Nous pouvons le regretter, mais nous ne pouvons pas non plus faire l'économie d'un cadre de contrôle rigoureux. Or les rapports de la Cour des comptes européenne montrent clairement que la politique de cohésion connaît le niveau le plus élevé de fraudes. Nous pourrions alors imaginer une modulation du niveau d'exigence des contrôles en fonction de l'historique des fraudes de chacun des États membres.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – L'ensemble des États membres applique le même règlement communautaire, mais il existe toutefois des différences d'application qui sont notamment liées à la culture administrative de chacun. Ainsi, notre collègue Benoît Huré est élu des Ardennes et a bien vu les différences qui peuvent exister entre la France et la Belgique, l'instruction du même projet transfrontalier se faisant beaucoup plus rapidement en Belgique. Pouvons-nous vraiment nous réjouir des contrôles que la France a mis en place ?

M. Pierre Louault, président. – Finalement, pourquoi ajouter des règles nationales à celles qui ont été fixées au niveau européen ?

M. Morgan Larhant. – Il faut regarder les dossiers au cas par cas. En Belgique, l'architecture d'ensemble est très différente : pour le FEDER, il n'y a que trois programmes opérationnels régionaux, contre trente-trois dans notre pays. Lorsque vous multipliez les acteurs, les risques de friction se multiplient également.

En ce qui concerne les contrôles, la France a fait le choix de faire appel à des entités administratives. Nous devons trouver un équilibre entre certaines exigences et la nécessité de mettre en œuvre les projets dans des délais restreints. La question va se poser pour la prochaine PAC : le paradigme va complètement changer, puisque nous passerons d'une logique de stricte conformité à une logique de performance. Il y aura donc deux temps de contrôle : la conformité du programme stratégique national au cadre européen, puis la vérification que les résultats atteignent bien les priorités annoncées.

M. Pierre Louault, président. – Je souhaitais justement que vous me confirmiez sur quel budget sont imputés les apurements et les pénalités du secteur agricole. Ne fait-on pas payer aux agriculteurs les dysfonctionnements et l'incapacité des services de l'État à bien gérer les fonds ?

M. Morgan Larhant. – Les refus d'apurement sont inscrits au programme 149 de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » de la loi de finances. Historiquement, ils conduisaient à des ouvertures de crédits en cours d'année ; nous avons

ainsi ouvert un milliard d'euros de crédits en 2017, année exceptionnelle de ce point de vue. Pour l'avenir, et par souci de sincérité budgétaire, le Gouvernement a choisi d'inclure une provision pour risques et aléas dans ce programme. Cette provision est protéiforme, puisqu'elle couvre à la fois les risques inhérents au secteur agricole et le paiement éventuel des refus d'apurement.

M. Pierre Louault, président. – Nous souhaitons que les fonds européens soient utilisés au mieux. Pour cela, il faut vraiment simplifier les procédures et les contrôles. Le programme Leader est symptomatique : ce sont des crédits de proximité qui permettent de diffuser l'image de l'Union européenne sur le terrain et de la rapprocher des citoyens, mais le programme est devenu un véritable épouvantail ! Je prends un exemple concret : lorsqu'un maire demande une subvention de 2 000 euros, il doit fournir un dossier qui inclut notamment le procès-verbal de la réunion du conseil municipal au cours de laquelle il a été élu... C'est infernal !

La réunion est close à 14 h 55.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site Internet du Sénat.

Mardi 25 juin 2019

- Présidence de Mme Laurence Harribey, présidente -

Audition de MM. Francesco Gaeta et Salvatore Serravalle, secrétaires généraux adjoints des affaires européennes (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Audition de M. Alain Cadec, président du conseil départemental des Côtes d'Armor, représentant de l'Assemblée des départements de France (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Mercredi 26 juin 2019

- Présidence de Mme Laurence Harribey, présidente -

Audition de M. Olivier Touvenin, chef du Service comptable de l'État à la direction générale des finances publiques du ministère de l'action et des comptes publics (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

**MISSION D'INFORMATION PORTANT SUR « LA GRATUITÉ DES
TRANSPORTS COLLECTIFS : FAUSSE BONNE IDÉE OU RÉVOLUTION
ÉCOLOGIQUE ET SOCIALE DES MOBILITÉS ? »**

Mercredi 20 juin 2019

- Présidence de Mme Michèle Vullien, présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

**Audition de M. Christophe Najdovski, adjoint à la maire de Paris, en charge
des transports, de la voirie, des déplacements et de l'espace public**

Mme Michèle Vullien, présidente. – Notre mission d'information sur la gratuité des transports collectifs est réunie aujourd'hui pour entendre M. Christophe Najdovski, adjoint à la maire de Paris, en charge des transports, de la voirie, des déplacements et de l'espace public. En mars 2018, avec Emmanuel Grégoire, adjoint en charge du budget et Jean-Louis Missika, adjoint en charge de l'urbanisme, vous avez été mandatés par la maire afin d'ouvrir le débat de la gratuité des transports en commun à Paris et en Île-de-France. Bien évidemment, nous n'avons pas vocation à trancher cette question propre à la capitale et sa région mais nous vous avons sollicité afin que vous nous apportiez votre éclairage sur le sujet.

M. Christophe Najdovski, adjoint à la maire de Paris, en charge des transports, de la voirie, des déplacements et de l'espace public. – Nous avons tous conscience de la question de l'urgence climatique et de la nécessaire adaptation de nos modes de déplacement. L'enjeu est de savoir comment nous pouvons accompagner cette transition vers une mobilité soutenable. Dans ce contexte, plusieurs villes européennes et françaises ont introduit la gratuité totale des transports collectifs. Avec deux autres adjoints, j'ai été missionné par Mme la maire de Paris pour un rapport sur la gratuité, auquel nous avons travaillé près d'une année. Nous avons conscience que l'expérience parisienne n'est pas généralisable à l'ensemble de nos territoires.

Nous avons notamment étudié les effets que pourrait avoir la gratuité totale des transports à Paris et dans l'Île-de-France. La situation parisienne est assez particulière, car 64 % des ménages parisiens n'ont pas de véhicule. Dans ces conditions, la gratuité impliquerait donc un report modal depuis les modes actifs, à savoir la marche à pied ou le vélo. Pour la voiture, le report modal serait marginal. Lorsqu'on analyse les raisons de la mise en place de la gratuité totale dans les villes qui l'ont adopté, on constate qu'elle est un outil au service de l'attractivité du territoire, mais aussi de l'amélioration de la mobilité dans un contexte marqué par la sous-utilisation du réseau des transports collectifs.

Sur la faisabilité de la gratuité, le premier obstacle, dans le contexte francilien, est celui de la saturation. Nos réseaux sont surchargés, les experts des transports publics estiment que nous ne sommes pas en mesure d'absorber l'augmentation de fréquentation qui serait induite par la gratuité.

Concernant la viabilité du modèle économique, le coût de la gratuité a été estimé à 2,5 milliards d'euros par an pour financer la gratuité totale, ce qui nécessite de nouvelles ressources. Dans un contexte de tensions sur le versement transport, il est difficile d'envisager de l'augmenter. De nouvelles sources de financement, comme une taxe sur les parkings ou sur

les bureaux, le péage urbain, pourraient être envisagées, mais cela ne couvrirait que partiellement le montant nécessaire. Il peut aussi être envisagé d'augmenter la contribution publique des collectivités, mais l'effort financier serait très conséquent.

En conclusion, si nous poursuivons l'objectif de l'attractivité du territoire et l'attractivité des services de transports, la gratuité totale n'est pas applicable dans l'immédiat en Île-de-France. Nous considérons que la gratuité des transports doit s'appliquer en fonction du contexte de chaque territoire.

Toutefois, nous avons estimé que des mesures de gratuité ciblées, partielles sont pertinentes. Aujourd'hui, l'usager francilien débourse environ 75 euros par mois, dont la moitié remboursée par l'employeur. Ce montant n'est pas excessif, mais peut être une charge pour les personnes disposant de faibles revenus. Nous avons donc mis en place une mesure de gratuité pour les personnes de plus de 65 ans, conditionnée aux ressources, qui doivent être inférieures à 2 200 euros par mois. Nous avons conscience de l'effet de seuil, mais Île-de-France Mobilités et la région Île-de-France ont mis en place une mesure de compensation, avec un remboursement à 50 % pour les seniors non concernés par cette gratuité. Nous avons aussi focalisé notre attention sur le pouvoir d'achat des familles, étant donné le contexte de la cherté de vie à Paris, ainsi que sur l'incitation à utiliser les transports collectifs et les modes actifs. Nous avons donc aussi décidé la gratuité totale pour les enfants de 4 à 11 ans, et les jeunes de moins de 20 ans en situation de handicap. En mesure complémentaire, nous allons rembourser l'abonnement Vélib' pour les 14-18 ans, et le remboursement à 50 % de la carte Imagine'R, qui bénéficie aux collégiens, aux lycéens, aux apprentis et aux étudiants. Le coût de l'ensemble de ces mesures est de 50 millions d'euros, ce qui est très conséquent dans le contexte budgétaire que vous connaissez.

Nous avons évoqué la question de la modulation du remboursement de l'abonnement aux transports en commun en fonction des ressources du foyer, mais cette question relève du choix des autorités organisatrices de la mobilité. On pourrait, par exemple, imaginer un remboursement à 100 % pour les personnes qui touchent le SMIC.

Enfin, la question de la gratuité doit être évoquée dans le cadre plus global de la politique de mobilité. Nous devons notamment réfléchir au financement de la mobilité, celui de l'offre de transports collectifs mais aussi celui favorisant les modes actifs, le co-voiturage ou l'auto-partage. Cela amène à s'interroger sur le bon niveau de tarification des différents modes de transport. Les transports individuels motorisés ne sont pas évalués à leur coût réel pour la société : leur coût en termes de pollution, de bruit, d'accident et d'entretien des infrastructures n'est pas suffisamment pris en compte... Nos réflexions futures pourraient s'orienter en ce sens, même si nous savons que ce n'est pas un débat facile à mener aujourd'hui. Je vais prendre l'exemple du vieux serpent de mer qu'est l'écotaxe. Lorsque les camions en transit empruntent les voies communales, ils ne paient pas. Les impôts des Parisiens paient l'entretien du boulevard périphérique, qui est utilisé notamment pour le transit international. Il est important d'ouvrir une réflexion sur le principe d'usager-payeur ou pollueur-payeur ; cela peut être une ressource pour financer la politique de mobilité. Peut-être avons-nous raté une étape alors que le débat sur la loi d'orientation des mobilités se termine...

Mme. Michèle Vullien, présidente. – Merci Monsieur pour ces éléments, je pense que vous avez bien posé le problème du financement, qui est un des éléments irritants de la loi d'orientation des mobilités : comment tout cela est financé ?

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – La situation de Paris et de l'Île-de-France est très particulière, donc on peut difficilement la transposer mais les deux études portant l'une sur l'Île-de-France, l'autre sur Paris sont intéressantes. Il y a cette spécificité, vous l'avez rappelé, qui est que très peu de personnes possèdent une voiture, donc le report modal serait très faible. Il ne s'agit pas tout à fait des mêmes problématiques que celle de Dunkerque. La gratuité reste un outil à penser en lien avec beaucoup d'autres éléments en termes d'aménagement du territoire ou de diversification de l'offre. D'ailleurs la démarche de Dunkerque n'a pas consisté à agir uniquement sur la gratuité. Il est par ailleurs difficile d'avoir des retours pour apprécier réellement l'impact de la gratuité en terme de report modal.

Quand on parle de gratuité, on pense à la gratuité totale, mais après une vingtaine d'auditions, je trouve qu'il est aussi intéressant de l'appréhender d'une autre manière : comment peut-on agir avec différents tarifs, destinés, par exemple, aux seniors ou aux enfants ? Avez-vous également réfléchi à la gratuité sur des tranches horaires ? Avez-vous mené une réflexion sur la gratuité sur certains types de transport, qui peut être un moyen de valoriser, favoriser ou orienter vers les transports ou vers certaines lignes.

Une problématique de gratuité partielle est le non-recours : on peut mettre en place des dispositifs mais on s'aperçoit quand même qu'il y a toujours un pourcentage de gens qui ont droit mais n'en profitent pas. Ce qui est intéressant sur les retours de Châteauroux et de Dunkerque, et ce qui est assez remarquable, c'est qu'on va chercher des gens qui ne se déplaçaient pas et ne prenaient pas du tout les transports auparavant. Je me demandais donc si vous aviez réfléchi à cette problématique de non-recours.

M. Didier Mandelli. – Ma remarque concerne le financement. Vous l'avez évoqué, on peut appeler cela la politique sociale en matière de transport, par exemple, pour les personnes au SMIC pour une prise en charge éventuelle et votre position est plutôt de dire que c'est à l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) de l'assumer. Je considère, pour ma part, que ça pourrait être aussi le rôle de la collectivité territoriale d'avoir cette politique-là pour ses habitants, et pas seulement l'AOM qui a une autre mission, organiser la mobilité. Est-ce que la ville n'a pas vocation à accompagner aussi ceux de ses habitants qui sont les moins bien favorisés financièrement ?

S'agissant du transit, je voudrais revenir sur l'écotaxe quelle que soit la manière dont on l'appelle. Dans la LOM, nous n'avons pas intégré cette dimension : une taxe destinée au financement d'infrastructures pouvait être cohérente à l'échelon national. Au niveau départemental, c'est autre chose. En tant qu'élus de Vendée, je peux vous dire que le département enregistre un trafic important lié, par exemple, au transit entre la Bretagne et la Gironde, ou l'Espagne. Ces poids lourds empruntent des routes vendéennes financées par les contribuables vendéens. Doit-on pour autant mettre en place une taxe de transit ? Il n'y a pas que les métropoles : tous les territoires sont impactés. Un poids lourd ne reste pas dans un seul département ou dans une seule ville : je dirais que 85 % des poids lourds transitent sur tout le territoire. Donc si on réfléchit à une taxe, il faut le faire sur toutes les villes, tous les départements, ce qui me paraît un peu complexe par rapport à une dimension qui serait plus nationale.

M. Frédéric Marchand. – Merci pour cette présentation complète ; j'ai surtout noté que vous accordiez de l'importance au contexte local. J'ai une question d'ordre financier. Vous nous avez indiqué évaluer à 2,5 milliards d'euros par an le coût de la gratuité en imaginant des compensations partielles (parkings, bureaux et péages urbains). Avez-vous déjà

des projections vous permettant de savoir quel allait être le delta négatif si vous alliez au bout de cette intention ?

M. Christophe Najdovski – Pour répondre tout d’abord à la question de Monsieur le Sénateur Gontard sur les tranches horaires ou les possibilités d’une gratuité modulée en fonction des types de transport, c’est effectivement un des éléments qui ressort des études qui ont été menées. Le rapport de M. Rapoport a mis en évidence que la question de l’élasticité de la demande par rapport à la question de la gratuité était plus forte en heures creuses que lors des heures de pointe. Autrement dit, à l’heure de pointe, la gratuité a peu d’effet sur les différents modes mais, en dehors des heures de pointe, elle peut avoir un effet plus important. Cela est très intéressant dans la mesure où on peut aussi imaginer des créneaux horaires de gratuité, non pas pendant les heures de pointe pour ne pas sur-saturer, sur certaines tranches horaires. De même, elle pourrait porter sur certains modes (comme le mode bus) et certains publics pourraient bénéficier de ces mesures de gratuité ciblée, par exemple les seniors ou les personnes en recherche d’emploi. À cet égard, on sait que la question du coût du transport peut être un frein à la recherche d’un emploi. Donc rien n’empêche d’imaginer des mesures incitatives et qui permettent que le transport ne constitue pas un frein à la recherche d’un emploi.

Je pense que, quand on parle de notion de gratuité, on ne doit pas forcément l’interpréter comme étant une mesure globale tout le temps mais qu’il peut y avoir aussi des mesures ciblées qui jouent comme des incitations.

En ce qui concerne le non-recours, nous sommes confrontés à la question de la lisibilité des dispositifs par les publics qui sont en difficulté et qui n’ont pas forcément accès à l’information. En Île-de-France, nous avons un million de bénéficiaires de tarifs spécifiques sur une population totale de 12 millions.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Ce n’est pas énorme : à Lyon la moitié des voyageurs est concernée.

M. Christophe Najdovski. – On est dans un schéma dans lequel les dispositifs de réduction sont soit assez limités, soit peu connus du public, avec effectivement un taux de non-recours qui peut être important. S’agissant des dispositifs sociaux sur lesquels il y a aussi malheureusement beaucoup de non-recours, je crois que c’est une réflexion que doit avoir le législateur sur la façon dont on peut améliorer globalement l’accès aux dispositifs sociaux dont ceux concernant les transports.

Monsieur le Sénateur Mandelli m’a interrogé sur la prise en charge de l’impact financier – l’AOM ou la ville ? La ville le fait déjà, donc on peut tout à fait imaginer que ce soit la commune qui prenne en charge financièrement les mesures de gratuité ou en tout cas de remboursement qui serait plus important pour des certaines catégories de population. Par exemple, j’évoquais celles au niveau du SMIC : si on devait avoir un taux de remboursement de leur transport par l’employeur plus important que les 50 % actuels, c’est aussi au niveau de la ville que cela pourrait se faire. J’ai évoqué le fait que cela relevait de l’AOM, mais la ville peut tout à fait le faire. D’ailleurs, dans les dispositifs de gratuité partielle qui ont été mis en place, c’est bien la ville de Paris qui prend en charge financièrement le surcoût et en aucun cas Île-de-France Mobilités. Elles ne sont nullement financées par les contribuables des autres territoires : on est bien sur une étanchéité en termes de prise en charge financière.

Sur la question du transit que vous évoquiez, je crois qu'il est nécessaire que l'on ait une remise à plat de la question du financement des infrastructures et de leur coût d'usage. Vous avez tout à fait raison de dire que, après tout, une route départementale est aussi utilisée pour du transit, alors qu'elle est financée par les impôts locaux. C'est toute la question de la de la tarification : il faudra peut-être un jour poser la question de la redevance kilométrique.

Mais toujours est-il que nous avons toujours ce débat sur qu'est ce qui doit être financé par le contribuable et qu'est ce qui doit être financé par l'utilisateur ? La réflexion sur la mobilité n'est pas complètement aboutie aujourd'hui en France. Le contribuable est quand même beaucoup sollicité. L'utilisateur ne l'est peut-être pas autant. C'est la question que l'on pose s'agissant des transports collectifs, mais elle se pose aussi en matière routière. Soit on peut s'inscrire dans un dispositif qui sera forcément national ou bien on peut aussi donner, si nous sommes favorables à la décentralisation, la possibilité à des régions de pouvoir expérimenter – cela avait été évoqué un moment donné pour l'Alsace ou encore pour les Hauts-de-France. Je pense que l'expérimentation doit toujours être possible sur la base du volontariat des régions.

La dernière question posée par Monsieur le Sénateur Marchand est celle du delta entre les 2,5 milliards d'euros et ce que les ressources pourraient apporter. L'ordre de grandeur est de quelques centaines de millions d'euros au mieux, donc on est encore sur une différence importante. Selon le rapport de Jacques Rapoport, qui disposait de l'ingénierie qui lui permettait d'avoir une évaluation financière plus forte que la nôtre, nous serions à moins d'un milliard d'euros couvert par de nouvelles recettes par rapport aux 2,5 milliards donc nous serions à moins de 50 % du total. Cela illustre l'écart qui existe aujourd'hui entre d'éventuelles nouvelles recettes et le besoin de financement.

Mme Michèle Vullien, présidente. – D'autant plus que le tarif qui est demandé au voyageur est fortement sous-tarifé. Le coût réel est beaucoup plus élevé. Avez-vous le taux de couverture pour l'Île-de-France des transports collectifs avec et sans les investissements ?

M. Christophe Najdovski. – Aujourd'hui, nous sommes à 27 % sans investissement.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Cela signifie qu'il faut vraiment trouver de la ressource pour faire en sorte que le réseau continue à tourner et à se développer. Une piste évoquée est celle de la rente foncière ; dans toutes les villes où vont passer des grandes infrastructures (métro, RER) le prix au mètre carré bondit.

Il serait quand même logique que la collectivité qui a investi et qui a du coup fait monter les prix ait un retour sur ses propres investissements. Je n'ai pas réussi à faire passer cet amendement dans la LOM mais on sent qu'il y a là une vraie piste et quelque chose qui serait quand même de l'équité.

Plus globalement, c'est la question de l'aménagement du territoire dans son ensemble qui est posée. Nous devons maîtriser l'étalement urbain plutôt que de courir après. Pour la réalisation du Grand Paris Express, la recette tirée de la récupération de la rente foncière n'est en rien comparable avec le montant démesuré des investissements.

L'accroissement de l'offre de transports entraîne une augmentation du prix du foncier. Quelque part, en améliorant l'offre, les élus contribuent à ce phénomène, qui, paradoxalement, rend plus difficile l'implantation de jeunes, alors que cette amélioration de

l'offre de transports collectifs avait justement vocation à les attirer. D'ailleurs, aujourd'hui, je ne pourrais plus me loger dans ma propre commune. Nous ne disposons pas d'outils pour réguler ce phénomène.

M. Olivier Jacquin. – J'admire le pragmatisme de votre approche et relève que vous évoquez des pistes de financement. Avez-vous identifié d'autres ressources nouvelles d'un montant significatif susceptibles d'être mobilisées ?

M. Christophe Najdovski. – J'ai déjà évoqué plusieurs pistes et nous ne sommes pas allés au-delà dans notre réflexion ; notre inventivité a des limites. Une piste a néanmoins été laissée de côté jusqu'à présent : la révolution numérique et le développement des plateformes dégagent de la valeur, même si l'on dit souvent que certaines perdent de l'argent. Les externalités négatives ne sont jamais mises en avant. *Air BnB* est l'exemple même de ce processus de privatisation des bénéfices et socialisation des pertes pour les collectivités qui souffrent de l'émergence de ces nouveaux services. D'où vient la valeur et où va-t-elle ? Telle est la question que nous devons nous poser aujourd'hui.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Merci pour cette contribution, qui confirme que « *le problème de la gratuité, c'est la gratuité* », pour reprendre une remarque formulée par l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) lorsque nous l'avons auditionnée. Comme vous, je constate que la gratuité peut être intéressante à certaines heures de la journée, pour certains publics. Mais on ne peut échapper à la problématique de la tarification, aux équilibres économiques de long terme. Je pense notamment au moment où les AOM qui pratiquent la gratuité, telle Dunkerque, vont devoir renouveler leur matériel, surtout si elles décident d'acquérir des bus de nouvelle génération, articulés ou électriques par exemple. Notre mission montre bien qu'il n'existe pas de réponse automatique, linéaire et adaptable partout. Par ailleurs, qu'en est-il des franges territoriales, des effets de seuil ?

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Vous avez terminé votre propos en disant que vous sortiez du sujet. Au contraire, la question du financement est essentielle. Il faut sortir du paradigme une recette en moins égal de moindres investissements. La LOM me laisse un peu sur ma faim sur ce point.

Je suis sensible à votre raisonnement concernant les plateformes numériques. Mme Idrac, Haute responsable pour la stratégie de développement du véhicule autonome, nous avait déjà alertés à ce sujet.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Quand c'est gratuit, c'est vous le produit...

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Vous avez évoqué la politique relative au stationnement. Pouvez-vous préciser vos orientations à ce sujet, d'autant que le stationnement est un levier intéressant en termes de report modal ?

M. Christophe Najdovski. – La gratuité est comme le fil de la pelote : plus on tire, plus de sujets apparaissent. Elle pose la question de la redevance d'usage : qu'elle doit être la part assurée par le contribuable et celle de l'utilisateur ? Qui doit payer le service ? À titre personnel, je suis très favorable à une redevance d'usage fondée sur le nombre de kilomètres parcourus, de sorte que le coût pris en charge par la collectivité le soit par l'émetteur. Ceci renvoie à l'enjeu des externalités négatives, supportées par les seules collectivités territoriales. Les opérateurs n'y prennent aucune part, tels ceux qui organisent des services de livraison

gratuite à domicile, notion qui interroge car le coût n'est pas assuré par le client mais reporté sur la collectivité.

J'ai vécu la loi de décentralisation du stationnement ; son bilan est très positif, bien loin des difficultés évoquées par la presse. Les instruments de stationnement contrôlés et efficaces peuvent jouer un rôle essentiel dans la régulation des déplacements en permettant une meilleure rotation des places et une plus grande disponibilité. Celle-ci procure également une recette à la collectivité. Faire contribuer les centres commerciaux, par exemple en fonction de la taille de leurs parkings, est une façon astucieuse d'internaliser les coûts et de faire en sorte qu'ils ne reposent pas sur la seule collectivité.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Depuis longtemps, l'ensemble de la France a contribué au financement des transports en Île-de-France, je le rappelle. Ce faisant, on a d'une certaine manière encouragé l'étalement urbain et, aujourd'hui, le RER est saturé. Il serait quand même logique que la collectivité qui a investi et qui a, du coup, fait monter les prix, ait un retour sur fonds propres. Je n'ai malheureusement pas réussi à faire adopter mon amendement en ce sens lors de l'examen de la LOM par le Sénat mais il y a là une vraie piste, justifiée par l'équité.

Plus globalement, au-delà de la question de la mobilité, c'est celle de l'aménagement du territoire qui est posée, notamment du point de vue de la maîtrise de l'étalement urbain.

M. Christophe Najdovski. – Votre remarque pose la question de la taille des métropoles. En Île-de-France, on a atteint la taille critique. Ainsi, des montants colossaux ont été engagés pour le prolongement du RER E, qui sera saturé dès sa mise en service. Comment éviter la concentration d'emplois dans un secteur de l'agglomération, qui génère des mouvements pendulaires ? Il faut privilégier une organisation autour de plusieurs pôles mais aussi s'interroger sur le nombre de personnes attirées : on habite mieux la France de manière mieux répartie. Aujourd'hui, les enquêtes d'opinion illustrent l'importance de cet enjeu : plus de huit cadres franciliens sur dix veulent quitter la région ; c'est édifiant.

M. Frédéric Marchand. – À Dunkerque, la gratuité n'est qu'un prétexte pour réaménager entièrement le territoire de la communauté urbaine. Votre démonstration montre qu'au niveau des AOM comme au niveau des collectivités, on a un peu tendance à réfléchir, s'agissant des flux, sur des frontières qui sont aujourd'hui complètement artificielles. Nous avons en effet tendance à nous enfermer en faisant parfois abstraction de ceux qui rentrent sur la métropole, de ceux qui sortent de la métropole et cela vient fausser les bonnes idées qu'on pourrait avoir en matière d'infrastructures de transport. Donc je pense que, comme vous le dites, il y a une révolution à imaginer s'agissant des mobilités, mais qui se recoupe avec une révolution en matière d'aménagement du territoire qu'il faudrait sans doute penser autrement.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Je crois que nous pourrions continuer encore plus longtemps, parce que c'est un vrai sujet, qui touche énormément à l'urbanisme, aux formes urbaines des villes et aux façons de se déplacer, le télétravail, le *coworking*, etc. On voit que c'est une révolution sociétale sur notre mode d'habiter le territoire et de se comporter. Nous vous remercions de votre éclairage très utile pour alimenter notre réflexion.

La réunion est close à 14 h 35.

Mardi 25 juin 2019

- Présidence de Mme Michèle Vullien, présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Table ronde (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 16 heures.

Mercredi 26 juin 2019

- Présidence de Mme Michèle Vullien, présidente -

La réunion est ouverte à 17h05.

Cadrage du rapport de la mission

Mme Michèle Vullien, présidente. – Mes chers collègues, avant de passer la parole à notre rapporteur Guillaume Gontard, qui va nous exposer les premières orientations de son rapport, quelques mots sur nos travaux.

Depuis le lancement effectif de la mission, qui a suivi l'achèvement de l'examen de la LOM et la période d'interruption des travaux du Sénat en avril, nous avons entendu une trentaine de personnes, que ce soit en réunion plénière ou en auditions du rapporteur auxquelles vous étiez tous conviés. Je remercie d'ailleurs tout particulièrement ceux qui ont pu y participer, au prix – souvent – d'une privation de déjeuner, tant nos différents travaux se chevauchent.

Je crois pouvoir dire que nous avons entendu l'essentiel des personnes concernées par notre sujet – experts, représentants des différentes parties prenantes, élus, administrations –, même si l'on peut regretter que certains interlocuteurs n'aient pas donné suite à notre sollicitation.

Sous réserve d'une ou deux auditions encore à venir et de notre déplacement à Dunkerque, nous abordons aujourd'hui la seconde phase de nos travaux : après la présentation des premières orientations de notre rapporteur aujourd'hui, celui-ci va établir son rapport détaillé, qui sera mis à votre disposition le mardi 16 juillet. Nous nous réunirons ensuite le jeudi 18 juillet pour l'examen de ce rapport.

Ceux d'entre vous qui le souhaiteraient pourront donc, dans l'intervalle, faire parvenir au secrétariat de la mission des observations écrites de quelques pages, qui seront annexées au rapport lui-même. Celui-ci sera présenté à la presse la semaine suivante, sans doute le mardi 23 ou le mercredi 24 juillet.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Merci madame la présidente.

Mes chers collègues, il y a maintenant trois mois, j'avais sollicité avec le groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE), la création d'une mission d'information chargée d'étudier en profondeur la gratuité des transports collectifs et de nourrir un débat qui ne va plus cesser d'occuper l'actualité d'ici les élections municipales.

Les questions de la mobilité et de l'accès aux mobilités sont au cœur des préoccupations de nos concitoyens. Nous l'avons vu notamment avec le mouvement des gilets jaunes. Doit-on définir un véritable droit à la mobilité au même titre que le droit à la santé, à l'éducation,... Le sujet ne laisse pas indifférent et occupe les débats.

Car si seule une vingtaine d'agglomérations françaises ont mis en place la gratuité totale des transports collectifs, beaucoup y réfléchissent ou ont d'ores et déjà annoncé une inflexion de leur politique en ce domaine. Le choix de Dunkerque, plus grosse agglomération de France à l'avoir instituée, a frappé les esprits. D'autre part, de plus en plus de villes mettent en œuvre une tarification sociale et solidaire, dont l'exemple le plus emblématique est évidemment Paris, avec la gratuité pour les 4 – 11 ans dès la rentrée et des tarifs préférentiels pour les collégiens et les lycéens.

J'avoue n'avoir pas eu d'idée préconçue sur la question avant le démarrage de nos travaux, dont le premier enseignement consiste à dire qu'elle ne laisse personne indifférent : que ce soit pour trouver l'idée de la gratuité des transports formidable ou pour la rejeter, je n'ai rencontré personne qui n'ait un avis à ce sujet. J'en veux pour preuve le grand succès de la consultation en ligne que nous avons lancée : avec plus de 10 500 réponses, elles établi un record, 80 km/h mis à part.

Le revers de la médaille, nous avons pu le constater, c'est l'importance des a priori et des idées toutes faites : la gratuité c'est mauvais par principe, ça entraîne une augmentation des incivilités, ça conduit surtout à faire prendre le bus à des gens qui marchaient auparavant. À l'inverse, la gratuité est parée, aux yeux de certains, de toutes les vertus, sans souci de son financement : elle serait compensée par la disparition des dépenses de fonctionnement de la billettique et du contrôle, alors qu'on sait qu'une des conditions de la réussite est le maintien d'une présence humaine dans les bus et elle contribuerait à un report modal élevé. De plus elle serait « moderne », en rupture avec la tarification sociale, « solution du vingtième siècle » pour reprendre une expression du maire de Dunkerque. Même son incidence en termes de santé publique fait l'objet de controverses : certains soulignent que mettre des piétons et des cyclistes (quand il y en a) dans les bus leur fait faire moins d'exercice ; d'autres expliquent que quand un automobiliste prend désormais le bus, il doit marcher jusqu'à l'arrêt et qu'il pratique donc une activité physique.

Il était donc urgent d'y voir plus clair et j'avoue que c'est assez difficile, tant sont différentes les situations locales et, a fortiori, internationales.

J'essaierai néanmoins de dégager quelques grandes lignes directrices :

– Premièrement, les AOM qui ont mis en place la gratuité totale sont toutes de petite ou de moyenne dimension. Les plus petites comptent environ 10 000 habitants, Dunkerque est la plus importante, avec 200 000 habitants ;

– Ensuite, toutes à l’exception d’Aubagne qui dispose d’un tramway court et léger, ne comportent que des bus – je mets de côté les modes doux (vélos, trottinettes) et très peu ont mis en place un transport à la demande (TAD) gratuit ;

– Troisième dimension, qui n’est pas surprenante, ces réseaux étaient souvent sous utilisés. Comme le dit le maire de Dunkerque, « je préfère transporter des gens que des banquettes vides ». À Niort, le quart des bus circulait avec cinq passagers ou moins avant la gratuité. D’ailleurs, même après l’augmentation, souvent forte, constatée après la mise en œuvre de la gratuité, la fréquentation reste souvent inférieure à la moyenne de la catégorie – c’est le cas par exemple à Châteauroux, tant le point de départ était bas ;

– Autre élément central, la part de la billettique était marginale : moins de 10 % du total des recettes à Dunkerque, à peu près la même chose à Niort et Aubagne, 14 % à Châteauroux. Si l’ose dire, mettre en place la gratuité ne coûtait pas cher ;

– D’autant que le versement transport permettait de financer le système, soit parce qu’il procure une recette confortable, comme à Niort ou à Compiègne, soit parce que les élus ont fortement augmenté les taux, comme à Dunkerque, fort opportunément avant l’annonce du passage à la gratuité, ou à Aubagne où ils ont triplé ! Seul hic, comment financer les investissements futurs quand on est au plafond, ce qui est le cas dans deux tiers des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) ?

– Car c’est une autre donnée importante, pour que la gratuité réussisse, il faut qu’elle s’inscrive dans un ensemble plus vaste : aménagement de la voirie, renforcement ou structuration du réseau, achat de nouveaux matériels, accroissement de la fréquence de passage, sans compter les aménagements urbains. Bref qu’elle constitue un outil au service d’un projet global ;

– Dernier élément, les motivations des élus. Elles sont à la fois sociales, écologiques et liées à l’aménagement urbain. Si chacun insiste plutôt sur une dimension plutôt que l’autre (la lutte contre l’exclusion et la volonté de donner du pouvoir d’achat à Aubagne par exemple, la revitalisation d’un centre-ville en déclin démographique à Châteauroux), tous se rejoignent *in fine* sur les effets.

En revanche, hormis l’accroissement de la fréquentation, il est beaucoup plus difficile de dégager de grands enseignements des résultats de ces expérimentations. Même les scientifiques ne fournissent pas toujours des données incontestables tant leurs approches diffèrent. Vous vous souvenez peut-être de la controverse qui avait opposé les intervenants à notre première table ronde, consacrée à la philosophie de la gratuité, sur le point de savoir si la gratuité totale consistait à mettre des piétons et des cyclistes dans le bus ou plutôt des automobilistes, ce qui est l’objectif recherché afin de lutter contre la congestion automobile, source de pollution atmosphérique et de bruit, sans parler de son coût économique et social.

Quoi qu’il en soit, certains élus ont d’ores et déjà annoncé l’instauration prochaine de la gratuité, comme Calais, et beaucoup de collectivités s’interrogent aujourd’hui sur l’éventuelle mise en place de la gratuité totale de leur réseau de transports. C’est cette tendance qu’on retient plutôt que la fin de la gratuité dans certaines collectivités, comme Arcachon en 2016, Cluses depuis le 1er janvier dernier ou l’agglomération de Manosque le 7 juillet prochain, la gratuité n’étant maintenue que pour la seule commune. Je citerai, parmi les AOM de taille moyenne qui s’interrogent sur le passage à la gratuité totale, Blois et La

Roche-sur-Yon, Amiens, Clermont-Ferrand et Marseille parmi les plus peuplées, sans oublier Paris et l'Ile-de-France.

Toutes n'ont pas encore fait de choix précis mais celles qui l'ont fait ont écarté la gratuité totale au bénéfice de la tarification sociale et solidaire. Les raisons sont l'exact opposé de celles qui permettent de mettre en œuvre la gratuité totale :

- Des réseaux qui comportent des modes lourds (tramways, métro, téléphériques, funiculaires, navettes fluviales...) qui nécessitent des financements beaucoup plus importants ;

- Des réseaux qui sont au moins partiellement saturés ou juste correctement dimensionnés. C'est par exemple la réponse que nous avons reçue de villes comme Clermont Ferrand ou Bordeaux, qui seraient bien en peine de transporter davantage d'usagers, le tramway y étant déjà largement saturé ;

- Une utilisation beaucoup plus fréquente des réseaux, comme à Rennes, avec 193 voyages par an et par habitant et jusqu'à 320 à Lyon.

Pour toutes ces raisons, la gratuité totale peut parfois se révéler difficile à mettre en œuvre et finalement peu adaptée à certaines situations.

Reste alors la gratuité partielle. Tous les réseaux la pratiquent à un titre ou à un autre, ne serait-ce que pour les tout-petits et depuis longtemps. La tarification est affaire de « savant dosage » entre tarif de base, abonnement, qu'il soit hebdomadaire, mensuel, annuel, préférentiel pour une catégorie déterminée – les jeunes, les personnes âgées, les titulaires du RSA, réservés ou pas aux résidents de la commune ou, au contraire, destinés aux seuls touristes, ainsi incités à ne pas utiliser leur voiture, comme à Chamonix – ou carrément gratuits dans certaines circonstances (événements festifs ou lors des pics de pollution).

Au-delà de ces systèmes plus ou moins sophistiqués, depuis plusieurs années, des élus ont fait le choix d'aller plus loin en mettant en œuvre une véritable tarification solidaire. Cette politique part d'un constat, l'exclusion de la mobilité de beaucoup, trop isolés pour connaître leurs droits. Si le non-recours n'est pas propre aux transports, il crée un effet d'éviction en termes de mobilité. En clair, pour reprendre le titre d'un livre de Martin Hirsch, Cela devient cher d'être pauvre et c'est particulièrement vrai dans les transports. Il n'est pas acceptable que les personnes les plus défavorisées soit payent le plein tarif, faute de pouvoir acheter un abonnement, soit limitent volontairement voire renoncent à se déplacer.

À l'instar de Grenoble et Strasbourg, pionnières en la matière, de plus en plus de villes mettent en place une politique fondée le plus souvent sur le quotient familial et l'action des CCAS, avec des prix très réduits par rapport au tarif de base, comme à Toulouse, voire parfois la gratuité. C'est le cas, par exemple, pour les personnes âgées sous condition de ressources à Saint-Denis de la Réunion et, bientôt, à Paris pour les écoliers, de sorte de lever un frein au déplacement des familles.

Reste à évaluer les effets sociaux et écologiques de ces politiques car peu de données existent en la matière et je serai bien en peine de tirer des enseignements généraux de ces politiques de tarification.

On peut néanmoins avancer trois choses :

– D’abord que la tarification permet de lever des obstacles à la mobilité ;

– Ensuite que la gratuité seule ne suffit pas à modifier en profondeur les comportements, en particulier le recours à la voiture. J’en veux pour preuve les résultats de la politique de gratuité pendant l’heure de pointe à Singapour : on constate bel et bien un report modal (augmentation de la fréquentation du métro et diminution de la circulation automobile de 7 %) mais parallèlement à la gratuité des transports, le gouvernement a mis en place des incitations financières pour les entreprises qui décalent leurs horaires ;

– De la même manière, diminuer la part de la voiture passe également par une politique de limitation de sa place en ville, que ce soit en diminuant le nombre des places de stationnement, en réservant des voies aux transports en commun et aux modes doux, en créant des parkings relais en entrée d’agglomération. Bref, la gratuité ne peut à elle seule servir à réguler les flux.

Quant à savoir qui paye, les résultats de notre consultation en ligne montrent toutes les ambiguïtés des usagers : à chaque question, les répondants ont indiqué qu’ils estimaient que c’était au contribuable de financer aussi bien l’investissement que le fonctionnement des réseaux et que la gratuité était préférable à l’amélioration de l’offre. Mais, interrogés sur la nécessité ou pas de faire payer un prix même symbolique, les gens se partagent à parts quasiment égales entre gratuité complète et paiement symbolique.

Toutes les contributions écrites expriment plus ou moins le même sentiment : une exigence d’équité afin d’assurer l’accès le plus large possible. C’est bien là un des enseignements de notre mission : comment assurer l’équité entre tous, qu’ils habitent en zone dense, où les transports collectifs ont toute leur place, ou dans le péri-urbain et le rural où l’offre - je dirai classique – n’a pas vraiment sa place et où il faut organiser de nouveaux moyens de mobilité. Le maire de Niort, dont l’agglomération comprend beaucoup de petites communes, nous a d’ailleurs expliqué que les maires ne souhaitaient plus absolument un arrêt de bus dans leur commune mais plutôt que tous les habitants puissent disposer d’une solution de mobilité, au même titre que les autres habitants. Les technologies numériques nous aideront peut être à organiser ces nouveaux modes de déplacement et c’est d’ailleurs déjà le cas à Orléans où une application permet à chacun de réserver un véhicule, tout en optimisant le parcours effectué par les chauffeurs.

J’en viens maintenant à la présentation des principales recommandations que je souhaite formuler :

– La première c’est d’en finir avec les idées reçues voire les caricatures : non la gratuité n’entraîne pas plus de dégradations, non la gratuité ne signifie pas nécessairement détérioration de la qualité des réseaux faute d’investissements. À l’inverse, la gratuité n’est pas une fin en soi, mais un moyen au service d’un projet, un outil à la disposition des élus pour tout à la fois organiser la mobilité, revitaliser les centres-villes et commencer à mettre en place une véritable transition vers des modes doux et décarbonés ;

– Deuxième enseignement : il faut encourager la réalisation de toutes les études qui permettront d’identifier précisément les effets de la gratuité totale comme solidaire des transports. C’est pourquoi je propose de créer un observatoire de la gratuité, chargé notamment de solliciter les chercheurs français et étrangers ;

– Troisième recommandation : sortir de l’opposition stérile entre qualité de l’offre et gratuité. On n’est pas face à la question de savoir qui de l’œuf ou de la poule a précédé l’autre ; bien évidemment sans offre pas de gratuité. Pour qu’un réseau soit attractif, il faut déjà qu’il offre une solution alternative à la voiture. Le choix n’est pas entre tarif très avantageux et organisation d’un réseau performant : il faut faire les deux.

– Ce qui, évidemment, pose immédiatement la question du financement. Le service de transport doit-il être financé en partie par les usagers ou doit-on envisager la mobilité comme un droit universel financé par l’ensemble des contribuables en fonction de leurs revenus (comme c’est le cas pour la route) ?

J’entends d’ici ceux qui s’appuient sur le ras le bol fiscal exprimé par nos concitoyens pour rejeter par principe toute réflexion sur les ressources financières permettant de faire face aux défis de la mobilité qui sont devant nous. Défis d’autant plus grands que le secteur des transports collectifs est caractérisé par un effet de ciseau : les recettes augmentent moins vite que les dépenses, alors que les investissements sont de plus en plus coûteux ;

– Je retiens de nos auditions que si le numérique peut faciliter l’accès de tous à un moyen de transport collectif adapté – c’est tout l’enjeu de la *Mobility as a Service* (MaaS) – il a aussi un coût : Anne-Marie Idrac, Haute représentante pour le développement du véhicule autonome, insiste sur l’importance des sommes à trouver pour en assurer l’équilibre économique, une fois dépassée la phase d’expérimentation actuelle. Dans ce domaine aussi, les usagers devront prendre conscience que la mobilité ne tombe pas du ciel, mais, au contraire, coûte fort cher. Les services organisés par les applications numériques pourraient par ailleurs constituer une ressource innovante. En matière de mobilité comme d’une manière globale, on ne peut se satisfaire de l’absence de taxation des grandes plateformes. Le législateur et les collectivités territoriales ont trouvé le moyen de faire en sorte qu’Airbnb ne continue pas à jouer son rôle de prédateur du secteur de l’hôtellerie sans entrave.

Même si elle ne pourrait sans doute pas à elle seule assurer le manque à gagner de la tarification solidaire et, *a fortiori*, de la gratuité, nous ne pouvons nous résoudre à voir de nouveaux acteurs se livrer à une guerre commerciale farouche en laissant toutes les externalités négatives à la charge des collectivités. Nous devons nous mettre autour de la table pour définir les contours d’une fiscalité des services de « livraison gratuite » ou des applications de location de trottinettes et autres nouveaux moyens de transport individuel. Cela pose la question de la gratuité à qu’elle prix ? Est-on prêt, par exemple, à un transport d’accès libre mais non régulé qui se financerait sur la publicité et la vente de données ?

Plus globalement, même si nous sortons à peine de l’examen de la LOM, il nous faudra bien nous pencher à nouveau sur les moyens de financement des modes de transport décarbonnés. Nous les connaissons tous déjà : péages urbains, prélèvement sur la rente foncière, hausse des tarifs du stationnement, taxation des parkings de centres commerciaux, sans oublier une éventuelle taxe sur la publicité pour les véhicules à moteur thermique. Je considère pour ma part que la question reste ouverte, sauf à se satisfaire du statu quo. Une étude de l’INSEE publiée le mois dernier a quantifié l’incidence en termes de santé publique d’une hausse de la pollution due à l’accroissement de la circulation automobile : l’augmentation des admissions aux urgences pour difficultés respiratoires est bien réelle et le coût financier qui va avec. Il s’agit peut-être d’aller, comme l’explique Paul Aries, « vers un nouveau paradigme : gratuité du bon usage face au renchérissement, voire à l’interdiction du mésusage. »

En conclusion, si la gratuité totale des transports collectifs n'est pas toujours la solution adaptée, elle ne doit pas être écartée par principe car nous sommes d'ores et déjà confrontés à un grand défi : comment assurer une mobilité écologiquement, socialement et territorialement juste et équitable ? À long terme, nous savons tous que nous devons assurer une transition pour que la mobilité ne soit plus le seul choix – souvent subi compte tenu des prix du foncier – des citoyens. Pour reprendre le titre d'une chronique parue dans *Le Monde* le weekend dernier, *Les déplacements qui polluent le moins sont ceux que l'on évite*. Mais d'ici là, il nous faut collectivement satisfaire leurs fortes attentes.

M. René Danesi. – Sauf erreur de ma part, vous n'avez pas parlé du milieu rural ni des zones péri-urbaines. Quid des masses financières en jeu ? Quelle est la part du versement transport dans le financement des transports collectifs ? Par ailleurs, la taxe d'habitation va être supprimée, à l'exception de celle relative aux résidences secondaires. Toute dépense liée aux transports sera donc désormais assurée par l'impôt foncier, ce qui est beaucoup plus difficile à faire admettre aux contribuables – moins nombreux – qui y sont assujettis.

Mme Françoise Ramond. – Plutôt que de s'interroger sur la gratuité, la question essentielle est celle de la mobilité pour tous et des moyens pour y parvenir.

M. Olivier Jacquin. – Les personnes favorables à la gratuité totale des transports collectifs pensent qu'elle doit relever du service public universel. Pourtant il ne peut y avoir d'offre de transports collectifs que là où la densité de population est suffisante, ce qui exacerbe la fracture territoriale. Il nous faut répondre à cette exaspération de manière à apaiser les esprits.

J'ai été très frappé par l'audition de M. Christophe Najdovski, maire Adjoint de Paris, chargé des transports et la façon qu'il a eu d'appréhender la question. Il a formulé des propositions très intéressantes en termes de tarification solidaire et de gratuité ciblée et nous devrions appuyer cette démarche.

J'ai noté que vous évoquiez le numérique et la source de financement qu'il pourrait devenir. J'attire néanmoins votre attention sur les dangers que représenterait la cession gratuite de leurs données par les utilisateurs des applications proposées par les géants du numérique.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – En tant qu'élu d'une commune de montagne de 170 habitants, je connais évidemment très bien les enjeux de la mobilité en zone rurale mais je rappelle que notre mission porte sur la gratuité des transports collectifs. Il existe une très forte inégalité territoriale en matière de transports : en zone rurale la voiture est prépondérante et l'action publique ne peut être la même. La gratuité des transports urbains entraînerait un accroissement des inégalités avec le monde rural, sachant toutefois que les habitants des zones rurales ont eux aussi recours aux transports urbains, ne serait-ce qu'en raison de leur lieu de travail ou pour l'accès à des lieux culturels par exemple. En outre, il n'est pas tout à fait exact de dire qu'il n'existe pas de transports en zone rurale car des solutions – le vélo, le co-voiturage – peuvent aussi constituer un outil de changements des habitudes et ainsi contribuer, par exemple, au renoncement à la deuxième voiture d'un ménage.

M. René Danesi. – Dans le monde rural, on parle de droit à la mobilité, pas d'un droit à la mobilité gratuite. C'est pourquoi nous ne devons surtout pas donner le sentiment que le Sénat pourrait préconiser la gratuité des transports collectifs.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – La question s'est posée d'un droit à la mobilité, au même titre que le droit à l'éducation par exemple. Mais je partage le souci de prudence que vous avez exprimé. Au demeurant, les problématiques sont très différentes entre zones urbaines et zones rurales ; il existe également des inégalités qui jouent au détriment des zones urbaines, telles la pollution et la congestion automobile.

S'agissant des masses financières en jeu, il est clair que la part de la billettique était faible dans les communes ou agglomérations qui ont mis en œuvre la gratuité, contrairement à ce qui existe par exemple à Lyon. Supprimer les recettes commerciales n'y avait donc pas le même impact. Par ailleurs, je rappelle que la taxe d'habitation ne finançait pas directement les transports.

Mon rapport montrera que la gratuité résulte d'un vrai choix politique et qu'elle est très difficile à mettre en œuvre dans d'autres collectivités.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Monsieur Danesi, vous avez évoqué la question du foncier. Dans le cadre de l'examen de la LOM, j'avais souhaité permettre qu'une partie de la plus-value enregistrée lors de la première mutation du bien puisse revenir à l'AOM qui a assuré le financement de l'infrastructure dont la proximité a entraîné un accroissement de la valeur foncière du bien.

M. René Danesi. – C'est déjà possible ; cela relève de la commission communale des impôts directs, qui a notamment compétence pour la détermination de la valeur locative des biens imposables à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Il suffit de la réunir mais malheureusement je n'ai jamais réussi à faire appliquer les coefficients liés au bruit ou à l'ensoleillement. L'absence d'évaluation depuis la révision générale de 1971 ne facilite pas les choses. Par ailleurs, la commission communale peut déjà tenir compte des grands équipements situés à proximité de la propriété.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Il n'est pas possible de faire en sorte que le produit de cette taxation revienne à l'AOM.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – S'agissant de la ruralité, je rappelle la situation de Niort : l'agglomération regroupe 40 communes, dont 6 comptent moins de 500 habitants et 16 moins de 1 000 habitants, qui sont elles aussi concernées par la gratuité du réseau de transport.

Mme Mireille Jouve. – J'en reviens au milieu rural mais aussi au péri-urbain. Dans mon département, la métropole d'Aix-Marseille est marquée par des flux automobiles dans les deux sens ; il faut donc que tout le monde trouve un intérêt à l'organisation de la mobilité. Je souhaiterais par ailleurs que vous nous précisiez, monsieur le rapporteur, ce que vous pensez du financement de la route.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Le transport routier est gratuit puisque les routes sont payées par l'ensemble de la collectivité et pas seulement par ses usagers. Cela pose une question d'équité entre modes de mobilité. Monsieur Jacquin, comme vous, je souligne l'intérêt de la démarche engagée par la ville de Paris ainsi que les enjeux que

représente la taxation des GAFAs. La question consiste à savoir jusqu'où on est prêt à aller pour financer la gratuité.

M. Frédéric Marchand. – Quelle est l'articulation entre l'observatoire de la gratuité que vous appelez de vos vœux et l'observatoire des villes du transport gratuit créé très récemment à l'initiative de la Communauté urbaine de Dunkerque ?

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Je m'inscris dans une démarche plus globale, à la fois nationale et internationale. Depuis le démarrage de nos travaux, j'ai été étonné du manque de données fiables sur les effets de la gratuité totale des transports.

M. Joël Bigot. – Existe-t-il à l'étranger des villes plus importantes que Dunkerque ayant mis en œuvre la gratuité totale des transports ?

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Le cas le plus emblématique est celui de Tallinn. Le mode de financement de la gratuité y est très intéressant : en Estonie, les communes perçoivent une part de l'impôt sur le revenu. La gratuité des transports a donc permis d'attirer de nouveaux habitants mais au prix d'une véritable concurrence entre collectivités, qui pose la question de l'équité du système.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Cela correspond à une vision très individualiste de la ville ; elle ne serait pas reproductible en France, compte tenu des mécanismes intercommunaux comme les schémas de cohérence territoriale (SCOT). Il existe une vraie solidarité entre collectivités.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Cette concurrence est comparable à celle qu'on a eue, en France, avec la taxe professionnelle, qui instituait une véritable compétition entre territoires.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Certes, mais la taxe professionnelle unique (TPU) permettait une régulation du système.

La réunion est close à 18h10.

MISSION D'INFORMATION SUR LES ENJEUX DE LA FILIÈRE SIDÉRURGIQUE DANS LA FRANCE DU XXIÈ SIÈCLE : OPPORTUNITÉ DE CROISSANCE ET DE DÉVELOPPEMENT

Mercredi 19 juin 2019

- Présidence de Mme Valérie Létard, rapporteure -

La réunion est ouverte à 14 h 05.

Audition de dirigeants d'entreprises sidérurgiques de la « Metal'Valley » à Montbard

Mme Valérie Létard, présidente. – Merci d'avoir bien voulu répondre à notre invitation. Nous devions nous rendre le lundi 17 juin à Montbard. Pour des raisons diverses, nous n'avons pu effectuer ce déplacement, ce qui nous vaut de nous retrouver ici aujourd'hui.

Il nous semblait en effet important de faire écho à la demande d'Anne-Catherine Loisier, qui nous a rappelé combien il pouvait être utile, dans le cadre d'une mission d'information sur l'avenir de la sidérurgie, de s'intéresser au département de la Côte d'Or, étant donné la place qu'y occupe la sidérurgie. Ce département est en effet le deuxième de France en matière de fabrication de tubes en acier, avec des filiales de grands groupes comme Vallourec Umbilicals, installé à Venarey-Lès-Laumes depuis 2011, spécialisé dans les tubes ombilicaux, ou Salzgitter Mannesmann à Montbard, l'un des quatre principaux fabricants mondiaux de tubes sans soudure en acier inoxydable.

En 2008, huit entreprises de la métallurgie de ces deux sites, représentant 1 500 emplois et 500 millions de chiffre d'affaires cumulé, se sont regroupées sous le nom de Metal'Valley, afin de contribuer à renforcer l'attractivité du territoire et promouvoir les métiers de la métallurgie et la formation professionnelle. M. Jackie Couderc, de Valinox Nucléaire, en est l'animateur. Depuis cette date, 180 millions d'euros ont été investis et 600 embauches ont été réalisées. Vous nous préciserez quelle a été l'aide publique de l'État ou de la région dans ces investissements qui ont revitalisé ce territoire.

Je précise que Valinox Nucléaire, filiale de Vallourec, est *leader* mondial en tubes pour générateur de vapeur. Depuis 1974, l'usine de Montbard concentre toute l'expertise en mécanique nucléaire. Elle produit des tubes de générateur de vapeur et divers produits tubulaires à usage nucléaire en acier inoxydable et alliage de nickel.

Nous entendrons également M. André Calisti, directeur général adjoint de Mutares France, groupe allemand qui vient de reprendre une tréfilerie à Commercy et une à Sainte-Colombe-sur-Seine au groupe ArcelorMittal, sans perte d'emplois. Il nous précisera les raisons de cet investissement et le projet industriel qui est visé.

Notre mission d'information souhaite obtenir des éléments sur des sujets aussi divers que les enjeux liés au carbone ou la concurrence mondiale. Quelle place la question de l'énergie occupe-t-elle dans votre réflexion ? La visibilité sur ces questions vous paraît-elle suffisante ?

Des éléments sur la question des ressources humaines, de l'emploi et de la formation ainsi que du recrutement peuvent nous être également utiles. Plus globalement, quelles sont vos perspectives d'activités dans les années qui viennent ? Où vous situez-vous et comment voyez-vous l'avenir de vos entreprises ?

Vous avez la parole.

M. André Calisti, directeur général adjoint de Mutares France. – M. François Martin, président de TrefilUnion, s'il n'est pas présent aujourd'hui, est cependant très investi, et j'ai la lourde tâche de le représenter.

Permettez-moi de structurer mon propos en cinq à six points, d'abord pour rappeler la nature de notre acquisition, vous dire ensuite quelques mots sur l'accord avec ArcelorMittal, signé sous le sceau de la confidentialité et à propos duquel je pourrais cependant vous indiquer quelques éléments. Je vous dirai également deux mots de nos produits et vous communiquerai quelques chiffres.

Nous avons acquis cette entreprise le 3 juin. C'est pourquoi j'insisterai sur la situation que nous devons aujourd'hui saisir à bras le corps. Notre visibilité est aujourd'hui limitée, car nous ne possédons pas toutes les réponses du fait de la date récente de notre acquisition.

TrefilUnion est une tréfilerie qui travaille le haut et le bas carbone. Le site de Commercy, qui constitue notre base d'action, et celui de Sainte-Colombe, sont distants de 200 kilomètres. Le management effectue donc des déplacements réguliers pour se rendre d'un lieu à l'autre.

Commercy compte un effectif de 60 personnes. Celui de Sainte-Colombe, qui est à peu près le même, fait appel aux intérimaires. Vous le savez, c'est en effet un ressource que les entreprises ne se privent pas d'utiliser.

Nous avons signé un accord signé avec ArcelorMittal le 3 juin, avec un avis unanime des élus. Pour votre information, un expert désigné par les élus syndicaux nous a accompagnés. Il a été attentif à notre présentation de fond, qui insistait sur le fait que la seule alternative était Mutares. Il y a quelques années encore, on trouvait 1 000 personnes à Commercy. Aujourd'hui, 90 % du personnel a été licencié et est parti vers d'autres activités.

Une quinzaine de présentations a été faite aux élus syndicaux – comités d'entreprise, comité central, etc. Aujourd'hui, cette entreprise est dirigée par François Martin, président de l'entreprise. Il gère, outre TrefilUnion, deux entreprises de la région lilloise, l'EUPEC, qui intervient dans le domaine du pétrole, et La Meusienne, qui produit des tubes.

Nous déplorons des pertes assez importantes, que je ne détaillerai cependant pas ici. À Commercy, notre chiffre d'affaires s'établit à environ 20 millions d'euros, et à 23 millions d'euros environ à Sainte-Colombe.

Nous travaillons à Commercy avec l'automobile, l'alimentaire - muselets pour les bouteilles de Champagne –, l'agriculture – agrafes pour les cageots –, ou le packaging. Un certain nombre de clients nous suivent depuis plusieurs années, comme Michelin ou Bic.

À Sainte-Colombe, nous travaillons dans le nucléaire. Nous proposons des torons qui servent par exemples à l'édification de stades ou dans le ferroviaire pour fixer les rails. Dans ce secteur, les principaux clients qui nous suivent sont Rector ou Freycinet.

TrefilUnion devait être acquise par Altifor début 2019. Quelques semaines avant l'accord, les négociations se sont arrêtées pour des raisons qui ne nous regardent pas. Le fait que les élus syndicaux et les édiles, notamment le maire de Commercy, ne sachent plus qui allait présider aux destinées de cette entreprise a créé frustrations et tensions. Par ailleurs, les deux établissements subissent des pertes importantes, celui de Commercy davantage que celui de Sainte-Colombe.

L'enjeu est de remonter une équipe. Le métier de Mutares est de reprendre des entreprises qui ont un chiffre d'affaires compris entre 10 millions d'euros et 190 millions d'euros. L'objectif est de retourner l'entreprise avec l'aide d'une équipe interne qui a un certain nombre d'années de maison et de les renforcer au travers de recrutements *ad hoc*, comme celui du directeur général.

70 % des postes clés qui vont servir au retournement de TrefilUnion ont été pourvus quatre semaines après l'arrivée de Mutares.

La sécurisation de nos clients constitue un point important. En effet, certaines légendes urbaines circulent sur les holdings et les fonds d'investissement. Notre travail consiste donc à les démonter. La rentabilité est également un élément essentiel. Il n'existe en effet pas de projet industriel sans rentabilité. Nous avons aujourd'hui un calendrier extrêmement précis. Nous nous sommes engagés auprès des élus à présenter un premier bilan au bout de 100 jours. J'ai proposé aux maires de Commercy et de Sainte-Colombe de venir leur expliquer en toute transparence ce que nous aurons fait au terme de cette période. Nous nous sommes ensuite donnés 24 mois pour redresser l'entreprise et afficher un équilibre à Commercy, ainsi qu'une rentabilité significative à Sainte-Colombe.

Nous avons réalisé cette acquisition sans envisager de restructuration. Il s'agit d'un enjeu fort sur le plan industriel et sur le plan humain, mais aussi en termes économiques en matière de rétention de nos clients et de stratégie d'acquisition, l'objectif principal étant d'augmenter durablement le carnet de commandes.

Ces éléments ont été présentés au personnel, aux élus syndicaux et aux édiles de Sainte-Colombe et de Commercy. Mutares compte aujourd'hui 4 780 collaborateurs, dont 1 600 Français. 76 % sont européens. Le projet industriel de Mutares est donc *de facto* un projet industriel européen.

Mme Valérie Létard, présidente. – La parole est à M. Couderc.

M. Jackie Couderc, président de Metal'Valley. – L'association Metal'Valley a été créée il y a environ huit ans et regroupe huit sociétés. Son objectif est essentiellement de développer l'attractivité du territoire.

L'association s'est montée en réponse à la menace de disparition de l'arrêt du TGV en gare de Montbard. Plusieurs chefs d'entreprise se sont regroupés pour s'y opposer. Cette disparition n'est aujourd'hui plus d'actualité, ce qui est une bonne chose, la SNCF enregistrant une progression des chiffres de fréquentation.

On retrouve parmi ces huit sociétés l'entreprise Salzgitter Mannesmann Stainless Tubes (SMST), qui emploie environ 300 personnes, fabrique des tubes inox à partir d'un tréfilage à chaud à destination du marché pétrolier et également nucléaire ; Vallourec Bearing Tubes, qui compte 250 salariés, réalise des tubes destinés à des pièces automobiles ; Valinox Nucléaire, du groupe Vallourec, qui fabrique exclusivement des tubes pour le nucléaire, notamment pour les générateurs de vapeur, ainsi que quelques échangeurs annexes, avec 300 salariés ; la société Néotis, basée à Venarey-Lès-Laumes, qui réalise des échangeurs en inox et des tubes fabriqués à partir de tôles roulées-soudées et emploie environ 150 personnes ; Vallourec Umbilicals, société du groupe Vallourec, qui compte environ une cinquantaine de personnes fabriquant des tubes ombilicaux pour les plateformes pétrolières destinés à piloter les électrovannes qui se trouvent au fond de la mer. Un projet d'investissement envisage de tripler la production, ce qui amènera l'entreprise à employer une centaine de personnes. On compte également la société Métal Déployé, qui fabrique pour sa part des caillebotis en tôle torsadée, s'est orientée vers la construction des nouveaux bâtiments, auxquels elle fournit des pare-soleils, avec une cinquantaine d'employés ; Métal Déployé Résistor qui fabrique des résistances pour les motrices de TGV avec environ 150 personnes ; enfin, la société Cablofil, qui appartient au groupe Legrand réalise des supports de câbles pour le bâtiment. On y retrouve une centaines de personnes.

Globalement, l'ensemble représente près de 1 500 emplois sur le bassin, pour environ 500 millions d'euros de chiffre d'affaires.

La principale activité de l'association est de développer l'attractivité du territoire. Nous sommes en effet dans un milieu rural problématique pour trouver les qualifications adaptées à nos besoins. C'est la raison pour laquelle nous nous battons pour conserver la gare TGV, qui nous permet de faire venir des personnes de Paris ou de Dijon.

Mme Valérie Létard, présidente. – Les salariés viennent-ils de loin ?

M. Jackie Couderc. – Un certain nombre d'entre eux viennent de Dijon.

Mme Valérie Létard, présidente. – À combien s'élève le temps de trajet moyen ?

M. Jackie Couderc. – En train, il faut compter 35 minutes pour rejoindre Dijon, contre une heure en voiture. Nous comptons peu de Parisiens. La liaison ferroviaire avec Paris prend environ une heure. Il est important pour nous d'attirer du personnel et de le conserver.

Mme Valérie Létard, présidente. – C'est aussi une question de qualité de vie.

M. André Calisti. – Il est vrai qu'il existe des problèmes de recrutement. Il est aujourd'hui assez difficile de trouver une infrastructure hôtelière décente. Certains établissements ne sont plus aux normes, et leur standing remonte aux années 1970 ! On voit bien que le temps s'y est arrêté. Pour les managers et les cadres de Paris ou de Dijon, c'est un vrai souci. On a tendance à penser que les provinciaux mettent seulement 5 minutes en voiture pour aller travailler. C'est une considération très parisienniste. Beaucoup de salariés effectuent entre 45 minutes et une heure 15 de trajet sur de petites routes. Il ne faut donc pas sous-estimer le rôle des infrastructures.

M. Jackie Couderc. – Le rôle de l'association est d'étudier la meilleure façon d'attirer les salariés, qu'il s'agisse de l'arrêt TGV ou du développement de la formation. Nous

développons, en partenariat avec le lycée technique de Montbard, une filière complémentaire de contrôle non destructif (CND), dans laquelle nous avons beaucoup investi. Plus de 50 % du budget de notre association est consacré à ce projet. Cela fait trois ans que nous investissons dans ce domaine. Nous devrions aboutir. Il s'agit d'un projet en lien avec Territoires d'industrie, que nous portons avec la commune et la communauté de communes, un peu moins avec la région, ce qu'on peut regretter. Il s'agit pourtant d'une filière d'avenir, assez unique en France. Un seul établissement est pour l'instant capable de dispenser cette formation certifiée COFREND, qui permet aux personnes qui la détiennent de travailler n'importe où. C'est pourquoi nous souhaitons que ce lycée obtienne cette certification.

Nous travaillons également sur la mobilité à travers deux actions. Nous avons financé une voiture école que nous avons offerte à une association d'accompagnement de personnes en difficulté qui n'ont pas accès au permis en milieu rural, afin de leur permettre de trouver un emploi.

En outre, dans le cadre de la transition énergétique, nos huit sociétés essayent de créer une plateforme de covoiturage, beaucoup de gens habitant le même village et travaillant au même endroit. La région s'y implique pour le coup énormément.

Quelques métiers demeurent néanmoins sous tension, comme les métiers de maintenance ou d'usineur. Ce n'est pas nouveau, et nous essayons de travailler avec le GRETA et les syndicats de la métallurgie pour mettre en place des formations et attirer les jeunes. Il faut en quelque sorte essayer de « redorer le blason » des métiers de la métallurgie.

Par ailleurs, en matière de taxes, la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) va plus que doubler dans les années à venir. Or nous sommes de gros consommateurs de gaz ou d'électricité. Ceci risque de mettre en cause notre compétitivité, sans parler de la concurrence déloyale que nous livrent les autres continents. C'est notre problématique du moment, qu'il s'agisse du pétrole ou du nucléaire.

Mme Valérie Létard, présidente. – À quelle hauteur le coût de l'énergie impacte-t-il votre secteur d'activité ?

M. André Calisti. – Les matières premières, l'énergie et les frais de personnel constituent un enjeu capital. C'est pour les directeurs généraux un sujet majeur. L'instabilité des prix et notre faible capacité de négociations vis-à-vis des prestataires peuvent hypothéquer durablement notre compétitivité.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Monsieur Calisti, d'une manière générale qu'est-ce qui a motivé votre investissement ?

Monsieur Couderc, il est intéressant de souligner la dynamique de cette association composée d'entreprises, qui a permis une appropriation du territoire et des problématiques périphériques à l'entreprise, essentiels en termes de recrutement et de mobilité.

Au-delà, avez-vous des débats entre entreprises sur la vision d'avenir que portent vos secteurs d'activité dans ce contexte rural, plus difficile que les autres ? Comment vous projetez-vous par rapport aux marchés futurs et aux problématiques plus globales du secteur de la métallurgie, ainsi qu'en termes d'investissement et d'emplois ?

M. André Calisti. – Les difficultés industrielles sont inhérentes au métier de Mutares. Pourquoi cet investissement ? La dominante des entreprises que Mutares a acquises est industrielle. L'industrie parle à l'industrie et va vers l'industrie. Mutares est composée de personnes qui ont une polarité industrielle très forte : c'est l'industrie qui les intéresse.

En outre, ces entreprises sont complémentaires. Le métier de Mutares est d'acheter une entreprise, puis parfois une seconde, qui va devenir complémentaire de la première. Par ailleurs, après l'acquisition de TrefilUnion, on peut mettre à la disposition d'autres entreprises, en Italie, en Allemagne, en Slovaquie, le savoir-faire ou les produits de TrefilUnion pour renforcer la dynamique industrielle.

L'investissement et la modernisation vont souvent ensemble. Mutares n'a pas de dogme en matière d'investissement. Nous sommes pragmatiques et essayons de savoir si l'investissement va véritablement apporter quelque chose. Si c'est le cas, Mutares ira dans ce sens, mais il n'existe pas de philosophie définitive à ce sujet.

Nous nous soucions en permanence des relations avec les élus et de l'emploi. Bien évidemment Mutares veille aussi à sa réputation : il n'est jamais bon d'être associé à des plans de restructurations ou des fermetures d'usines. Je ne dis pas que ce n'est jamais arrivé – et peut-être cela arriva-t-il encore –, mais en France, nous respectons les consultations, les explications, les procédures et le code du travail. L'engagement de TrefilUnion est d'atteindre la rentabilité sans que les employés et les équipes en payent l'addition.

M. Jackie Couderc. – Il m'est assez difficile pour moi de vous répondre en matière d'avenir et d'investissement, chaque société faisant ce qu'elle veut chez elle. L'association n'a pas pour but de s'immiscer dans leur gestion. Certaines sociétés sont en train de se développer, comme Vallourec Umbilicals. Pour les autres, il s'agit d'entretenir les moyens de production. Je n'ai pas eu vent de projet particulier d'investissement important à venir. Dans le nucléaire, la question est plutôt de savoir comment adapter l'outil au marché. C'est une problématique depuis Fukushima : comment adapter la filière afin qu'elles soient forte et compétitive demain ?

Pour ce qui est des effectifs, on assiste à un phénomène de vases communicants : quand l'un va moins bien, l'autre va parfois mieux. On dispose d'un volant d'intérimaires qui passent d'une société à une autre – même si ce volant a plutôt diminué aujourd'hui. Quelques intérimaires sont également recrutés en CDI. Ces personnes peuvent intervenir dans différentes entités, où elles ont été formées, et sont supportées par les sociétés d'intérim. Il s'agit d'opérations à la marge, mais cela se développe. L'effectif est plutôt stable sur l'ensemble des sociétés.

Mme Angèle Prévaille. – Quelles sont vos difficultés sur le marché par rapport à la concurrence étrangère ? La ressentez-vous fortement ?

Les métaux s'avèrent plus vertueux que d'autres matériaux : pensez-vous que de nouveaux objets domestiques pourraient être réalisés en métal ? On va en effet connaître un gros problème avec le plastique, alors qu'on peut recycler les métaux à l'infini. Or quand on fait de la tréfilerie, on peut être concerné par la fabrication d'objets plus petits...

M. André Calisti. – J'ai en permanence sur moi un carnet où je reporte le coût des métaux. Certes, la concurrence mondiale est importante, mais elle l'est tout autant au

niveau national. Je ne puis vous apporter de réponse au sujet des développements que vous évoquez, mais je note votre suggestion de recherche et développement.

Mme Angèle Prévile. – Les gourdes en inox vont par exemple beaucoup se développer, car elle reste un matériau excellent pour ce genre d'utilisation.

M. Jackie Couderc. – S'agissant de la concurrence étrangère, le marché nucléaire est à 50 % chinois. Or pour avoir accès au marché en Chine, il faut être Chinois, sans quoi on n'est même pas consulté ! Nous avons une usine en Chine : malgré cela, nous ne sommes pas considérés comme Chinois. On ne le ressentait pas jusqu'à présent, mais la situation se durcit.

Mme Valérie Létard, présidente. – Quelle forme cela prend-il ?

M. Jackie Couderc. – Ils agissent par le biais des qualifications. En outre, les concurrents locaux font souvent partie du comité de qualification. Il faut le prendre en compte : tout le monde entre chez nous, mais on ne peut aller partout !

Mme Valérie Létard, présidente. – Ce sont des questions que l'on aborde régulièrement avec nos interlocuteurs – mesures anti-dumping, taxe carbone aux frontières, visibilité du coût de l'énergie, difficultés de la filière aluminium, impacter des prochains budgets sur l'évolution du prix de l'électricité. Êtes-vous associés à la réflexion sur les contrats stratégiques de filière et sur ce qui est piloté par le Conseil national de l'industrie ? Avez-vous le moyen de faire remonter vos difficultés ?

M. André Calisti. – Nous avons été sollicités pour l'opération Territoires d'industrie, à l'initiative du Premier ministre. Nous allons y participer.

Concernant les contrats de filière, nous ne sommes pas consultés ou n'avons pas été identifiés.

J'ajoute que le fait de conserver le personnel, fidéliser nos clients, en acquérir d'autres, suppose que l'on fasse dès que possible entendre notre voix, reconnaître notre marque, et établir notre réputation industrielle.

J'insiste sur le fait que notre objectif, tout comme celui des salariés, est de saturer le carnet de commandes. On préfère avoir des problèmes de riches que des problèmes de pauvres. Un carnet rempli règle une partie des problèmes.

Nous sommes donc totalement disponibles pour faire remonter les problèmes et faire redescendre des contacts commerciaux qui permettraient de maintenir cette activité de tréfilerie.

M. Jackie Couderc. – Il existe un syndicat du tube, le SIFTA, par lequel nous faisons remonter ces éléments.

M. Jean-Pierre Vial. – En tant que société de retournement, combien de temps conserver-vous une entreprise ?

Par ailleurs, la démarche de votre association, monsieur Couderc, est extrêmement sympathique pour nous, élus. J'ai personnellement été émerveillé par l'expérience des pôles de compétitivité et de voir des industriels se mettre à travailler ensemble, découvrir leurs complémentarités, alors qu'ils les ignorent très souvent.

Vous avez par ailleurs beaucoup parlé d'emplois et de formation. Êtes-vous allés jusqu'à créer des coopératives d'emplois partagés, notamment dans le cadre des plans régionaux ?

Mme Valérie Létard, présidente. – J'ai compris que, concernant Territoires d'industrie, il s'agissait d'une contractualisation entre une collectivité locale ou intercommunale, les acteurs économiques du territoire et l'État, et non forcément immédiatement avec les régions. Vous avez dit tout à l'heure que la région n'était pas forcément partie prenante. Pouvez-vous préciser ?

M. Jackie Couderc. – J'ai dit que je regrettais que la région ne soit pas plus impliquée dans un dossier ponctuel, celui du lycée. Elle est toutefois impliquée dans tout ce qui est mobilité ou Territoires d'industrie, et tout passe par elle.

Mme Anne-Catherine Loisier. – La prise de conscience quant à la nécessité de soutenir les entreprises est peut-être insuffisante. La délégation aux entreprises a effectué il y a quelques mois une visite dans le lycée que vous évoquez. Le proviseur est quelqu'un hors du commun, qui a su répondre aux besoins des industries et organiser tous ces schémas. Il s'agit de formations très adaptées et très ciblées. Cela donne aux jeunes une image de modernité et d'innovation du bassin d'emplois et jette un éclairage positif sur cette filière et sur ses métiers. Les organismes de formation sont des maillons essentiels dans ce domaine.

M. Jackie Couderc. – Malheureusement, ce proviseur s'en va ! On a rencontré son successeur. J'espère qu'il va poursuivre en ce sens. Le dialogue entre les entreprises et le lycée a aussi contribué à sauver l'établissement.

J'aurais dû aujourd'hui faire partie d'une délégation qui reçoit les représentants de Framatome, venus se faire une idée de la filière. Cela constitue pour la région un attrait important. Les industriels qui s'intéressent à cette formation viennent de très loin.

S'agissant des questions de M. Vial, les huit sociétés se sont mises d'accord avec les sociétés d'intérim pour créer des CDI intérimaires (CDII). C'est la société d'intérim qui embauche des intérimaires en CDI afin que ceux-ci passent d'une entreprise à l'autre.

M. Jean-Pierre Vial. – Combien de personnes cela représente-t-il ?

M. Jackie Couderc. – Aujourd'hui, on en compte une dizaine. Ce n'est pas toujours facile qu'ils acceptent de passer du statut d'intérimaires à celui de CDI.

M. Jean-Pierre Vial. – C'est très original ! C'est la société d'intérim qui devient donc employeur...

M. Jackie Couderc. – C'est cela. Nous nous engageons à les employer pendant deux ans. On ne peut pas s'engager au-delà.

M. Bernard Buis. – Sur quel périmètre ces entreprises tournent-elles ?

M. Jackie Couderc. – Elles interviennent dans un rayon de 20 à 30 kilomètres. On est en train de faire quelque chose du même ordre sur Dijon avec le syndicat de la métallurgie.

Mme Valérie Létard, présidente. – Comment cela fonctionne-t-il ?

M. Jackie Couderc. – De la même façon. C’est le syndicat qui est employeur.

Mme Valérie Létard, présidente. – Pourriez-vous nous communiquer des éléments à ce sujet ?

M. Jackie Couderc. – Bien sûr. Ils l’ont également fait pour des usineurs et des chaudronniers, ainsi qu’en matière de sécurité. Il faut adhérer au système.

M. André Calisti. – Nous sommes bien une société de retournement. Pendant combien de temps conservons-nous ces entreprises ? Il n’y a pas de religion en la matière. Il nous arrive d’en conserver certaines trois ans, quatre ans, cinq ans. Notre métier consiste également à revendre les entreprises. L’objectif est d’être capable de retourner cette entreprise et de la rendre profitable.

Par exemple, Cenpa, papetier de Schweighouse, à côté de Strasbourg, a un résultat 2018 de 3,7 millions d’euros. Quand on a acquis cette société, elle était proche de la fermeture. On n’a pas toujours des destins aussi glorieux, mais nous n’avons pas de religion en matière. Je le disais : nous sommes cotés en bourse, nous avons une réputation, nous connaissons M. Floris. On ne se permet pas n’importe quoi. On essaye de mener ces entreprises vers un retournement. Plus nous en ferons de manière positive, plus nous serons sollicités. C’est un cercle vertueux qu’on essaye de maintenir.

Mme Valérie Létard, présidente. – Y a-t-il un accompagnement de l’action publique, des services de l’État, tant financier que technique, pour organiser ces reprises ?

M. André Calisti. – Non, nous n’avons pas eu d’accompagnement public. Nous avons suscité *a contrario* une marque d’intérêt très forte chez les élus locaux et les sénateurs.

Mme Valérie Létard, présidente. – Avez-vous obtenu des soutiens financiers des collectivités ?

M. André Calisti. – Non, ce qui ne veut pas dire que nous les demanderons pas, mais nous ne voulons pas en faire un préalable, même si une partie de l’activité peut bien sûr être accompagnée, en matière de formation, par exemple. Cela peut en tout état de cause constituer une action postérieure.

M. Martial Bourquin. – L’achat de l’entreprise se fait-il en fonction d’un projet industriel ou en fonction du retournement ?

M. André Calisti. – Mutares compte deux équipes, l’une qui se charge de la fusion-acquisition, et une autre qui s’occupe du retournement. C’est la fusion-acquisition qui détermine si le projet industriel, l’absence de dettes, l’orfèvrerie que l’on peut trouver dans ces métiers permettent d’accompagner un projet. Le retournement est toujours incertain.

M. Martial Bourquin. – Étudiez-vous les zones de non-productivité ?

M. André Calisti. – Bien sûr, cela fait partie du retournement. Entre le moment où vous considérez les choses comme possibles, plausibles, viables, et celui où vous entrez dans l’entreprise pour rencontrer les chefs d’équipe, les employés, que vous voyez les machines tourner, il arrive qu’il y ait un hiatus qu’on ne peut voir en consultant simplement un tableau Excel. On ne peut se rendre compte de la réalité d’une entreprise que sur le terrain.

M. Martial Bourquin. – Lorsque vous revendez cette entreprise, avez-vous la volonté de chercher une filière ou la vendez-vous au plus offrant ?

M. André Calisti. – C'est un peu connoté...

M. Martial Bourquin. – Il y a des fonds de pension qui viennent « essorer » les entreprises et qui partent avec le meilleur !

M. André Calisti. – Nous ne sommes ni un fonds d'investissement ni un fonds de pension. Les mots ont une importance. Nous sommes une *holding* industrielle. Par ailleurs, le projet industriel n'est pas celui que vous décrivez. Je sais toutefois que vous avez raison, parce que ces opérateurs existent. Mais pour notre part, nous n'« essorons » pas les entreprises pour disparaître ensuite. Je ne juge pas mes concurrents, mais ce n'est pas notre pratique. Cela ne l'a jamais été.

M. Martial Bourquin. – Il y a des choses intéressantes dans ce que vous faites.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Un industriel peut voir un intérêt à investir dans un secteur en difficulté. Qu'est-ce qui a motivé cet investissement ? Où sont les potentiels de ces entreprises ? Comment de telles entreprises, situées dans des secteurs ruraux, avec des outils anciens, ont-elles attiré votre attention ? Sur quoi repose votre ambition ?

M. André Calisti. – Je l'ai dit : nous essayons d'être cohérents avec les acquisitions que nous avons pu réaliser par le passé et les entreprises dont nous avons actuellement la gestion. Le deuxième élément important, c'est le caractère d'orfèvrerie que l'on retrouve dans ces sociétés. C'est pour nous un élément majeur. Enfin, bien souvent, ces entreprises, malgré leurs caractéristiques, malgré leurs techniques, leurs expériences, un peu comme les territoires qui les hébergent, ont été abandonnées. Il n'est pas contradictoire d'acheter des sociétés qui ont commencé à périlcliter alors qu'elles comptent en leur sein des personnes qui ont un savoir-faire exceptionnel, à la fois qualitatif et quantitatif.

François Mitterrand disait : « *Le plus mauvais des professionnels de la politique sera toujours meilleur que le meilleur des amateurs* ». C'est un peu la même chose dans l'économie : quand vous avez 35 ans d'entreprise, vous « connaissez la musique ». Cependant, sans management, si on ne regarde pas les coûts, si on ne renégocie pas les contrats, si on ne met pas les choses sous pression, on continue comme par le passé, selon des modalités négatives.

Mme Valérie Létard, présidente. – Il s'agit en fait d'allier savoir-faire et modernisation du management. Merci. Les conclusions de notre rapport devraient être examinées le 9 juillet prochain. Vous en serez également les destinataires.

La réunion est close à 15 h 25.

Mardi 25 juin 2019

- Présidence de M. Franck Menonville, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

**Audition de Mme Christel Bories, présidente du comité stratégique de filière
« Mines et métallurgie » et présidente-directrice générale d'Eramet**

M. Franck Menonville, président. – Nous achevons aujourd’hui notre cycle d’auditions, d’abord avec Mme Christel Bories, puis avec M. Philippe Crouzet.

Mme Bories est diplômée de HEC. Elle a notamment collaboré avec le groupe de métallurgie Umicore, ainsi que Pechiney, ex-fleuron de l’aluminium, dont elle a été membre du comité exécutif. Elle a rejoint par la suite Alcan, qui a racheté Pechiney. En 2011, Mme Bories a pris la direction du fabricant de produits en aluminium Constellium, avant de faire un passage par le secteur de la pharmacie en 2013, en devenant directrice générale déléguée d’Ipsen pendant trois ans, puis par l’Union Minière belge, devenue Umicore, le spécialiste du recyclage des métaux. Mme Bories dirige le groupe Eramet depuis 2017, ancienne société Le Nickel, créée en 1880 pour exploiter ce minerai en Nouvelle-Calédonie. Eramet est le seul champion français de la filière minière et métallurgique française, présent sur cinq continents et dans 20 pays avec un effectif de 12 590 salariés sur 47 sites ; c’est le premier producteur mondial d’alliages de ferromanganèse et d’alliages de ferromanganèse, lesquels entrent dans la composition des différentes séries Premium d’aciers inoxydables. Mme Bories a rapidement sorti le groupe d’une crise cyclique particulièrement violente, qui s’est désendetté et a renoué avec les initiatives stratégiques en bénéficiant d’une reprise des cours mondiaux des métaux.

Nous entendons cependant Mme Bories en qualité de présidente du comité stratégique de filière (CSF) Mines et métallurgie. Je laisse la rapporteure, Mme Valérie Létard, introduire nos débats sur les aspects qui nous intéressent plus particulièrement.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Relancée en 2018, la filière « Mines et métallurgie » inclut aussi bien les industries extractives de la mine que les secteurs de l’acier ou de l’aluminium. Les thématiques spécifiques à la sidérurgie sont-elles, selon vous, madame Bories, suffisamment prises en compte dans les travaux de la filière, au champ très large ? Comment les « projets structurants », définis dans le contrat de filière signé en janvier dernier, contribueront-ils à la compétitivité et à la transformation des producteurs d’acier ?

Les actions du nouveau contrat – la sécurité de l’approvisionnement minier, l’économie circulaire, une industrie moins émettrice de CO₂ – s’inscrivent dans la continuité des priorités établies par l’ancien contrat, datant de 2014. Un bilan de ces actions ou un suivi de l’évolution des politiques publiques avait-il été réalisé ? Comment assurer des progrès rapides sur les actions prioritaires ? Nous sommes convaincus qu’il faut accompagner une transition rapide de l’industrie sidérurgie, compte tenu des défis qu’elle devra relever dès 2020.

La sidérurgie est une industrie à forte composante capitalistique : les investissements nécessaires à la modernisation de l’outil, à la transition écologique, à la

recherche et au développement, sont énormes. Pourtant, le soutien de l'État aux projets structurants semble faible : 600 000 euros pour la formation... Et rien d'autre qu'un financement dans le cadre des dispositifs existants. La filière automobile est, elle, dotée de 40 millions d'euros pour l'expérimentation de véhicules autonomes. Les engagements de l'État dans le contrat stratégique de filière relèvent-ils plutôt d'une déclaration d'intention que d'une implication tangible ?

Au sein de l'organisation de la filière, de sa gouvernance et de ses travaux, quelle place est réservée aux entreprises sidérurgiques de plus petite taille, qui ne disposent pas des mêmes moyens, et aux entreprises de transformation de l'acier ?

Enfin, l'effort réalisé par la filière au niveau français est-il articulé avec l'échelon européen ? Quelle sera la place de la sidérurgie parmi les chaînes de valeur stratégique ? Les projets structurants pourront-ils bénéficier de financements européens ? Quelles sont vos demandes en matière de politique commerciale de l'Union européenne, afin de mieux protéger les producteurs d'acier français ?

Mme Christel Bories, présidente du comité stratégique de filière « Mines et métallurgie » et présidente directrice générale d'Eramet. – J'ai toujours un grand plaisir à parler d'industrie et, en particulier, d'industrie métallurgique car je suis impliquée depuis très longtemps dans ce secteur. J'en ai suivi les évolutions récentes ; j'ai notamment observé la concentration des grandes entreprises de l'aluminium, qui sont passées de sept à deux en moins de dix ans – songez à la disparition de Pechiney ou d'Alcan –, non sans conséquences pour les sites français. Le rachat de Pechiney par Alcan a été une bonne chose, car Alcan, en investissant dans les sites de Pechiney, a renforcé leur position, mais le rachat d'Alcan par Rio Tinto a conduit à un démantèlement total de la filière, au point qu'il n'existe plus aucun site en France. Cela montre à quelle vitesse les filières, soumises à une forte pression internationale, peuvent se déstructurer.

Le comité stratégique de filière que j'ai l'honneur de présider vise à restaurer les filières au cœur de la politique industrielle française en instaurant un dialogue, aussi efficace que possible, entre l'État, les entreprises et les organisations syndicales sur tous les sujets clés permettant une reconquête industrielle. À la différence des précédents, les CSF actuels, plus sélectifs, se focalisent sur les batailles que la France peut gagner.

Le contrat pour la filière mines et métallurgie, signé en janvier 2019, est le résultat d'un long travail de concertation entre les industriels, les syndicats et l'État, qui a été accouché dans la douleur. La filière mines et métallurgie est un maillon indispensable de l'approvisionnement de filières aval aussi stratégiques que l'automobile, la construction, l'aéronautique, l'espace, la défense, les composants électroniques, les énergies renouvelables, mais elle est très spécifique. Contrairement aux filières automobile ou aéronautique, dans lesquelles de grands donneurs d'ordres prévalent sur une pyramide de sous-traitants, dans une relation verticale de fournisseur à client, la filière mines et métaux est atypique, très horizontale, laisse peu de place aux relations de fournisseur à client. Les enjeux sont très hétérogènes : les activités respectives d'Eramet, ArcelorMittal, Imerys, Orano ou de petits fondeurs diffèrent grandement – les métaux, les applications, les métiers, les marchés ne sont pas les mêmes. Il y a peu de grands leaders et, surtout, quasiment plus de grand leader français. Il n'existe pas d'équivalent d'Airbus ou de PSA, qui peuvent fédérer une série de sous-traitants et leur dire sur quel projet se mobiliser. Beaucoup se sont en conséquence interrogés sur la pertinence d'un CSF pour ce secteur. Les enjeux stratégiques

d'approvisionnement des filières aval ont finalement justifié que l'on tente de conduire des projets structurants en commun.

Vous connaissez les chiffres de la filière : près de 2 650 entreprises, 36 milliards d'euros de chiffre d'affaires, 110 000 emplois directs, une valeur ajoutée d'environ 11 milliards d'euros. Le secteur est extrêmement exposé à la concurrence internationale. Il y a dans de nombreux cas des surcapacités mondiales, non sur le volet mines, mais sur celui de la métallurgie et de la sidérurgie. Cette industrie donne à la France de nombreux atouts. D'abord, sa forte capacité exportatrice, puisque 70 % des entreprises de la filière font plus de 50 % de leur chiffre d'affaires à l'export. Ensuite, un potentiel d'innovation non négligeable : la quinzaine de centres de recherche sur le territoire rassemble plus de 2 000 personnes. C'est enfin une filière à caractère stratégique puisqu'elle approvisionne l'automobile, la défense ou encore l'aéronautique françaises.

La forte concurrence internationale, défi posé à notre compétitivité, et la forte fragmentation du secteur, rendaient indispensable de mutualiser nos efforts. Nous avons choisi sept projets, qui s'articulent autour des principaux enjeux rassemblant les industriels de l'extraction, de la production, de la transformation et du recyclage de l'ensemble des métaux ferreux et non ferreux. Ces enjeux sont les suivants : assurer un développement durable et compétitif en matières premières primaire et secondaires ; accompagner la transformation numérique des entreprises, pour assurer leur compétitivité et leur montée en gamme ; favoriser l'innovation ; contribuer aux objectifs de la transition écologique, dans la manière de produire et dans l'utilisation des produits ; développer l'économie circulaire ; développer, enfin, un haut niveau de compétence des salariés et l'attractivité des métiers de la filière – qui peine pour l'heure à attirer les talents.

Le premier projet structurant vise à construire et mettre en place les standards de référence de la mine et de l'approvisionnement responsables. L'objectif est de rétablir la confiance des investisseurs et des populations locales dans le développement des projets miniers en France, mais surtout d'assurer une égalité de traitement entre les entreprises minières qui s'approvisionnent de manière responsable, ce qui a un coût, et les autres. Nous travaillons pour cela à la réforme du code minier, à l'élaboration d'un référentiel de la mine responsable, et à la mise à l'étude d'un système de labellisation durable.

La révision du code minier est importante, mais les enjeux de la filière ne s'y réduisent pas. L'indépendance française ne sera pas assurée par les mines françaises – même si l'on peut encore développer des mines en France – mais il est important de se rapprocher des standards internationaux. Le Canada, par exemple, s'est doté d'un code minier extrêmement responsable dont la France peut s'inspirer : ne réinventons pas la roue. Eramet est leader sur le projet de référentiel mines responsable. L'idée est de ne laisser entrer en France et en Europe que des matières premières répondant à un code éthique et selon une chaîne d'approvisionnement responsable, afin d'éviter la concurrence déloyale. Ce projet ne concerne pas directement la sidérurgie – bien qu'ArcelorMittal soit opérateur minier à l'étranger – mais de nombreux minerais entrent dans la composition de l'acier et l'approvisionnement responsable en ces minerais servira la filière aval. Les consommateurs automobiles s'intéressent de plus en plus à la façon dont sont produits les véhicules. Or la voiture de demain sera faite de davantage de métaux qu'aujourd'hui, puisque la batterie représentera 40 % du poids d'une voiture verte et la carrosserie restant fabriquée en acier. Un label européen permettrait de ne laisser entrer en Europe que les matières premières produites de manière responsable.

Le deuxième projet structurant consiste à accélérer la digitalisation de la filière métallurgique pour la rendre plus compétitive. Cela concerne aussi la sidérurgie. Un état des lieux de sa maturité numérique a été réalisé en 2018, qui a permis d'établir une cartographie et d'évaluer la sensibilité des entreprises à la digitalisation et leur intérêt à travailler sur des projets collaboratifs. Trois thèmes prioritaires en sont ressortis : l'automatisation, l'aide à la conception pour la fabrication, et la traçabilité des flux énergétique et environnementaux. Les projets collaboratifs suscitant l'intérêt des entreprises sont la création de jumeaux numériques, l'internet des objets, et la manutention des charges lourdes.

Nous avons beaucoup de difficultés à mobiliser les entreprises de taille moyenne, notamment les PME, sur ces enjeux, qui conditionnent pourtant leur avenir. Focalisées sur leur survie au quotidien, elles peinent à dégager des ressources financières et humaines pour ces projets. L'État a pourtant mobilisé des moyens, des formations existent, mais nous avons du mal à mettre les acteurs autour de la table. Nous avons envisagé une plateforme numérique et collaborative commune mais nous avons mis ce projet en veille, faute de moyens et d'intérêt des acteurs. Ces derniers ont plutôt tendance à se raccrocher aux plateformes numériques de leurs clients, qui leur sont imposées. Nous pourrions réorienter ce projet vers des actions individuelles portées par certaines entreprises. Les grands groupes – Arcelor, Aperam, Imerys, Eramet... – peuvent se débrouiller seuls ; les autres n'ont pas de temps à y consacrer.

Le troisième projet, qui ne concerne pas la sidérurgie, consiste à développer des mines et des carrières connectées. C'est fondamental pour sécuriser l'approvisionnement en matières premières. Le *big data* est un enjeu colossal pour le volet de la géologie relatif aux métaux rares et stratégiques. Nous travaillons sur ces questions avec les acteurs amont.

Le quatrième projet vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre en extrayant le CO₂ des gaz et des fumées industrielles. Spécifique à la sidérurgie, il est porté par ArcelorMittal. Je sais que Philippe Darmayan vous en a parlé en début de mois.

Le cinquième projet consiste à développer une filière intégrée de recyclage des batteries lithium-ion. Il est piloté par Eramet. Il ne concerne pas spécialement la filière sidérurgique mais fait partie intégrante de la réflexion de la mission « batteries » du Conseil national de l'industrie, copilotée par les CSF « Automobile » et « Chimie et matériaux ». Le CSF « Mines et métallurgie » y contribue pour ce qui relève du recyclage des cellules de batteries et l'alimentation en matières stratégiques. L'enjeu est de ne pas se laisser distancer par nos concurrents. La Chine a gagné la première bataille : les batteries électriques de première génération seront chinoises. La Chine ayant compris très vite que l'alimentation en matières premières serait stratégique, elle maîtrise 50 % de la production mondiale de lithium, 45 % de la production mondiale de cobalt, 90 % des métaux rares, et la plupart des projets de nickel hydrométallurgie en développement actuellement sont le fait d'entreprises chinoises largement subventionnées.

Ayant perdu la première bataille, nous tâchons de nous positionner pour la seconde, en évitant que les batteries chinoises montées sur des véhicules européens, une fois arrivées en fin de vie, ne repartent pour être recyclées en Asie. La France a déjà des capacités de traitement des batteries. Nous attendons de grandes quantités, environ 50 000 tonnes, à recycler à partir de 2027, et plus encore sans doute en 2030. Il faudra, d'ici là, mettre en place une filière compétitive capable de produire non pas des matières dégradées comme c'est le cas aujourd'hui – le nickel n'est recyclé qu'en inox – mais des matières susceptibles de servir à faire de nouvelles batteries – du nickel haute pureté, aussi.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Le Grenelle de l'environnement, il y a une dizaine d'années, avait envisagé ce travail de coopération entre les industriels pour anticiper les nécessités du recyclage. Or la Fédération professionnelle des entreprises du recyclage nous a dit la semaine dernière que cette coopération était toujours inexistante... Comment construire une telle coopération ?

Mme Christel Bories. – C'est une vraie question. Eramet, qui investit dans le lithium, le nickel, le cobalt, est au centre de ces réflexions. Le groupe de travail du CSF sur le recyclage a des difficultés considérables à travailler avec les collecteurs, tels Véolia, les fabricants et les entreprises d'approvisionnement de matières premières car, même si nous avons le même horizon, les intérêts divergent. Certains acteurs de la filière sont pourtant de grands acteurs du recyclage, et nous avons de quoi faire une belle filière.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Les matières premières étant concentrées dans peu de mains, nous allons avoir un problème d'approvisionnement. Comment accélérer la constitution de réseaux permettant aux acteurs de travailler ensemble ?

Mme Christel Bories. – C'est une question complexe. Le groupe de travail du CSF fera des recommandations dans ce sens dans les semaines qui viennent. Je crois beaucoup à la pédagogie. Les premières batteries lithium-ion de première génération étaient composées à parts égales de cobalt, de nickel et de manganèse. Le cobalt venant de République démocratique du Congo, nous craignons des problèmes d'approvisionnement. Il y a deux ans environ, nous avons alerté les grands acteurs de l'automobile, notamment allemands, qui ne semblaient alors pas conscients du problème. Dix-huit mois plus tard, Volkswagen annonçait que ses batteries ne comporteraient plus un gramme de cobalt congolais. Bref, ils ont fait un progrès immense en dix-huit mois, grâce aussi aux ONG dénonçant la fabrication de « voitures vertes avec des batteries rouges du sang des enfants congolais »... C'est pourquoi nous travaillons au développement de filières durables, à quoi le numérique nous aide en rendant possible la traçabilité des matières premières, ainsi qu'à la captation de l'activité de recyclage. Il ne faudrait pas que nous passions d'une dépendance au pétrole à une dépendance aux métaux – qui aurait aussi une dimension géopolitique.

Cette prise de conscience est récente mais progresse chez les constructeurs automobiles, qui poussent leur filière. Si les constructeurs demandent 30 % de composants recyclés dans leurs batteries car c'est ce que veut le consommateur, la filière s'organisera. Nous devrions avoir un premier diagnostic à l'automne.

Le sixième projet structurant consiste à recycler le véhicule hors d'usage de demain. Le problème est analogue au précédent : il faut organiser un meilleur tri en amont. Nous savons assez bien recycler le véhicule hors d'usage, mais produisons des métaux dégradés, faute de savoir trier les alliages. Un groupe a commencé ses travaux sur les alliages d'aluminium et d'acier. Lorsque l'on saura séparer les alliages de carrosserie, on pourra produire de nouvelles carrosseries et limiter la déperdition de matières premières.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – L'écoconception doit permettre de concevoir le véhicule en tenant compte des nécessités du recyclage. La séparation des matériaux reste difficile. Les constructeurs et les recycleurs devraient y travailler ensemble. Pour l'heure, la coopération est hélas inexistante.

Mme Christel Bories. – En effet. Si les fabricants automobiles n'initient pas cette coopération, ce n'est ni le fabricant de pare-chocs ni le constructeur de portières qui va s'en

charger. C'est la même chose pour le bâtiment. La filière métallurgie peut donner des idées, mais ce n'est pas elle qui dira de quelle façon construire un bâtiment.

Le dernier projet est relatif aux engagements de développement de l'emploi et des compétences. Nous travaillons pour cela en partenariat avec l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM). Le but est d'accompagner les PME dans leur transition numérique, à travers des phases de diagnostic, de formation et d'accompagnement. Nous avons beaucoup de mal à mobiliser les PME et les TPE, qui n'ont que peu de temps à consacrer à tout cela.

La filière est donc assez spécifique. Le rapport sur l'analyse de la vulnérabilité d'approvisionnement en matières premières des entreprises françaises a révélé que ces dernières étaient peu sensibilisées à l'enjeu ; beaucoup sont mono-fournisseurs, parfois dans des pays politiquement instables – certaines ont ainsi été surprises par les sanctions américaines infligées à Rusal... Nous avons un problème de compétitivité, lié à notre approvisionnement. Certaines zones du monde sont très sensibles ; si les Chinois mettent la main sur les ressources africaines ou latino-américaines, ce n'est pas par hasard. Ils ont compris que si la construction d'usines ne requiert que de l'argent, l'accès à la matière première est plus complexe. L'autre enjeu majeur est celui de la transition écologique, essentielle mais qui ne doit pas donner lieu à des distorsions de concurrence. Si nous imposons à notre industrie des contraintes de stockage de CO₂, une taxe carbone, des approvisionnements plus durables, il faut donc des compensations à l'importation.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Sous quelle forme ?

Mme Christel Bories. – Certains pays jouent sur tous les tableaux, car taxer un fournisseur très polluant fait entrer de l'argent, mais ne résout pas le problème du CO₂... Un label européen est une autre hypothèse. Même la Chine a interdit l'accès à son territoire à certains déchets. On ne pourra agir sur ces questions qu'au niveau européen.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Il faudrait en quelque sorte un cahier des charges précis sur les exigences environnementales, le processus de fabrication, l'origine des matières premières, etc.

Mme Christel Bories. – Absolument. Cela enclencherait un cercle vertueux. Même la Chine a augmenté ses exigences environnementales, poussant ses producteurs à aller produire ailleurs, là où les standards sont plus bas. Le problème est ainsi déporté.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Il faut donc nous doter d'exigences fortes aux frontières de l'Europe.

Mme Christel Bories. – Absolument.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Les acteurs industriels sont-ils capables de faire les mêmes efforts ? La Chine, elle, peut se permettre de supprimer d'un coup 200 000 emplois en fermant 30 hauts fourneaux dans la ville de Xuzhou pour des raisons environnementales. Ne pensez-vous pas qu'à un horizon assez proche, l'Europe pourra être dépassée par des initiatives prises ailleurs ?

Mme Christel Bories. – La balle est dans notre camp. À nous d'encourager la modernisation de notre industrie. Les Chinois, qui produisent 50 % de l'acier mondial et presque autant de presque tous les métaux, progressent très vite. Il ne suffit donc pas de dénoncer la concurrence déloyale, il faut se remettre en question et investir. Il faut aussi faire

des choix. C'est l'approche du CSF nouveau modèle : plutôt que de livrer tous les combats pour sauver tous les emplois, se concentrer sur ceux que la France peut gagner. D'où le choix de filières dans lesquelles nous avons un avantage compétitif, afin de ne pas disperser nos efforts. Les plans soviétiques ne fonctionnaient pas ; les plans chinois sont eux assez efficaces. Ils identifient les filières compétitives et abandonnent celles qui ont moins de réussite. Des dizaines de petites mines de manganèse, souvent polluantes, ont ainsi été fermées en dix-huit mois, pour reporter les efforts ailleurs. Leur industrie automobile a été largement aidée, et les constructeurs forcés de s'équiper en batteries chinoises. Cela a suffi à bâtir une industrie compétitive, qui n'est désormais plus subventionnée.

Mme Martine Berthet. – Merci, madame Bories, pour cette présentation des différents moyens que vous entendez développer pour aider la filière sidérurgique française. Vous avez balayé différents sujets, tous aussi importants les uns que les autres : sélectionner des filières, créer des emplois là où nous sommes plus compétents... En Savoie, toutes les entreprises que je rencontre se plaignent du manque de main d'œuvre. Les entreprises forment certes les personnes dont elles ont besoin, mais elles gagneraient en compétitivité si elles avaient la possibilité d'embaucher des personnes déjà qualifiées. Or ces filières ne sont plus choisies par nos jeunes. Comment y remédier ?

Mme Christel Bories. – C'est un point très important. Chaque CSF est tenu de travailler sur les engagements de développement de l'emploi et des compétences dans la transition numérique, car c'est un enjeu qui touche toutes les filières. Nous nous y sommes employés avec l'UIMM, mais nous travaillons également sur les autres besoins en compétences !

Je crois beaucoup à l'apprentissage et à la formation professionnelle. J'ai même écrit un petit livre intitulé *L'industrie racontée à mes ados (qui s'en fichent)*, qui plaide pour redorer le blason de l'industrie à l'école. Le ministre de l'éducation prend heureusement le sujet de la formation professionnelle à bras-le-corps. Il faut que les entreprises se prennent en main pour accueillir davantage d'apprentis. C'est davantage le cas en Allemagne. Là-bas, un jeune en apprentissage n'est pas considéré comme en échec scolaire. Notre filière peine à recruter alors que le nombre de smicards se compte sur les doigts d'une main, car les salariés sont qualifiés et bien payés. Les CDD sont également très peu nombreux : les salariés sont recrutés en contrats longs, et les entreprises font très peu appel au travail temporaire.

Nous avons donc élargi notre recherche de compétences au-delà du numérique, pour travailler, avec l'éducation nationale, sur les besoins les plus criants de la filière. Nous pouvons améliorer la communication auprès des jeunes ; c'est l'affaire de l'éducation nationale, mais aussi des entreprises. Nous devons montrer que l'industrie est attractive, moderne, robotisée, que ce n'est plus le monde décrit par Zola !

M. Bernard Buis. – La difficulté de recycler les batteries tient-elle aux normes, à des problèmes de qualité, ou à la volonté de l'industrie ?

Mme Christel Bories. – Le problème réside dans l'absence de technologie pour extraire des batteries lithium-ion un lithium extra-pur. Eramet a lancé un projet de recherche et développement sur ce sujet. Cela fait partie des enjeux de la filière. Umicore est à la pointe de la récupération du cobalt, et s'emploie à séparer le nickel, le cobalt et le lithium, tout en éliminant les impuretés. Ce type d'opération permet de réutiliser la matière première pour refaire des batteries. Tout l'enjeu de l'aluminium est de séparer les composants des alliages. Les usineurs de l'aéronautique ont longtemps manqué de sensibilité à ces questions, qui

mélangeaient le titane de l'aluminium et des alliages. Ils ont fait des progrès. C'est tout une filière économique qui doit s'organiser en conséquence ! Dans la plupart des cas, il manque les technologies adéquates.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Trouvez-vous que l'Europe soit suffisamment réactive ? Le temps de la bureaucratie européenne est-il adapté au temps des mutations industrielles ? La priorité réside-t-elle à vos yeux dans le coût de l'énergie, les règles antidumping, la labellisation ? Bref, quelles préconisations feriez-vous pour l'État stratège ?

Mme Christel Bories. – L'Europe ne va pas assez vite, si on la compare à certains de ses concurrents. Et c'est normal, car nous sommes plusieurs... C'est pourquoi je considère que le couple franco-allemand est absolument clé. Certaines initiatives industrielles peuvent en procéder. Créer des taxes à la frontière de l'Europe impose certes de mettre tout le monde d'accord, mais quelques pays suffisent pour lancer une filière stratégique. Il faut parfois savoir jouer avec des *clusters* plus petits.

Il nous faut enfin bâtir des entreprises européennes à même de concourir à l'échelle mondiale, et raisonner Europe plutôt que France. Je ne commenterai pas les dernières fusions ratées ; les opérations avortées rempliraient un cimetière entier... Cessons de nous focaliser sur le consommateur européen. Regardons l'Europe dans la compétition mondiale, par rapport à la Chine ou aux États-Unis, et créons des sociétés ayant la capacité d'investissement nécessaire. Relever les défis exige une puissance de feu, et nous aurons du mal à nous en doter seuls, à l'échelle nationale.

M. Franck Menonville, président. – Nous vous remercions.

La réunion est close à 15 h 15.

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

**Audition de M. Philippe Crouzet, président du directoire de VALLOUREC
(sera publié ultérieurement)**

La réunion est ouverte à 17 h 45.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 19 h 15.

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

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION
« TRANSPORTS AÉRIENS ET AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES »**

Mercredi 19 juin 2019

- Présidence de M. Vincent Capo-Canellas, président -

La réunion est ouverte à 16 heures.

**Audition de MM. Yves Crozet, professeur émérite (IEP Lyon) et
Paul Chiambaretto, professeur à la Montpellier Business School et chercheur
associé à Polytechnique, spécialistes du transport aérien**

M. Vincent Capo-Canellas, président. – En guise d'introduction, je vous rappelle que cette mission d'information a été constituée à l'initiative du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen. Notre collègue Josiane Costes, sénatrice du Cantal, en est la rapporteure depuis le 14 mai dernier. En termes de calendrier, nos travaux se dérouleront jusqu'à la fin de la session extraordinaire de juillet et nous aurons à restituer nos conclusions en septembre prochain.

Cette réunion constitue la troisième réunion plénière de la mission d'information. Nous avons eu l'occasion de voler avec les compagnies aériennes régionales hier, et d'atterrir avec l'audition du Président d'Aéroport de Paris il y a deux semaines. Aujourd'hui, nous consacrons notre séance à l'économie du transport aérien en invitant deux professeurs d'économie, spécialistes des sujets de mobilité, de territoires et de politiques publiques. Cela nous donnera l'occasion d'aborder les questions plus spécifiques des modèles de politiques publiques et de desserte des territoires.

Je remercie donc de leur présence M. Yves Crozet, professeur émérite à Sciences Po Lyon et à l'Université de Lyon II. Vous êtes également maire de la commune de Saint-Germain-La-Montagne dans la Loire, ce qui vous rend éminemment sympathique aux élus locaux que nous sommes.

M. Yves Crozet, professeur émérite. – 250 habitants, c'est vous dire !

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Vous avez notamment publié des ouvrages sur la mobilité et les politiques publiques, notamment en 2003 un livre intitulé Réseaux, services et territoires – horizon 2020, nous y sommes, aux éditions de l'Aube.

Nous accueillons également M. Paul Chiambaretto, professeur de marketing et stratégie à la Montpellier Business School, et professeur associé à Polytechnique. Nous avons eu l'occasion de nous rencontrer au cours des Assises de l'aérien de l'année dernière. Vous publiez régulièrement dans la presse des articles spécialisés sur l'économie du transport aérien et tout récemment, le 16 juin dernier dans le journal Le Monde, une tribune intitulée *Voyager en avion, c'est aujourd'hui prendre le risque d'être labellisé comme « pollueur »*. Le transport aérien ne peut toutefois, nous en conviendrons tous, se limiter à ce risque : il s'agit également de découvrir le monde et de faire usage de notre liberté.

Le sujet environnemental est toutefois au cœur de nos préoccupations. Avec Mme Costes, nous attachons beaucoup d'importance à la portée environnemental du sujet sur

lequel nous travaillons et qui porte plus précisément sur des territoires par ailleurs mal desservis par d'autres moyens que l'aérien. Certains territoires n'ont en effet pas d'autres solutions, puisque la route et le rail n'arrivent pas jusqu'à eux.

Je rappelle que cette audition est ouverte à la presse et qu'elle fait l'objet d'une captation vidéo retransmise sur le site internet du Sénat et consultable en vidéo à la demande.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Messieurs les professeurs, je vous remercie également de votre présence pour nous apporter un éclairage plus particulier sur le modèle économique des lignes d'aménagement du territoire, la détermination du coût que représente ces liaisons aériennes que je juge indispensables au tissu économique et social de certains territoires très enclavés.

Le programme de travail que j'ai lancé nous permet d'entendre l'administration de l'aviation civile, des transporteurs aériens, des exploitants d'aéroports et, lors de nos prochains déplacements à Quimper, Aurillac et Rodez, les collectivités locales et les entrepreneurs de ces territoires.

Toute cette chaîne du transport aérien régional a un impact économique très fort sur la vitalité de régions qui restent à l'écart du train à grande vitesse (TGV) et des autoroutes.

Je n'oublie pas l'impact sur le climat de l'ensemble des activités de transports qu'il s'agisse de l'avion, mais aussi et surtout de la voiture, du camion et du train. La question du transport aérien régional doit être remise dans son contexte global, comme un outil de désenclavement des habitants de développement économique, pas comme un chiffon rouge coupable de tous les maux écologiques.

Nous voyons fleurir toutes sortes d'initiatives qui au final conduiraient une partie non négligeable de nos territoires et de la population à vivre à l'écart de la capitale et des métropoles. Pour citer la ville que je connais bien, Aurillac, il faut plus de 7 heures de train avec 2 changements pour rejoindre Paris. Il faut dans tous les cas plus de 5 heures pour relier en TGV Bordeaux à Lyon en passant par Paris ! Dans nos travaux, il nous faut tenir compte des caractéristiques géographiques propres à notre pays pour soutenir les transports aériens lorsqu'ils sont utiles, voire indispensables, pour l'aménagement des territoires, y compris ultramarins, et compatibles avec le développement durable.

Votre expertise, avec le recul dont vous disposez sur ces questions, nous sera très utile dans la poursuite de nos travaux.

Vous avez reçu préalablement à cette audition un questionnaire portant sur les sujets que j'ai évoqué. Vous pourrez ainsi nous apporter vos premières réponses dans vos interventions, avant de répondre à des questions plus précises.

M. Yves Crozet. – Cette thématique s'inscrit dans des débats actuels, visant à interdire le transport aérien en direction des territoires accessibles en moins de 2 heures 30 par un autre mode de transport. Il s'agit pour moi de gesticulations politiciennes. Le choix de ce seuil interroge. Cette agitation n'a pas vraiment de sens.

Globalement, le trafic aérien domestique en France diminue. Il diminue en termes d'abord de nombre de passagers relatifs : il y avait en 2017 15 milliards de passagers par kilomètre, soit 1,5 % des passagers par kilomètre motorisés en France. En termes de mouvements d'avions, ensuite. Selon les chiffres de la commission nationale des transports,

nous étions à 12 080 mouvements d'avions par jour, et nous sommes désormais à 850. Le transport aérien domestique se contracte donc. Prenons l'exemple de l'aéroport de Lyon : entre 2007 et 2017, le nombre de passagers a augmenté de 30 %, tandis que le nombre de vols diminuait de 12 %. Cela s'explique par un meilleur remplissage des avions.

La consommation de kérosène des avions en France est relativement stable depuis 2000, alors que le trafic a augmenté de 60 %. Les moteurs des avions consomment beaucoup moins, et les avions sont beaucoup mieux remplis. Le transport aérien est un système qui est aujourd'hui extraordinairement performant : il permet de voyager pour environ 5 centimes par voyageur par kilomètre lorsque nous sommes sur des axes lourds. C'est deux fois moins que ce que l'on paye habituellement pour un TGV et pratiquement cinq fois moins que ce que coûte un déplacement en voiture.

C'est ce succès même du transport aérien qui pose problème. La baisse des coûts est tellement importante que le transport aérien vient se substituer à d'autres modes de transports. Au départ de Lyon, il est par exemple beaucoup moins cher aujourd'hui de faire un weekend à Rome qu'un weekend à Paris. Le succès du transport aérien est essentiellement dû aux compagnies low cost, qui se concentrent sur les grandes plateformes. Nous assistons donc à un phénomène de polarisation, de massification du trafic aérien.

Il existe un éclatement du monde du transport aérien en plusieurs catégories. Celle des compagnies historiques, d'abord, celle du low cost, ensuite, et celle de tous les vols qui ne peuvent pas être rentables, enfin. Dans cette dernière catégorie, l'absence de rentabilité s'explique par le fait que ces lignes opèrent sur des zones de faible densité, à faible potentiel d'utilisateurs du transport aérien, car il y a peu d'entreprises. Ces lignes ne peuvent donc exister que par le subventionnement public.

Cela pose question : il faut certes maintenir un certain nombre de lignes qui sont indispensables, mais faut-il multiplier les aéroports ? La grosse difficulté dans ce domaine est celle des petits aéroports de province. En France, environ 45 aéroports représentent seulement 0,5 % du trafic du transport aérien. Personne n'ose faire de ménage dans ces plateformes aéroportuaires locales car cela pose des problèmes dans l'équilibre politique local. C'est sans doute ce qui a conduit la Ministre Elisabeth Borne lors des Assises du transport aérien à multiplier par quatre les dotations pour le transport aérien local.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Merci pour ce propos vigoureux. Il existe certes la question du nombre d'aéroports, mais également celle du maintien d'une desserte là où faute de transport aérien, les territoires seraient enclavés, ce qui peut avoir des conséquences importantes sur l'économie de ces territoires.

M. Paul Chiambaretto, professeur. – Le point qui me semble important est la relation de corrélation – peut-être peut-on même parler de causalité – entre le transport aérien et le développement économique des territoires. La corrélation entre le développement économique d'une région et le développement du transport aérien sur cette même région est avérée. La question aujourd'hui est celle de l'existence d'une causalité et de son sens. Le transport aérien génère-t-il la croissance économique dans cette région ou la croissance économique va-t-elle attirer le transport aérien ? De nombreux travaux se sont posé la question et il apparaît que dans la grande majorité des cas, le transport aérien génère de la croissance économique par l'installation de nouvelles entreprises et le développement démographique de la région. Tout dépend cependant des villes. Dans les villes centrales, c'est plutôt la croissance économique qui attire le transport aérien. En revanche, dans les villes plus

petites, le transport aérien génère de l'activité économique. C'est dans ce contexte là que se pose la question de l'aménagement du territoire par le transport aérien.

Les modalités de ce transport aérien et d'aménagement du territoire sont nombreuses et diffèrent d'un pays à l'autre. Nous y reviendrons sans doute. La question de la substituabilité modale est tout aussi importante.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Comment envisageriez-vous le soutien aux lignes d'aménagement du territoire ? Un soutien aux passagers, comme en Espagne, ou un soutien direct aux aéroports pour les rendre plus compétitifs, comme au Canada, vous semblerait-il pertinent ? Que peut-on faire pour faire évoluer le modèle français ? À Aurillac, les collectivités sont pauvres et mettent beaucoup d'argent dans le soutien à cette ligne aérienne. Il n'est pas possible de faire plus ! Comment pourrait-on soutenir les lignes d'aménagement du territoire de façon plus efficace ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Vous évoquiez le mouvement de massification vers les grands aéroports et le fait qu'il n'y a pas de demande suffisante dans les zones de plus faible densité. Vous nous disiez également que la question du nombre d'aéroports pouvait se poser. C'est un raisonnement économique qui est robuste. Toutefois, comment faire exister un marché qui sera, par définition, très régulé, et permettra à termes de créer la demande ? Prenons un exemple qui a été évoqué à l'occasion d'une autre réunion plénière de notre mission d'information : un avion de 19 places a été remplacé par un avion d'environ 50 places, qui a finalement été rempli. Il s'agit d'un exemple d'une offre qui crée la demande. N'est-ce pas le rôle de la puissance publique d'assurer l'aménagement du territoire ?

D'autre part, sur le nombre d'aéroports : comment pouvons-nous prévoir la demande de demain ? Les drones, ou les taxis volants par exemple, ne permettront-ils pas de redonner une vie à certains aéroports ? Nous avons l'avantage d'avoir des infrastructures qui existent.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Que pensez-vous également de l'association de petits aéroports avec des aéroports plus gros au sein d'une même région ? Une prise en main par la région du maillage aéroportuaire sur son territoire vous paraît-elle être une solution viable ?

M. Paul Chiambaretto. – En ce qui concerne les différentes modalités de gestion des lignes d'aménagement du territoire, des travaux ont été réalisés par une équipe espagnole en 2018. Elle a fait une synthèse de l'ensemble des systèmes de gestion des lignes d'aménagement du territoire à travers le monde. Il existe cinq façons différentes de gérer ces lignes d'aménagement du territoire, qui ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients.

La première méthode est une politique fondée sur les routes. C'est ce que l'on retrouve dans le système des obligations de service public (OSP) de manière assez classique. L'objectif est de desservir des destinations par des lignes qui ne seraient pas forcément rentables. Le critère de non-viabilité est parfois lié à l'appréciation du régulateur, et peut être différent d'un pays à l'autre. Les avantages de ce système sont d'une part son périmètre d'action, qui recouvre un périmètre géographique relativement clair, et d'autre part le fait de fixer de manière contractuelle la qualité, le prix, ou les fréquences. L'inconvénient de ce système est que l'on observe, du fait de l'absence de concurrence, une dégradation de la qualité de service tout au long du contrat, avec un pic d'amélioration sur les derniers mois,

juste avant le renouvellement du contrat. Se pose également la question de la légitimité du maintien de ces OSP en cas d'alternative modale.

La deuxième approche, que l'on retrouve en Inde, est une politique fondée sur le réseau. C'est une approche très dirigiste, qui n'est donc pas forcément pertinente en Europe ou en France. Le concept consiste à catégoriser les aéroports du pays entre les aéroports de premier rang, ceux de deuxième rang et ceux de troisième rang. À chaque fois que les compagnies aériennes dans le pays décident d'accroître leur trafic dans des aéroports de premier rang, elles doivent s'engager à générer un pourcentage de capacité supplémentaire dans les aéroports de deuxième et de troisième rang. C'est un choix qui a pour avantage de ne rien coûter à la puissance publique. Toutefois, il est très dirigiste et il n'est pas certain que les compagnies aériennes françaises seraient ravies de ce type d'initiative.

La troisième option possible concerne les politiques fondées sur le soutien aux passagers. On la retrouve en Espagne, au Portugal, en Ecosse, mais aussi en France sur certains territoires d'outre-mer. L'objectif ici n'est pas de jouer sur l'offre, mais de jouer sur la demande. Pour cela, on peut proposer des vols à tarifs réduits avec un système de pourcentage de réduction sur les billets d'avion, ou des vols à tarif constant, indépendamment des variations tarifaires qui sont proposées par les compagnies aériennes. L'avantage est que ce système laisse de la place à la concurrence. L'inconvénient est que ce mécanisme est très coûteux pour l'État. Le budget espagnol de subvention pour les passagers est supérieur à l'ensemble du budget des OSP pour l'Europe entière. La question de la faisabilité d'un point de vue budgétaire de ce type de système se pose. Ce mécanisme est également fortement désincitatif pour les passagers qui ne sont pas locaux. Les touristes, notamment, vont devoir payer plus cher pour compenser le manque à gagner pour la compagnie aérienne des billets à tarif réduit. Ce système diminue donc l'attractivité touristique et les investissements étrangers dans ces régions.

La quatrième approche est une politique fondée sur les compagnies aériennes, que l'on retrouve essentiellement en Amérique latine. Dans ce système, l'État décide de créer une compagnie aérienne qui ne fera que de l'aménagement du territoire. C'est le cas de BoA Regional en Bolivie ou de Satena en Colombie. La question qui se pose est celle de la faisabilité dans le cadre européen, qui semble peu probable.

La dernière option est celle d'une politique fondée sur les aéroports : l'État ou les régions vont aider les aéroports par des subventions ou en prenant des parts importantes, de façon à proposer des charges aéroportuaires plus faibles. Cela permet d'améliorer l'attractivité de ces aéroports pour les compagnies aériennes. Ce système n'est pas sans inconvénient. Les risques principaux sont le risque de surenchère entre aéroports dont les zones de chalandise peuvent se recouper, et le risque de chantage de la part des compagnies aériennes.

Il existe différents critères pour apprécier le système le plus pertinent. Selon le critère que l'on fixe, certaines solutions seront plus appréciables que d'autres. Quatre critères me paraissent intéressants. Le premier est celui de la transparence : le système le plus simple est alors celui des OSP. Le deuxième critère est celui du montant des ressources publiques investies : la solution indienne, avec des réseaux qui coévoluent, est la moins coûteuse. Pour autant, ce n'est pas forcément la solution la plus rentable. À l'inverse, la situation la plus coûteuse est celle des subventions pour les passagers. Se pose ensuite la question des distorsions du marché. D'un point de vue géographique, le système des OSP permet de ne créer une distorsion que sur une zone précise. Du point de vue du consommateur, les aides aux aéroports permettent d'éviter des distorsions entre les statuts de consommateurs. Les

aides aux passagers sont la pire solution, car elles créent différentes catégories de passagers. Enfin, si l'on s'intéresse aux critères de qualité, de prix et de fréquence, le système des OSP semble aussi être le plus satisfaisant.

Ce que précisent les auteurs de l'étude que je viens de vous décrire est que les OSP peuvent être une solution intéressante, à partir du moment où la révision des contrats est suffisamment fréquente pour maintenir un bon degré de qualité grâce à des points d'étape intermédiaires.

M. Yves Crozet. – Concernant la dégradation de la qualité de ces services de transport, le principal critère est celui de l'incitation donnée aux compagnies. Je rejoins mon collègue sur l'idée que le système OSP reste sans doute le moins mauvais des systèmes. Il est toutefois tout à fait possible de combiner une logique d'OSP sur les routes avec un soutien aux aéroports. C'est d'ailleurs ce qui existe. La possibilité de coupler des aéroports au niveau régional demanderait de faire un tri à l'échelon régional dans les aéroports. Le risque est de rentrer dans la logique indienne, où l'on demanderait à Air France d'augmenter son trafic sur les petits aéroports dans le même temps que sur les plus gros : les compagnies low cost, elles, continueraient d'opérer uniquement sur les marchés où il y a du business. La logique de réseau ne peut donc pas fonctionner. Dans le cas d'une péréquation entre les différents aéroports régionaux, si aucun tri n'a été fait, l'on risque d'aboutir à une logique de saupoudrage. Or, le travail de tri est extrêmement difficile à faire, surtout dans les grandes régions où ceux qui ont été rattachés à une grande région sont toujours en train de craindre de disparaître face à la ville principale.

Du fait de cette difficulté, je reste persuadée que la logique d'OSP est sans doute la moins mauvaise.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Je passe la parole à M. Houllegatte.

M. Jean-Michel Houllegatte. – Merci. Une petite remarque concernant l'approche par les compagnies aériennes : le Finistère est l'exemple français d'une ligne voulue par les collectivités et gérée par une société d'économie mixte.

Au regard de la problématique des zones de chalandise de nos petits aéroports, j'ai une question : pour bonifier le système, les nouvelles technologies de l'information et de la communication ne peuvent-elles pas mieux appréhender les plans de déplacement des clientèles d'affaire, de mesurer leur appétence, de voir quels pourraient être les seuils de déclenchement ? Y'a-t-il à cet égard une réflexion à l'heure actuelle sur les modèles et les matrices de déplacement et de comparaison de trafic pour faire en sorte que cette clientèle, qui est non formalisée et latente, puisse s'exprimer ?

M. Jean-Luc Fichet. – J'aimerais avoir une petite précision sur la manière par laquelle on arrive à un coût de 5 centimes du passager, alors que mon sentiment est que l'avion très cher pour le passager. 80 % des gens qui prennent l'avion aujourd'hui le font à titre professionnel, ou à titre touristique, s'ils bénéficient de tarifs favorables.

Deuxièmement, si on approche la question de l'avion en termes de coûts, il va être difficile de s'en sortir. On prend l'avion pour aller d'un point à un autre, pour se déplacer le plus efficacement possible et donc de la manière la moins coûteuse possible. Les territoires sont donc suspendus à la décision de savoir si on maintient certains aéroports. Leur développement en dépend complètement. Prenez le cas du Finistère : nous avons l'expérience

du Centre national d'études des télécommunications (CNET) à Lannion, qui a connu un développement extrêmement important, qui a eu un aéroport et qui est aujourd'hui en perte de vitesse car l'aéroport est fermé. Je pense en réalité que le coût pour l'État et les collectivités est bien supérieur quand plus rien ne se passe dans ces territoires ! Il y a le même problème avec la question de la fibre optique. Soit on fait l'investissement et on peut développer le télétravail. Soit on ne fait pas d'investissement et on renforce encore plus les zones désertifiées. J'aimerais donc avoir votre avis sur cette question. Comment peut-on réfléchir plus globalement en termes de solidarité entre les territoires et d'aménagement du territoire, mais aussi en termes de solidarité entre compagnies, car on sait que certaines d'entre elles sont très prospères ?

M. Rachid Temal. – Nous discutons dans un double contexte. D'une part, il y a un sentiment d'abandon d'un certain nombre de territoires, avec un recul des services publics. D'autre part, il y a une forme de « haine de l'aérien », comme vous le disiez dans une récente tribune, que je salue. Notre discussion est cadrée par ces deux bornes. Pour rebondir sur les propos de votre tribune, pour arrêter de prendre l'avion, encore faut-il que les gens disposent d'autres moyens. On peut dire aux gens d'arrêter de prendre la voiture ou de prendre l'avion, mais au final, il y a une réalité qui s'impose aux habitants. Il y a donc trois éléments. Le premier est que l'aérien participe à la vie économique, avec les implications de ce constat en termes de soutien public. Il faut savoir comment un pays comme le nôtre assume cela ou pas. Le deuxième est que les obligations de service public seraient le moins pire des systèmes, comme vous l'évoquiez. Pour autant, vous dites vous-même que le système actuel ne convient pas. Comment peut-on donc améliorer ce système ? Enfin, en matière de tourisme, pour certains aéroports en métropole et en outre-mer, comment la question touristique peut-elle être un élément de maintien ou de développement ?

M. Yves Crozet. – Concernant la question sur les 5 centimes, c'est assez simple. Si vous prenez un billet ce soir pour aller à New-York, vous allez payer environ 600 euros. Avec 12 000 kms parcourus, cela correspond à peu près à 5 centimes du kilomètre. Certes, si vous prenez un Lyon-La Rochelle, vous allez payer beaucoup plus cher. Cependant, si aujourd'hui je vous parle de massification et de polarisation, c'est qu'il y a du transport aérien qui est aujourd'hui très peu coûteux. La démocratisation du transport aérien est massive. C'est un mode de vie, non pas des personnes aisées, mais d'une grande partie de la population. Dans ma commune de 250 habitants, un grand nombre d'entre eux prennent l'avion dans l'année ! L'avion fonctionne donc et est autoporteur. Sur des systèmes qui ne sont pas autoporteurs, qui ne peuvent pas fonctionner sans subvention, le discours prônant leur soutien est légitime. Mais il n'est pas légitime sur l'ensemble des plateformes aéroportuaires françaises. Il y a 10 ans déjà, la DGAC m'avait dit en *off* que certains aéroports – Grenoble, Chambéry, Annecy par exemple – n'étaient pas nécessaires. N'oublions pas la question environnementale ! Le bilan carbone du tourisme dans les Alpes l'atteste. Pour prendre un autre exemple, la région Bretagne s'engage sur la réduction des émissions de CO₂. Cependant, rien n'est fait sur le transport routier, alors que la région est suréquipée, ce qui est d'ailleurs normal par rapport à d'autres régions. Rien n'est fait non plus sur les aéroports. La question du transport aérien va devenir clé. On n'échappera pas à la taxe carbone. On ne peut pas dire qu'on va taxer les voitures, sans taxer les avions. On n'est pas obligé de le faire brutalement, mais la question va se poser. La question du tourisme va aussi se poser. Il va falloir que les régions rationalisent les choix entre des aéroports de niveau 1, de niveau 2 et de niveau 3. On va peut-être alors un peu ménager les subventions publiques. Jusqu'ici, le transport aérien a été un monde d'argent public abondant. La ministre en a même ajouté. Pour des raisons financières et environnementales, les contraintes sur l'aérien vont sans doute augmenter.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Je vous fais part de mon étonnement. Quand vous parlez d'argent public abondant, si on compare au fer, l'aérien finance son propre service. Il y a un écosystème avec un budget annexe. Les passagers et les compagnies payent des redevances et des taxes, qui financent le système. Il y a certes les lignes d'aménagement du territoire, mais elles ne représentent que quelques millions d'euros, ce qui n'est rien par rapport à d'autres transports.

M. Yves Crozet. – Je suis d'accord. Je dis simplement que le secteur aérien est autoporteur et qu'il paye de plus en plus de taxes, qui ont été multipliées par trois en dix ans. Cependant, sur les lignes dont on parle aujourd'hui, elles sont subventionnées. Jusqu'à aujourd'hui, beaucoup d'élus ont eu des yeux de Chimène pour le transport aérien. Est-ce le travail des politiques publiques que de financer des lignes aériennes ? Il y a sans doute de la rationalisation à faire en la matière. Puisque vous parlez d'obligations de service public, pour le ferroviaire, je tiens aussi à noter que beaucoup de présidents de région ne sont pas satisfaits du service, du fait du manque de concurrence. C'est aussi le problème de concurrence qu'on observe sur les obligations de service public pour l'aérien.

M. Paul Chiambaretto. – Je vais tenter de répondre à différentes questions qui n'ont pas été traitées par le professeur Crozet. Concernant la capacité à déterminer des flux futurs lorsqu'ils n'existent pas, il existe différentes techniques. En économie des transports, il existe un modèle gravitaire, qui permet de prévoir des flux de passagers entre deux villes, alors même qu'il n'y pas d'infrastructures existantes. On considère tout simplement que les flux seront d'autant plus élevés que les deux villes seront grandes, et ils seront d'autant plus faibles que ces deux villes seront éloignées. Ce modèle donne donc une petite idée des flux futurs. Nous avons la chance d'être dans une société qui dispose de beaucoup de données. On peut ainsi utiliser de manière très pointue les données téléphoniques pour prédire les flux de transport entre deux villes. S'il y a des appels entre deux villes, c'est qu'il y a du lien entre ces deux villes, soit que vous ayez dans l'autre ville de la famille, un contact avec un fournisseur, que vous vouliez y aller en vacances... Il y a de belles corrélations entre les données téléphoniques et les données de trafic futur. Enfin, depuis 4 ou 5 ans, des travaux utilisent les données de Google pour prédire les flux de touristes. À chaque fois que vous faites une requête pour partir en vacances en Italie, en Espagne, aux Maldives, la proportion de ces requêtes se retrouve dans la proportion de touristes. À partir de ces requêtes, on peut avoir une bonne idée du pourcentage de touristes par nationalité. Il y a encore bien d'autres techniques, mais ces approches permettent déjà d'estimer les flux futurs de passagers.

Concernant le tourisme, il s'agit d'un point crucial du développement du transport aérien. La France a l'ambition d'être le pays qui accueille le plus de touristes. De mémoire, 40% des touristes internationaux arrivent en France par l'avion et par Roissy, essentiellement. Il s'agit d'un acteur de développement, non seulement touristique, mais aussi économique, immobilier... De nombreux travaux ont souligné l'impact de l'amélioration de la connectivité des aéroports sur le flux de touristes, le flux de PIB local, d'investissements, d'emploi, le niveau des salaires... Le tourisme est donc un facteur important. Nous avons la chance d'avoir un pays bien connecté sur le plan routier, si bien que l'influence du transport aérien est sans doute moindre par rapport à un pays insulaire par exemple. Ce qui compte en la matière, ce sont les liaisons internationales. On a toujours cette vision de relier les villes secondaires à la capitale. C'est louable, dès lors que la vie économique est centrée à Paris. Mais ce qui va impacter le plus la croissance économique d'une région, c'est le lien vers les autres villes secondaires. Il y a une légère baisse du trafic entre Paris et les villes secondaires (-1 % en 2018), mais le trafic entre villes secondaires a dans le même temps augmenté de 10 %. Il y a donc là une véritable marge de progression.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Merci pour cette remarque sur les lignes transversales. On voit que le fer ne peut pas assumer le transport entre ces territoires. Certains aéroports régionaux exploitent très utilement ce créneau.

M. Paul Chiambaretto. – Tout comme certaines compagnies étrangères.

M. Henri Leroy. – Vous avez dit que 40 à 45 plateformes aéroportuaires représentent 0,5 % du trafic, avec une faible rentabilité économique, ce qu'on peut comprendre. Vous avez aussi affirmé que personne n'osait faire le ménage pour des raisons de contraintes de politique locale. Ce ménage est ou deviendra-t-il indispensable à faire ? Si oui, à quelle échéance et comment l'éviter ?

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Lors du débat au niveau européen sur l'ouverture à la concurrence sur les lignes aériennes, une hypothèse a été celle de la concurrence par paquet, proche de la solution indienne que vous évoquiez. Par exemple, une compagnie ne pourrait exploiter un Paris-Toulouse que si elle exploite une ligne secondaire. Cette option a été refusée par l'Union Européenne. On a eu le même genre de débat sur le paquet ferroviaire. Il semble assez sain que la puissance publique puisse, par ce type de mécanisme, aboutir à une certaine de péréquation entre la partie la plus rentable et les autres. Si on ne peut pas aboutir à une péréquation sur les lignes, peut-être peut-on le faire par les taxes aéroportuaires. Peut-on imaginer que les taxes aéroportuaires permettent une péréquation entre des aéroports de niveaux différents, tel que vous l'évoquiez ? On pourrait alléger les taxes sur les aéroports qui ont besoin d'être soutenus. On a vu que les taxes sont calculées de telles manières qu'elles pèsent très lourd pour les petites lignes comme Paris-Aurillac. On devrait au contraire trouver les moyens d'alléger leurs taxes. Cette péréquation par les taxes pourrait compléter le système des obligations de service public, qui semble, tel que vous le décrivez, performant.

Par ailleurs, on explique souvent en France que la rationalité économique échappe aux élus. On découvre finalement qu'il y a une démocratie et que le peuple a son avis à donner. Le peuple considère inacceptable de ne pas avoir autour de chez lui certains services. Néanmoins, n'y a-t-il pas des critères objectifs qui permettraient de savoir si un aéroport est de niveau 1, niveau 2 ou niveau 3 ? Aussi, n'y a-t-il pas des capacités d'innover pour orienter certains aéroports vers des activités annexes par exemple ? Il peut y avoir un peu de volontarisme. Un aéroport peut être désigné de troisième catégorie, mais en développant tel ou tel système, il pourrait changer de nature. C'est une piste sur laquelle on peut travailler. Il ne faut pas attendre le dernier moment pour fermer des aéroports. En même temps, il faut avoir un débat démocratique assez lucide sur le développement de certaines plateformes. Enfin, peut-on ouvrir le débat européen sur la concurrence à travers des paquets et non des lignes ? Je termine par une petite remarque : l'État n'a peut-être pas à gérer des entreprises aériennes, mais les trois quarts des compagnies du Golfe appartiennent, si ce n'est à l'État, en tout cas à la famille royale. Il ne faudrait pas que l'État soit négatif quand il est public et républicain, et positif quand il appartient à une famille royale.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Quelles seraient les évolutions souhaitables du régime des obligations de service public ? Un intéressement est-il envisageable ? Faut-il accentuer les pénalités en cas de service non rendu, ou laisser une plus grande marge de manœuvre aux compagnies pour réaliser des objectifs globaux ? Enfin, j'aimerais savoir comment sont déterminés les prix d'avion sur les lignes intérieures. Nous avons en effet du mal à comprendre les mécanismes de construction de prix, qui sont assez nébuleux.

M. Yves Crozet. – Pour répondre à la question de M. Leroy, je pense que le ménage ne se fera pas. On a même remis plus d'argent dans le système. Les coûts politiques locaux sont très compliqués. Je vais le dire méchamment : les aéroports sont, pour certains élus locaux ou chambres de commerce, des danseuses. On ne touchera pas à ces danseuses, ou très rarement s'il y avait des contraintes financières très fortes. Je m'excuse d'être un peu brutal mais je pense que cela ne changera pas. Il y a cependant des lignes d'aménagement du territoire indispensables : il faut les maintenir, il faut les subventionner. Mais vous voyez que la question de la péréquation, que vous soulevez Mme Lienemann, est compliquée. Ce système existe aujourd'hui pour le chemin de fer. Or, on ouvre actuellement à la concurrence les TGV. La question de la péréquation se pose donc. En effet, toutes les lignes TGV qui n'ont pas d'arrivée à Paris sont déficitaires. Elles sont subventionnées car la SNCF gagne de l'argent sur Lyon-Paris, Lille-Paris et Le Mans-Paris. Il faut donc subventionner l'ensemble avec trois branches du réseau. Soit on a une compagnie aérienne qui s'occupe de tout en France et la compagnie fait de la péréquation, comme la SNCF. Le risque de l'ouverture à la concurrence est que les compagnies se focalisent sur les lignes rentables, ce que font les compagnies low-cost. Soit on fait des paquets : par exemple le Paris-Toulouse cumulé avec un Paris-Auch. Mais cela implique d'avoir un État omniscient, qui sait qu'en couplant telle ligne ou telle ligne, on réussirait à avoir une péréquation. Je suis donc relativement prudent sur ces modèles. En tant qu'économistes, nous avons des problèmes d'affectation et de redistribution. Concernant l'affectation, nous estimons qu'il faut laisser les entreprises faire pour être productifs, en l'espèce, en les laissant fixer les tarifs pour attirer les passagers. Cependant, cette affectation optimale laisse de côté un certain nombre de liaisons : il faut donc de la redistribution et des obligations de service public. Si l'Union Européenne s'est opposée au système des paquets, c'est qu'il produit des phénomènes de distorsions. De mon point de vue, on va donc garder les obligations de service public.

Madame la rapporteure, vous demandiez si on devait faire de l'intéressement et des pénalités : ceci devrait exister depuis longtemps ! Si vous mettez en place un système d'obligations de service public, vous devez mettre, symétriquement, des intéressements et des pénalités.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Le problème des pénalités, c'est qu'elles ne sont pas suffisantes et elles n'ont aucun effet ! Sur le Paris-Aurillac, nous avons eu des annulations en masse, nous avons été redirigés vers d'autres aéroports, par exemple vers Toulouse ou Montpellier. Quand vous atterrissez à Toulouse ou Montpellier, vous n'êtes pas arrivés à Aurillac ! Les pénalités sont donc inopérantes.

M. Yves Crozet. – Il faut donc trouver un meilleur système d'incitation.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – En abordant la question du régulateur, vous venez de nous livrer une piste de réflexion intéressante. Dans le cadre de la loi « PACTE », Le Sénat a obtenu que le statut d'autorité administrative indépendante soit conféré au régulateur. Une ordonnance doit être examinée avant la fin juillet. Nous pourrions inscrire dans les critères de régulation une pondération tarifaire tenant compte d'une modulation pour les lignes d'aménagement des territoires.

M. Yves Crozet. – Sur la question de savoir si les drones, les taxis volant ou l'hyperloop vont s'intégrer dans les aéroports, soyons clair, il s'agit de joujoux de milliardaires. On ne pourra pas justifier auprès de la population de mettre en place une taxe sur les carburants et, en même temps, permettre à quelques-uns seulement de se poser en taxi volant cela va poser problème.

Encore une fois il faut repenser le développement de certaines plateformes aéroportuaires en faisant attention au fait que le transport aérien est un monde de chimère. Je prends pour exemple le Concorde ou l'échec de l'A380 qui était annoncé comme la solution au développement du trafic aérien alors que l'A350 était lancé et allait devenir son concurrent direct. On nous fait rêver avec des taxis volants et des trottinettes !

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Je suis moins pessimiste concernant les stratégies développées par les régions, car leurs compétences sont réaffirmées et récentes. Comment voyez-vous se faire la maturation du secteur ?

M. Paul Chiambaretto. – Concernant la concurrence par paquet, je partage l'analyse du professeur Crozet. Même si je partage l'idée du régulateur omniscient. Une grande partie des vols Paris-Provence, plus de 50 % des passagers, concernent la liaison vers les hubs et les vols internationaux. Quelle est la bonne péréquation ? C'est compliqué de le savoir.

Sur la question de la rationalisation pour éviter la fermeture des aéroports. Les aéroports ont des capacités en termes de pistes, de technologies et de savoirs faire qui permettrait de spécialiser les plateformes par type d'activité, maintenance à Perpignan, logistique ou passagers, permet de conserver des aéroports en activités. Quand dans un rayon de 100 kilomètres trois font de la maintenance, n'aurions-nous pas intérêt à regrouper cette activité ? Cela permettrait de faire des économies d'échelle et de développer l'attractivité. Par exemple, l'aéroport de Nîmes est maintenu grâce à l'activité des Canadair de la sécurité civile, pas par l'activité commerciale passagers.

Comment innover dans un aéroport avec des recettes non aéronautiques afin de générer des recettes ? J'ai une vision plus optimiste sur les taxis volant, mais ils existeront d'abord à Paris ou la Côte d'Azur mais pas à Aurillac. Plus l'aéroport est grand, plus la part des recettes non aéronautiques, parkings, *duty free*, sont élevées. C'est logique puisque c'est corrélé avec le trafic. Mais rien n'empêche un petit aéroport de repenser ses services ou de créer un parc d'activités économiques pour dégager de nouvelles recettes et diviser les risques. Il y a bien une question d'aménagement des territoires autour des aéroports.

Concernant la politique volontariste sur l'aérien, je partage l'analyse pour la France d'investir davantage dans l'aérien qui est un secteur mal aimé. Ce secteur s'autofinance fortement. Une étude de la commission européenne indique que le secteur s'autofinance à hauteur de 82 % alors que ce taux est de 16 % à 19 % pour le train.

Concernant l'évolution des contrats d'OSP, cette question me rappelle la théorie du modèle « principal-agent ». Vous avez un principal, en l'occurrence l'Etat qui va déléguer une activité à un agent, une compagnie aérienne. La question qui se pose est de savoir dans quelle mesure les intérêts de la compagnie et de l'Etat vont s'aligner. Alors quand l'information est partagée, c'est parfait. Le problème c'est l'asymétrie d'information. L'Etat ne sait pas exactement ce que peut faire la compagnie aérienne et quelles sont ses structures de coûts. Quelques chercheurs ont analysé les systèmes d'OSP à travers le modèle « principal-agent » et leurs conclusions principales sont d'inciter plutôt par les résultats que par les moyens. C'est le meilleur moyen de pousser l'agent, la compagnie aérienne, à faire le plus d'effort de productivité puisqu'on lui laisse le plus de marges de manœuvre possible. Il faut entre le régulateur, l'Etat, et l'agent aligner à la hausse la rémunération lorsque les objectifs sont remplis. Il y a des malus à renforcer si les résultats ne sont pas atteints, mais il faut aussi des bonus.

M. Jordi Ginesta. – Vous nous dites que le transport aérien est souvent non rentable et qu’il vit de subventions. Mais s’il n’était question que de rentabilité, il faudrait fermer des aéroports. Par ailleurs, la SNCF a une dette considérable. Les lignes d’autobus ne fonctionneraient pas si elles n’étaient pas subventionnées. Les routes sont gratuites mais leur entretien a un coût. Ma question tient compte de la configuration de nos 36 000 communes, et ne considérez-vous pas que l’on va vers une métropolisation de notre pays et que l’on n’a plus les moyens d’irriguer tous les territoires ?

M. Rachid Temal. – Je souhaite intervenir sur la partie environnementale. Comment voyez-vous la question de l’inter modalité, notamment avec le ferroviaire ? Sur Roissy, la gare TGV ne relie pas suffisamment de gares. Deuxièmement, sur l’écologie, je pense que maintenant aucun opérateur conséquent ne peut expliquer qu’il n’y aura pas de taxe sur le kérosène. Globalement, tout le monde comprend qu’il sera compliqué de rester dans le statu quo actuel. Quel serait votre vision d’un modèle vertueux ? Ensuite sur la recherche comment voyez-vous l’innovation dans les aéronefs et les carburants ?

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Je me pose des questions sur le lien entre transport aérien et climat. Il a été affirmé par la FNAM que l’aérien ne serait pas plus polluant que le ferroviaire en incluant les coûts environnementaux de construction des voies et des rames. Avez-vous des éléments comparatifs à fournir ?

D’autre part, si une taxe carbone devait être mise en place sur les vols intérieurs, Quelle forme pourrait-elle prendre pour en limiter l’impact en particulier sur les lignes d’aménagement de territoires extrêmement enclavés ? Une exonération totale serait-elle envisageable ou alors un mécanisme de péréquation en fonction du degré de substituabilité par un autre mode de transport ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Sachant qu’il existe déjà un modèle de péréquation pour assurer la sûreté des aéroports.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je suis assez dubitative sur la régulation par le coût de l’énergie. Une suppression d’aéroport se traduira par l’obligation de prendre le train ou la voiture, ce qui pose le problème du calcul du bilan carbone généré par chaque individu. C’est un problème complexe. Est-ce que l’on recherche à développer des moyens aériens de transports moins polluants ? Lorsque j’étais députée européenne, j’ai soutenu des projets sur les dirigeables notamment pour transporter du fret. Est-ce que ce ne serait pas une piste d’avenir pour diversifier l’activité de certains aéroports ? Voyez-vous d’autres innovations possibles, autres que celles portant sur le kérosène, qui serait de nature à limiter l’impact climatique ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Je profite de la question de ma collègue pour aborder les recherches sur l’avion électrique qui butent sur le problème du poids des batteries. Mais certains disent que sur les lignes régionales, des avions moins lourds, moins capacitaires, pourraient résoudre la question même s’il faut se garder des chimères.

M. Yves Crozet. – Sur toutes les questions environnementales, les bilans comparatifs entre l’aérien et le ferroviaire ont été faits. En Suède, les autorités hésitent à relier en TGV Göteborg et Stockholm compte tenu du trafic qui nécessiterait entre 30 et 40 années d’exploitation pour économiser le CO₂ lié à la construction de la ligne. Le conseil d’administration de RFF, lors de l’ouverture du TGV Rhin-Rhône, en 2011, disaient qu’il faudrait 14 années de trafic pour compenser les émissions. Comme le trafic est beaucoup

moins élevé que prévu, il faudra plutôt entre 20 et 25 ans. S'il faut arrêter le tout TGV, c'est aussi parce que l'on se rend compte que certaines lignes n'ont pas de sens, coûteraient des fortunes, nécessiteraient de subventionner les usagers et ne couvriraient jamais les émissions de CO₂. Il est évident qu'entre Bordeaux et Lyon, il ne faut surtout pas construire une ligne TGV car le trafic potentiel est faible, quelques centaines de passagers par jours alors qu'une ligne représenteraient des dizaines de milliards d'euros et quelques avions suffiraient. Le transport aérien a toute sa légitimité pour ce type de trafic.

Ensuite sur la recherche, le transport aérien fait déjà des progrès. Les consommations unitaires de CO₂ ont diminué et c'est du fait de l'efficacité et de l'attractivité de ce mode de transport qu'il y a un effet rebond. Sur les nouveaux modes de propulsion, la puissance massique des carburants fossiles est sans équivalent à ce jour : c'est le nombre de kilomètre que l'on peut faire avec un litre de kérosène. C'est sans commune mesure avec une batterie ou avec l'hydrogène. Il y a aussi les agro carburants mais qui posent problème du point de vue de l'environnement. Pour le dirigeable, il s'agit peut-être d'un marché de niche mais il y a une notion économique simple : combien cette technologie va coûter et à quelle vitesse le dirigeable va se déplacer ? On va se rendre compte que le poids lourd ou le bateau est plus adapté. Le monde des transports fonctionne sur une logique d'asymptote car nous sommes dans un monde de généralisation et de massification. C'est le succès de la voiture même si elle est mal utilisée aujourd'hui. Attention à l'hyperbole selon laquelle une petite solution locale pourrait traiter un problème global, par exemple transporter 300 personnes à 10 000 kilomètres.

Enfin, nous sommes effectivement en voie de métropolisation pour une raison liée à l'évolution des qualifications. La puissance de Lyon, Bordeaux ou Toulouse, des zones qui se développent plus vite que la région parisienne, est la concentration des emplois de niveaux moyen et supérieur qui font les gains de productivité. En zone rural, s'il y a plus de 40 % des voix pour Madame Le Pen, c'est en raison du fossé qui se creuse avec les métropoles. De plus dans l'aérien, ce phénomène se renforce et on aura du mal à l'éviter.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Est-ce que le transport aérien ne serait pas une façon de rééquilibrer le territoire, c'est la question. Les stratégies des régions diffèrent. Par exemple Bordeaux a construit un aéroport low cost et a ouvert des lignes transversales qui ne vont pas vers Paris. Cela a eu pour effet de contrebalancer l'arrivée du TGV tout en augmentant l'activité de l'aéroport vers d'autres destinations.

M. Yves Crozet. – Oui au sens où le trafic augmente plus vite sur les plateformes de Lyon, Bordeaux et Toulouse que sur celle de Paris. Mais ce phénomène de métropolisation n'est pas vrai pour Clermont-Ferrand. Entre le TGV et l'avion, ce n'est pas de la substituabilité, c'est de la complémentarité. Les gares TGV dans les grands hubs, Schiphol, Francfort, Paris, augmentent le trafic aérien et ferroviaire en même temps.

M. Paul Chiambaretto. – Je ne vais pas revenir en détail sur la métropolisation des flux ou en tout cas leur polarisation. Le seul remède serait d'éviter de créer des liens entre les villes secondaires et la ville principale, car ces liens renforcent ce phénomène de polarisation. L'objectif serait plutôt de renforcer les flux entre les villes secondaires.

On observe aujourd'hui de faibles flux intermodaux. Si l'on prend l'exemple de la gare TGV de l'aéroport Charles-de-Gaulle, très peu de compagnies peuvent se dire que leurs passagers iront prendre le TGV à Roissy une fois l'avion atterri : du fait de la faiblesse de la

desserte de cette gare TGV, la plupart des passagers passeront par le RER puis par une gare au centre de Paris. Il s'agit de l'une des principales limites à la substituabilité.

Les questions de la taxe kérosène ou de la taxe carbone interrogent sur la contribution du secteur aérien à l'environnement. Je tiens en préambule à rappeler que le transport aérien est un secteur particulièrement taxé. Une étude réalisée l'année dernière par le syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA) expliquait que le prix total d'un billet d'avion était constitué par environ 30 % de taxes et 20 % de redevances. 50 % uniquement revient à la compagnie aérienne. Celle-ci a évidemment des coûts, puis son semblant de profit sera taxé. À la fin, et c'est par exemple le cas d'Air France, le profit est de l'ordre de quatre euros par passager. À partir de là, si l'on impose une taxe de deux euros par passager, on ampute de moitié le profit de la compagnie. Ces ordres de grandeur sont importants à garder à l'esprit.

Sur la question plus spécifique de la contribution au climat, le transport aérien représente environ 2 % des émissions carbone au niveau mondial. Ces émissions augmentent toutefois moins vite que le nombre de passagers. Entre 2000 et 2017, le transport aérien a vu son nombre de passagers croître de 57 %, tandis que ses émissions n'augmentaient que de 14 %. Cela signifie que les émissions de CO₂ par passager ont diminué de 25 % en une quinzaine d'années ! Je ne suis pas certain que d'autres secteurs en fassent autant.

En termes technologiques, de nouvelles générations d'avions qui consomment 2 à 3 litres au 100 par passagers sont mis en place. En termes d'engagements institutionnels, le secteur a indiqué avoir pour objectif une réduction de 50 % des émissions de CO₂ à l'horizon 2050 par rapport à 2005. Le secteur s'est donc fortement engagé.

Néanmoins, dans l'hypothèse de la mise en place d'une taxe kérosène, que faudrait-il faire ? Cette taxe pose un certain nombre de questions.

La première est que l'exemption des taxes kérosènes est historiquement justifiée par l'autofinancement du secteur aérien. Celui-ci finance en effet un certain nombre de missions, dont des missions régaliennes. Taxer le kérosène signifierait finalement que le transport aérien n'a plus aucune raison de financer des missions qui relèvent de l'État. C'est notamment le cas de la sûreté, dont les coûts sont ceux qui augmentent le plus dans le temps.

Le deuxième aspect de ce sujet est celui de la zone géographique : cette taxe serait-elle internationale, européenne, ou nationale ? La ministre avait parlé d'une zone européenne, ce qui permettrait d'éviter les distorsions à l'intérieur de l'Europe. Pour autant, cela générerait d'autres distorsions à l'extérieur de l'Europe. Le risque est que les acteurs favorisent les correspondances, par exemple à Dubaï ou à Istanbul. Or, les vols avec correspondance génèrent beaucoup plus de CO₂.

Une autre interrogation concerne le bénéfice de cette taxe. Aurait-elle vocation à financer le secteur aérien ou d'autres secteurs comme le fait aujourd'hui la taxe de solidarité ? Dans ce second cas, se pose la question de savoir pourquoi est-ce au secteur aérien de financer cela. En revanche, si la taxe kérosène a pour objet de financer la recherche et le développement du transport aérien, elle serait bien plus acceptable.

On pourrait également proposer une taxe carbone à revenus neutres : cette idée revient à utiliser la création d'une nouvelle taxe pour essayer de limiter les inégalités fiscales. Les travaux macroéconomiques évoquant cette idée partent du principe que le travail est trop

taxé mais que les matières environnementales ne le sont pas assez. L'enjeu de cette nouvelle taxe ne serait donc pas forcément d'accroître les recettes de l'État, mais de proposer une logique incitative de façon à essayer de changer le coût relatif entre les différentes charges. De manière générale, ces modèles montrent d'une telle taxe serait favorable à la croissance économique.

Le secteur du transport aérien réclame, et cela s'est vu dans le cadre des Assises, une baisse des charges, tandis que Gouvernement propose une nouvelle taxe. Ne pourrait-on pas créer une nouvelle taxe carbone pour inciter les compagnies à faire plus d'efforts, avec, en contrepartie, une baisse de taxes sur tel ou tel poste ? Cela permettrait de répondre à la problématique de la compétitivité, tout en essayant de rendre vertueux le transport aérien.

Dernier point, sur la question qui a été posée concernant le coût environnemental des autres constructions. Une étude de 2012 fait référence en la matière : elle tente de comprendre dans quelle mesure le secteur ferroviaire peut compenser les émissions carbonées liées à la construction de nouvelles lignes. Elle a indiqué que pour compenser la création d'une ligne TGV de 500 kilomètres, il fallait entre 10 et 20 millions de passagers par an pendant 50 ans. Ces chiffres méritent d'être vérifiés, mais ils donnent un ordre de grandeur. Ils permettent de comprendre que la construction de lignes TGV n'est pas forcément la meilleure solution pour des liaisons entre petites villes, qui n'atteignent pas les 10 à 20 millions de passagers par an. Peu de lignes sont encore éligibles en France.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Merci beaucoup. Il est vrai que sur la taxe de solidarité, nous aurons le débat au moment du projet de loi de finances. Dans la loi d'orientation des mobilités, l'Assemblée nationale a voté le principe d'un rapport dont l'idée est d'affecter l'excédent de la taxe de solidarité au financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Il y a certes un besoin de financement, mais il peut sembler paradoxal de demander au transport aérien de financer son empreinte carbone et d'aller financer un mode de transport finalement concurrent. On peut s'interroger s'il ne serait pas plus utile de flécher ces 30 millions d'euros vers les biocarburants par exemple, vers la recherche.

M. Paul Chiambaretto. – Dans son rapport sur la compétitivité du transport aérien de 2017, la Cour des Comptes s'étonnait du fléchage des fonds issus de la taxe de solidarité. C'est quelque chose qui revient assez régulièrement.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Nous avons pointé qu'il y avait un excédent. Au moment des Assises du transport aérien, nous nous étions posé la question de baisser la taxe au niveau de la consommation réelle. Cela n'a pas été retenu. Désormais, l'excédent est orienté vers l'AFITF. Mais le débat va très vite et pourrait s'orienter à nouveau vers le financement de la recherche environnementale. On sait en effet que le transport aérien a besoin d'assurer une transition et les conditions de sa viabilité. Je pense que tout le monde en est conscient et qu'on le souhaite tous. Le débat aura lieu.

Je vous remercie pour cet échange très roboratif. C'est une vraie mine d'informations qui constituent des pistes de travail pour nous. Un grand bravo à vous deux, merci.

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

La réunion est close à 17 h 40.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 1^{ER} JUILLET ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 2 juillet 2019

à 17 heures

Salle Clemenceau

En commun avec la commission de l'aménagement du territoire

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. François de Rugy, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à l'énergie et au climat.

Mercredi 3 juillet 2019

à 9 h 30

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition, sous forme de table ronde, sur le thème de la qualité frauduleuse des steaks hachés fournis aux associations caritatives

à 9 h 30 :

. M. Jacques Baillet, Président du réseau des Banques Alimentaires ;

. M. Olivier Grinon, Membre du Bureau national du Secours populaire français ;

. M. Patrice Blanc, Président des Restos du Cœur ;

. M. Anne Bideau, Directrice des activités bénévoles et de l'engagement de la Croix-Rouge française .

à 10 h 30 :

. M. Jean-Philippe Vinquant, directeur général de la cohésion sociale (DGCS) ;

. Mme Virginie Beaumeunier, directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ;

. Mme Christine Avelin, directrice générale de FranceAgrimer.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 3 juillet 2019

à 9 h 45

Salle René Monory

- Examen du rapport d'information de M. Ronan Le Gleut et Mme Hélène Conway-Mouret sur la défense européenne.

- Examen du rapport d'information de MM. Ladislav Poniatski et Jean-Marc Todeschini sur la situation en Turquie.

Commission des affaires sociales

Mercredi 3 juillet 2019

à 9 heures

Salle n° 213

- Audition de M. Denis Morin, président de la 6ème chambre de la Cour des comptes, sur la certification des comptes de la sécurité sociale pour 2018 et sur la situation financière de la sécurité sociale en 2018.

- Audition de M. Denis Morin, président de la 6ème chambre de la Cour des comptes pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article LO. 132-3-1 du code des juridictions financières, sur la politique de prévention et de prise en charge du VIH.

Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale

Mardi 2 juillet 2019

à 14 h 30

Salle n° 213

Audition de M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 2 juillet 2019

à 9 h 30

Salle n° 245

- Examen des amendements de séance sur le texte de la commission n° 598 (2018-2019) sur le projet de loi n° 573 (2018-2019) portant ratification de l'ordonnance n° 2019-207 du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 (Rapporteur : M. Claude Kern).

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 1er juillet 2019 à 12 heures

Mercredi 3 juillet 2019

à 9 h 30

Salle 1/2 Clemenceau - côté vestiaire

Captation vidéo

- Audition de M. Damian Collins, président de la commission « Numérique, Culture, Médias et Sport » de la Chambre des communes britannique, M. Julian Knight et Mme Jo Stevens,

membres, sur le rapport final de la commission sur la désinformation et les « fausses nouvelles » publié le 18 février 2019.

à 14 h 30

Salle n° 245

- Examen des amendements de séance sur le texte de la commission n° 582 (2018-2019) sur la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture, tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse (Rapporteur : M. David Assouline).

Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance est expiré.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 2 juillet 2019

à 17 heures

Salle Clemenceau

- Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de M. François de Rugy, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à l'énergie et au climat (en commun avec la commission des affaires économiques) (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

- Désignation des candidats appelés à siéger au sein de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi n° 286 (A.N., XV^e législature), modifié par l'Assemblée nationale en première lecture après engagement de la procédure accélérée, d'orientation des mobilités.

Commission des finances

Mercredi 3 juillet 2019

à 9 heures

Salle n° 131

- Audition, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010 838 du 23 juillet 2010, relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, de Mme Stéphane Pallez, candidate proposée par le Président de la République aux fonctions de présidente-directrice générale de La Française des jeux (ouverte au public et à la presse – Captation vidéo).

- Vote sur la proposition de nomination par le Président de la République aux fonctions de présidente-directrice générale de La Française des jeux (dépouillement simultané du scrutin au sein des commissions des finances des deux assemblées).

- Examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de loi n° 589 (2018-2019) de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée.

- Désignation d'un membre du Bureau de la commission.

- Nomination des rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (programmes « Infrastructures et services de transports » et « Affaires maritimes ») et du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et de la mission « Investissements d'avenir ».
- Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, sous réserve de sa présentation en Conseil des ministres et de son dépôt.
- Actualisation du programme de contrôle budgétaire de la commission

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

Mardi 2 juillet 2019

à 10 heures

Salle n° 216

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace.
- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 602 (2018-2019) de la commission sur la proposition de loi n° 168 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale, relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires (rapporteur : Mme Marie-Pierre de la Gontrie).
- Examen des amendements éventuels sur les articles délégués au fond (articles 1^{er} et 2) du texte n° 598 (2018-2019) de la commission sur le projet de loi n° 573 (2018-2019) portant ratification de l'ordonnance n° 2019-207 du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 (procédure accélérée) (rapporteur pour avis : Mme Muriel Jourda).

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles

Mercredi 3 juillet 2019

à 18 h 30

Salle n° 6241 - Salle de la commission des affaires économiques – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau
- Nomination des Rapporteurs
- Examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de transformation de la fonction publique

Jeudi 4 juillet 2019

à 9 h 30

Salle n° 216

- Nomination du Bureau
- Nomination des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion

Commission des affaires européennes

Jeudi 4 juillet 2019

à 8 h 30

Salle A120

- Politique spatiale : rapport d'information, proposition de résolution et avis politique de MM. André Gattolin et Jean-François Rapin.
- Réunion plénière de la LXI^e COSAC du 23 au 25 juin à Bucarest : communication de M. Jean Bizet.

Commission d'enquête sur la souveraineté numérique

Mardi 2 juillet 2019

à 14 h 35

Salle RD204 - 2^{ème} étage 46 Vaugirard

à 14 h 35 :

- Audition de M. Jean-François Ferlet, Directeur de la Direction du Renseignement Militaire (DRM).

à 15 h 30 :

- Audition de M. Nicolas Lerner, Directeur général de la Direction Générale de la Sécurité Intérieure (DGSI).

à 17 h 30

Salle RD204 - 2^{ème} étage 46 Vaugirard

- Audition du général Eric Bucquet, Directeur de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD)

Mission d'information sur la sous-utilisation chronique des fonds européens en France

Mercredi 3 juillet 2019

à 16 heures

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 16 heures :

- Audition de MM. Raymond Vall, sénateur du Gers, président de l'Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays, Michael Restier, directeur, et Mme Julie Frère, directrice du Pays de Bray.

à 17 heures :

- Audition de Mme Lucie Becdelièvre, déléguée générale d'Alliance Villes Emploi.

Mission commune d'information « transports aériens et aménagement des territoires »

Mardi 2 juillet 2019

à 16 heures

Salle René Monory

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Patrick Gandil, Directeur général de l'aviation civile.

Jeudi 4 juillet 2019

à 11 heures

Salle René Monory

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

à 11 heures :

- Audition de Mme Élisabeth Borne, Ministre auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, chargée des Transports.

à 12 heures

- Audition de M. Pierre-Olivier Bandet, Directeur général-adjoint de Air France HOP.

Mission d'information portant sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation

Mercredi 3 juillet 2019

à 14 heures

Salle n° 213

- Examen et adoption du rapport de la mission.