

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ..... 507

- *Proposition de loi tendant à renforcer l'effectivité du droit au changement d'assurance-emprunteur – Examen du rapport et du texte de la commission* ..... 507
- *Projet de loi de finances pour 2020 – Désignation des rapporteurs pour avis* ..... 515
- *Projet de loi autorisant la ratification de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, et de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis* ..... 516
- *Groupe de travail sur les nouvelles formes de commerce - Désignation des membres* ..... 517
- *Proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberespace – Cosignature* ..... 517

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 519

- *Projet de loi de finances pour 2020 -Audition du général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale* ..... 519
- *Offensive turque dans le Nord-Est syrien - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (sera publié ultérieurement)*..... 534
- *Projet de loi de finances pour 2020 - Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées* ..... 534
- *Offensive turque dans le nord-est syrien – Audition de S.E. Monsieur Ismail Hakki Musa, ambassadeur de Turquie en France (sera publié ultérieurement)* ..... 548
- *Projet de loi de finances pour 2020 – Audition du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de terre (sera publié ultérieurement)*..... 548
- *Projet de loi de finances pour 2020 – Audition du général Lecointre, chef d'état-major des armées (sera publié ultérieurement)* ..... 548

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 549

- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 – Audition de Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, et de M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics* ..... 549
- *Audition de Mme Emmanuelle Cortot-Boucher, en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, en vue de sa nomination aux fonctions de directrice générale de l'Agence de la biomédecine* ..... 569
- *Déplacement en Espagne sur le système de santé et de sécurité sociale - Communication* ..... 578

- *Accès précoce aux médicaments innovants – Communication de Mmes Catherine Deroche et Véronique Guillotin et M. Yves Daudigny*..... 584
- *Questions diverses*..... 590

## **COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ..... 591**

- *Désignation d'un rapporteur* ..... 591
- *Audition de Mme Chantal Jouanno, présidente de la Commission nationale du débat public*..... 591
- *Compte rendu de la réunion du Bureau de la commission* ..... 604

## **COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION ..... 605**

- *Mission d'information sur les nouveaux territoires de l'éducation - Présentation du rapport d'information*..... 605
- *Audition de M. Claude Atcher, directeur général du groupement d'intérêt public « Coupe du monde de rugby France 2023 »*..... 618
- *Proposition de loi visant à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du Patrimoine - Procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement) - Examen du rapport et du texte de la commission* ..... 634

## **COMMISSION DES FINANCES..... 655**

- *Green Budgeting - Audition de M. Dorian Roucher, inspecteur des finances, de Mmes Sylvie Alexandre, ingénieure générale des ponts, des eaux et forêts, et Florence Tordjman, inspectrice générale de l'administration et du développement durable* ..... 655
- *Proposition de loi visant à adapter la fiscalité de la succession et de la donation aux enjeux démographiques, sociétaux et économiques du XXI<sup>e</sup> siècle - Texte examiné conformément à la procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement) - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 669
- *Contrôle budgétaire - Suites données aux rapports sur la modernisation de la navigation aérienne et sur la compétitivité du transport aérien - Communication* ..... 692
- *Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Examen du rapport spécial* ..... 699
- *Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » - Examen du rapport spécial* ..... 704
- *Rapport relatif à la fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique - Audition de M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires*..... 707

<b>COMMISSION DES LOIS .....</b>	<b>721</b>
• <i>Audition de M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur, et de M. Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur, à la suite de l'attaque survenue à la Préfecture de police le 3 octobre 2019 .....</i>	<i>721</i>
• <i>Nomination de rapporteur.....</i>	<i>743</i>
• <i>Projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission .....</i>	<i>743</i>
• <i>Proposition de loi et proposition de loi organique, modifiées par l'Assemblée nationale, visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral – Examen, en deuxième lecture, du rapport et des textes de la commission.....</i>	<i>746</i>
• <i>Proposition de loi visant à moderniser la régulation du marché de l'art – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>755</i>
• <i>Proposition de loi tendant à renforcer l'encadrement des rave-parties et les sanctions à l'encontre de leurs organisateurs – Examen du rapport et du texte de la commission .....</i>	<i>766</i>
• <i>Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>776</i>
<b>MISSION COMMUNE D'INFORMATION RELATIVE AU SAUVETAGE EN MER .....</b>	<b>787</b>
• <i>Audition de la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) .....</i>	<i>787</i>
• <i>Audition de MM. David Monnereau, président, et David Bossard, sauveteur bénévole de la station SNSM des Sables-d'Olonne .....</i>	<i>811</i>
<b>COMMISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE D'ÉVALUER LA GESTION DES CONSÉQUENCES DE L'INCENDIE DE L'USINE LUBRIZOL .....</b>	<b>817</b>
• <i>Réunion constitutive .....</i>	<i>817</i>
<b>PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 21 OCTOBRE ET A VENIR .....</b>	<b>823</b>



**COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES****Mercredi 16 octobre 2019****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -***La réunion est ouverte à 9 h 30.***Proposition de loi tendant à renforcer l'effectivité du droit au changement d'assurance-emprunteur – Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Avant de laisser la parole à Mme Élisabeth Lamure, qui nous présentera dans un instant son rapport sur la proposition de loi visant à renforcer l'effectivité du droit au changement d'assurance-emprunteur, je voudrais rappeler les règles qu'il nous faudra respecter dans la suite de la discussion.

Cette PPL ayant été inscrite à l'ordre du jour de la séance par un groupe d'opposition, dans le cadre d'un espace réservé, nous sommes tenus d'appliquer le *gentlemen's agreement* conclu en 2009 entre les présidents de groupe et de commission et validé par la Conférence des présidents. En vertu de cet accord, la commission ne peut modifier le texte, sauf accord du groupe auteur de la demande d'inscription à l'ordre du jour de la séance publique. Il s'agit de s'assurer que le texte discuté en séance n'aura pas été au préalable dénaturé par la commission, contre la volonté de ses auteurs.

Si aucun amendement n'est déposé en commission, ou si ceux qui sont déposés n'ont pas reçu l'accord de l'auteur du texte, nous avons deux choix : soit adopter l'ensemble de la proposition de loi sans l'amender, soit ne pas l'adopter afin que la discussion en séance porte, en l'absence de texte de la commission, sur le texte initial. En cas d'amendements déposés et ayant reçu l'accord de l'auteur du texte – ce qui est le cas aujourd'hui –, la procédure est habituelle, puisque nous débattons et voterons sur chacun de ces amendements.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Comme vient de le rappeler la présidente, notre exercice s'inscrit dans le cadre du *gentlemen's agreement*. Les amendements qui vous seront proposés ont tous reçu l'accord de l'auteur de la proposition de loi.

Nos travaux s'inscrivent dans la lignée de ceux effectués ces dernières années par nos collègues Daniel Gremillet et Martial Bourquin. Le texte que nous étudions aujourd'hui, dont l'auteur est M. Bourquin, vise à mettre la touche finale à une aventure démarrée il y a près de dix ans, et dont le but est de permettre concrètement au consommateur de résilier son assurance-emprunteur. Nous avons eu des échanges fructueux, qui nous ont permis d'avancer dans une direction que je crois favorable au consommateur, souvent désigné à juste titre comme la partie faible du contrat.

Avant d'examiner les solutions proposées par le texte pour renforcer l'effectivité du droit de résiliation, je voudrais préciser de quoi l'on parle et rappeler quelques chiffres.

L'assurance-emprunteur est une question importante, au cœur de la vie quotidienne de nos concitoyens, puisqu'elle conditionne, dans la majorité des cas, l'obtention d'un prêt immobilier. Elle facilite l'accès au crédit de tous les segments de la population. Environ un million de crédits immobiliers ont été signés en 2018, et à peu près autant de

nouveaux contrats d'assurance-emprunteur. Les cotisations de cette assurance représentent environ 9 milliards d'euros par an. En moyenne, l'assurance-emprunteur représente entre 6 et 15 % du montant du prêt pour un ménage, selon son profil de risques. Ne pas être entravé lorsqu'on souhaite faire usage de son droit à résiliation est donc une question non seulement d'égalité et de légalité, mais aussi de pouvoir d'achat.

Depuis 2010, le législateur est intervenu à quatre reprises afin d'ouvrir puis d'élargir progressivement le droit à la résiliation de cette assurance, augmentant ainsi la concurrence sur ce marché. De fait, l'objectif d'une baisse des tarifs au profit du consommateur a été rempli, d'après la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). En ciblant spécifiquement les profils les moins risqués, les assureurs alternatifs ont proposé des tarifs plus bas et permis de diminuer les prix moyens, forçant les bancassureurs à s'aligner et à diminuer à leur tour les prix afin de conserver leur clientèle. C'est la raison pour laquelle les parts de marché n'ont que peu évolué : si les bancassureurs détiennent toujours 87 % du marché, c'est avant tout parce qu'ils se sont adaptés à la concurrence. En tout état de cause, le ratio entre cotisations d'assurance-emprunteur et total des encours immobiliers est passé de 0,77 % à 0,69 % en dix ans, ce qui s'est traduit par plusieurs milliers d'euros d'économie pour les assurés qui ont changé d'assureur.

Pour autant, les intentions du législateur ne sont pas toujours respectées sur le terrain, soit en raison d'incertitudes juridiques, soit à cause de manœuvres dilatoires de certains prêteurs visant à entretenir la confusion du consommateur.

Une partie de ces manquements tirerait son origine du flou juridique entourant la notion de « date d'échéance » du contrat d'assurance-emprunteur. Certains contrats n'en disposent pas, car ils ont été signés avant le droit à résiliation en 2014, puis 2017 ; d'autres présentent au contraire plusieurs dates, qui peuvent toutes en même temps prétendre à ce qualificatif. C'est ce flou qui est parfois exploité par certains prêteurs pour indiquer au consommateur qu'il n'a pas respecté la bonne date et qu'il ne peut donc pas partir à la concurrence.

Pour répondre à ce problème, M. Martial Bourquin propose deux solutions. La première, à l'article 1<sup>er</sup>, précise que la date d'échéance est la date anniversaire de la signature du prêt par l'emprunteur. Cela reprend un avis rendu à l'unanimité en novembre 2018 par le Comité consultatif du secteur financier (CCSF), qui réunit les banques, les assurances et les consommateurs. Cette réalisation est suffisamment rare pour être soulignée, et c'est pourquoi je vous proposerai d'aller au bout de la démarche en transcrivant également la partie de l'avis du CCSF qui offre la possibilité à l'assuré de choisir une autre date d'échéance prévue dans son contrat s'il le souhaite. Ainsi, celui-ci garde véritablement la main sur la période de résiliation qui lui convient le mieux, ce qui est un facteur de clarté et de bonne appropriation de ce droit.

Il me semble également utile de prévoir que, sur la notice que le prêteur remet à l'emprunteur lorsqu'il lui propose une assurance et qui énumère les risques garantis, doive figurer cette nouvelle définition de la date d'échéance. Nous avons par ailleurs constaté qu'en cas de perte par l'assuré de sa fiche standardisée d'information (FSI), qui retrace les garanties que le prêteur juge nécessaires pour accepter une demande de substitution, celui-ci est dans l'impossibilité de comparer les offres sur le marché. Or, certaines demandes d'envoi d'une nouvelle FSI restent lettre morte.

Je vous proposerai donc, en accord avec l'auteur de la proposition de loi, un amendement qui, pour plus de clarté, reprend dans son entièreté la conclusion du CCSF, et qui prévoit que cette nouvelle définition de la date d'échéance figure sur la notice, et que l'assuré puisse se voir communiquer, à sa demande, la FSI tout au long de la durée du crédit.

J'en arrive à la deuxième solution proposée par ce texte : il s'agit de créer pour les assureurs une obligation d'informer l'assuré trois mois avant la date d'échéance de son droit à résiliation. L'assuré pourrait résilier son assurance à tout moment si l'assureur manque à cette obligation. Bien entendu, je partage l'objectif de bien informer le consommateur : ce n'est qu'ainsi qu'il connaîtra ses droits et pourra faire jouer la concurrence. Toutefois, les auditions ont permis de mettre en exergue un nombre important de difficultés pratiques, pour ne pas dire d'impossibilités.

En effet, tous les assureurs ne connaissent pas la date de signature de l'offre de prêt, puisqu'elle relève des relations contractuelles entre un prêteur et l'emprunteur. Par conséquent, et notamment pour les contrats en cours, les assureurs seraient contraints de calculer une période d'envoi de l'information à partir d'une date qui leur est inconnue. Ils seraient ainsi placés involontairement dans l'illégalité, et cette obligation serait source d'un contentieux de masse. Il faudrait alors qu'ils demandent aux différents prêteurs, contrat par contrat, la date personnalisée de signature de chacun de leurs millions de contrats.

Néanmoins, cette difficulté matérielle ne doit pas nous empêcher d'avancer sur l'information du consommateur. Il y va de la bonne application de la loi. C'est pourquoi il me semble préférable de créer une obligation pour l'assureur d'informer chaque année l'assuré de son droit général à résiliation, et des délais et procédures qu'il doit respecter s'il souhaite en faire usage. Ainsi, chaque assuré saurait qu'il peut résilier, et serait informé de la démarche à accomplir, charge à lui bien sûr de connaître sa date de signature, ce qui est normalement le cas de toute personne ayant contracté un tel prêt.

Avec les propositions formulées à l'article 1<sup>er</sup>, je tiens à rappeler que l'assuré pourra en outre, si vous l'acceptez, choisir une autre date d'échéance qui lui convienne, si par exemple elle figure sur son contrat d'assurance. Non seulement le consommateur aura la main sur la date de résiliation qu'il préfère, mais il en sera informé chaque année.

Cependant, la possibilité de résilier à tout moment en cas de manquement, si elle constitue une forme de sanction utile, pose plus de problèmes qu'elle n'en résout. Par exemple, elle pose un risque en matière de couverture du prêt, si un assuré résiliait sans avoir trouvé au préalable une autre assurance. Mais une obligation sans sanction risque de rester un vœu pieux. C'est pourquoi je propose un renforcement conséquent des sanctions administratives dans les cas où les prêteurs et assureurs tentent d'induire leurs clients en erreur, de ne pas leur répondre, de le faire hors délai, bref de le tromper avec mauvaise foi.

Ces sanctions viendraient punir le manquement à l'obligation d'information annuelle que je vous propose d'adopter. Aujourd'hui, les sanctions pénales sont de 3 000 euros environ : non seulement leur montant est trop faible, mais elles sont peu appliquées dans la pratique, car une erreur matérielle dans la loi les fait relever à la fois du régime des contraventions et de celui des sanctions pénales. Je vous propose donc de clarifier les différentes sanctions existantes et de les dépénaliser, afin que la DGCCRF et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), soient en charge de les appliquer.

Cela aurait un avantage décisif : contrairement à la procédure judiciaire, rarement déclenchée en raison de la contradiction de la loi, les sanctions administratives peuvent être appliquées très rapidement, et pour chacun des manquements. Leur montant s'élèverait jusqu'à 15 000 euros par infraction pour une personne morale, soit cinq fois plus qu'aujourd'hui ! Si nous voulons frapper vite et fort, elles sont le véhicule idéal.

Enfin, la proposition de loi prévoit un affichage public des décisions de la juridiction en la matière : or, la loi offre déjà à la DGCCRF et à l'ACPR cette possibilité. Si nous leur confions le contrôle et la répression de ces infractions, elles pourront donc en faire usage. Dans ce cas, l'article 3 est pleinement satisfait par les modifications que je vous propose d'apporter à l'article 2, et je vous proposerai donc un amendement de suppression.

Comme prévu par le *vade-mecum* sur l'application de l'article 45 de la Constitution, je vous propose de considérer qu'entrent dans le champ des dispositions présentant un lien direct ou indirect avec le texte les mesures suivantes, qui reprennent logiquement les différents points du texte : la définition de ce que recouvre la notion de date d'échéance ; les moyens de faire connaître efficacement cette date d'échéance à l'assuré ; le renforcement des dispositifs qui permettent à l'assuré de comparer les offres d'assurance-emprunteur sur le marché ; et le régime de sanctions applicable aux manquements aux différentes obligations des prêteurs et assureurs en matière de facilitation du droit à substitution d'assurance.

**M. Martial Bourquin, auteur de la proposition de loi.** – Merci pour ce rapport. Nous avons tenu de nombreuses auditions, et en particulier de représentants du Trésor et de la DGCCRF, ce qui nous a permis de préciser notre texte. La question, en fait, est de faire en sorte que la date anniversaire du prêt soit celle de l'assurance. Actuellement, 30 % des assurés qui demandent une résiliation n'obtiennent aucune réponse ! Et on dit à 20 % d'entre eux qu'ils ne s'adressent pas à la bonne adresse, puisque la banque a sous-traité leur assurance à une compagnie externe. Le marché ne s'est pas ouvert autant que nous le souhaitions, lorsque le Sénat a fait adopter par la commission mixte paritaire (CMP) l'annualisation de la possibilité de résilier l'assurance-emprunteur, ce qui pourrait rapporter quelque trois milliards d'euros aux familles ! Une société d'assurance nous a indiqué avoir déjà rendu, en 2018, 30 millions d'euros à ses assurés. Certains ont touché jusqu'à 20 000 euros ! À l'heure des gilets jaunes, ce n'est pas négligeable. Or, ce monopole n'est toujours pas véritablement ouvert. Nous voulions donc inscrire la date dans la loi. Avec la rapporteure, nous avons trouvé comme solution d'instaurer une obligation d'information annuelle des assurés : chaque année, l'assureur devra rappeler à son client son droit de résilier son assurance-emprunteur.

Et nous mettons en place des sanctions administratives. Quand nous avons alerté la DGCCRF sur ce monopole, celle-ci nous avait écrit que le régime des amendes était inadapté. En dépénalisant celles-ci, nous permettons à la DGCCRF de les établir, et surtout de les publier. Rappelez-vous, pour les délais de paiement des grands donneurs d'ordres aux PME, nous avons constaté que les grandes entreprises préfèrent payer plus cher que de voir leur nom dans la presse. Or la possibilité de pratiquer le *name and shame*, créé par la loi sur la consommation, n'est guère utilisée.

Avec cette PPL, nous faisons un grand pas en avant. Le Trésor et la DGCCRF étaient volontaires pour faire évoluer les choses, car la situation actuelle est préjudiciable au consommateur. Les modifications proposées par la rapporteure, si nous les adoptons, permettront à cette PPL d'aller à l'Assemblée nationale et de devenir rapidement le droit français.



**M. Daniel Gremillet.** – Bravo à la rapporteure, en effet. Je me réjouis que l'ambiance ait changé par rapport à l'époque où je m'occupais de ce sujet. On craignait alors que les clients les plus fragiles ne pâtissent de cette réforme. Et nous ne voulions à aucun prix faire voler en éclat la solidarité. Nous avons trouvé un accord en CMP. Les amendements proposés aujourd'hui donnent un arsenal complet pour la mise en œuvre de cet accord. Ce sujet n'est pas abordé par la présente PPL. Il est vrai que nous n'avons pas de remontées des associations laissant penser que certains de nos concitoyens soient laissés pour compte. Clairement, sur ce produit, il y avait des économies à faire, tant il manquait de compétitivité.

**M. Laurent Duplomb.** – Ne pourrait-on pas simplifier la possibilité, pour les emprunteurs, de ne pas s'assurer ? Le matériel agricole acheté à crédit, par exemple, ne risque pas de perdre de la valeur. Pourquoi assurer le prêt ? Il suffit de le gager. Les banques l'acceptent, mais difficilement, alors que cela devrait être un droit. De même, pourquoi ne peut-on renoncer au délai de rétractation ? Cela allonge considérablement la durée de certains investissements.

**Mme Catherine Procaccia.** – Merci de m'avoir associée à plusieurs auditions. Je travaille sur ce thème depuis une dizaine d'années, mais c'est la première fois que je l'aborde en commission des affaires économiques ! Malgré les dernières réformes, le monopole ne s'est pas vraiment ouvert. M'importe avant tout l'intérêt du consommateur – et c'est vrai que les banques ont dû s'aligner sur la concurrence.

**M. Daniel Dubois.** – En France, l'efficacité de la loi est peu évaluée. Sur cette PPL, l'auteur du texte a procédé lui-même à son évaluation, pour l'améliorer. Exemple ! Je n'ai pas bien compris : la proposition de loi obligera-t-elle les assureurs à une relance annuelle, ou non ?

**M. Jean-Claude Tissot.** – Vu le niveau des taux, le coût de l'assurance est supérieur au montant total des intérêts ! En cas de renégociation, l'économie peut dépasser le coût global de l'assurance habitation pour un jeune couple.

**M. Franck Montaugé.** – Bravo pour ce travail. La modification du Règlement intérieur du Sénat charge les rapporteurs du suivi de l'application de textes comme celui-ci.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Cette PPL ne concerne que les prêts immobiliers, Monsieur Duplomb. La possibilité de résilier une assurance-emprunteur existe déjà, deux mois avant sa date d'échéance. Le présent texte précise la définition de cette date d'échéance, qui est trop peu claire. La Constitution peut nous interdire de traiter différemment les nouveaux et anciens contrats. Et ce sont ces derniers qui posent problème, car on ne sait s'il s'agit de la date de déblocage des fonds, de celle de la signature du contrat, ou de celle des mensualités. Les banques profitent de ce flou, ce qui prive les emprunteurs de leur droit à changer d'assurance.

S'assurer n'est pas une obligation. Mais le prêteur demande des garanties, évidemment. Une hypothèque peut être prise, aussi. Quant au délai de rétractation, il est fait pour protéger le consommateur !

**M. Laurent Duplomb.** – Certes, mais s'il ne veut pas l'utiliser ?

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – M. Bourquin avait proposé que l'assureur doive avertir l'assuré trois mois avant la date d'échéance qu'il pouvait résilier son

assurance. Mais l'assureur ne connaît généralement pas cette date. Comme il y a des millions de contrats, retrouver chaque date aurait été un travail de titan. Aussi avons-nous opté pour un principe d'information annuelle.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Et chacun devra faire le petit effort de rechercher son contrat...

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Exactement. On prend tout de même le consommateur par la main... Il aura toutes les informations utiles. Déjà, les tarifs ont baissé ces dernières années. Si les banques ont conservé 87 % de parts de marché, c'est qu'elles se sont alignées sur la concurrence. Pour les ménages, il s'agit d'un gain significatif.

**M. Martial Bourquin.** – Lors de la CMP, le vrai débat a porté sur la couverture des risques. Il ne s'agissait pas de jeter des emprunteurs dans la difficulté. Mais une étude fine et approfondie, réalisée avec des universitaires, a montré que des contrats d'assurance coûtant le tiers de ceux proposés par les banques proposaient exactement la même couverture ! Si l'on ne veut pas souscrire d'assurance, on peut hypothéquer ses biens. Mais les ménages populaires n'ont pas le choix : il leur faut s'assurer pour obtenir un prêt. Nous voulions inscrire dans la loi un principe selon lequel l'absence de réponse valait déliaison. Mais cela risquait d'avoir pour conséquence que certains prêts se retrouvent sans assurance. Aussi avons-nous préféré veiller à la bonne information du consommateur, pour qu'il puisse résilier en connaissance de cause.

La Fédération bancaire française avait déposé un recours en dénonçant le caractère inconstitutionnel de l'application de la loi aux contrats en cours, puisqu'il n'y a pas de rétroactivité dans notre droit. Le Conseil constitutionnel a tranché en faveur de la possibilité de résiliation annuelle, car il s'agit de l'intérêt général. C'est pour les anciens contrats que c'est le plus important.

**M. Daniel Gremillet.** – À l'époque, les banques ont fait pression, mais le Sénat a résisté. Pour les nouveaux contrats, il n'y avait pas de sujet. Mais pour les personnes plus âgées, ayant par exemple eu un cancer, on craignait que les volontaires pour les assurer ne soient moins nombreux. On nous disait que la démutualisation allait faire exploser la solidarité. En fait, le travail parlementaire a assaini le secteur, et tous les assurés en ont tiré parti.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – C'était une vraie crainte, mais les textes que nous avons votés ont fait baisser les prix pour tous – y compris pour les profils à risques. Le CCSF rendra un rapport en 2020 sur les effets de cette démutualisation, et le Trésor reste très vigilant.

## EXAMEN DES ARTICLES

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

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Mon amendement COM-1 inscrit dans la loi la définition de la notion de date d'échéance qui devra être retenue et renforce les modalités d'information du consommateur.

Un avis du CCSF de novembre 2018 proposait de retenir comme date d'échéance la date anniversaire de la signature de l'offre du prêt par l'emprunteur, sauf si ce dernier

choisit d'en retenir une autre figurant sur son contrat d'assurance. Le consommateur garderait la main sur le moment auquel il souhaite résilier. Cet avis ayant été rendu à l'unanimité, il reflète la position des banques, des assurances et des associations de consommateurs.

Par ailleurs, lorsqu'il lui propose une assurance-emprunteur, le prêteur doit aujourd'hui remettre à l'emprunteur une notice qui rappelle les risques garantis. Cet amendement précise que cette nouvelle définition de la date d'échéance doit figurer sur cette notice.

Enfin, le droit actuel oblige également le banquier à remettre à l'emprunteur une fiche standardisée d'information, qui énumère les garanties à l'aune desquelles il pourra étudier les demandes de substitution d'assurance. Cette fiche doit lui permettre de comparer les assurances sur le marché. Or, l'emprunteur ne garde pas toujours cette fiche. Lorsqu'il la redemande, les prêteurs la renvoient parfois dans des délais trop longs, voire ne la renvoient pas. Cet amendement prévoit donc que la FSI doit lui être envoyée sans frais dans un délai de dix jours lorsqu'il en fait la demande, durant toute la durée du prêt.

**M. Martial Bourquin.** – Je souscris totalement à cet amendement.

**Mme Catherine Procaccia.** – Sur le choix de la date d'échéance par l'assuré, vous parlez d'une « autre date prévue au contrat ». N'est-ce pas ambigu ?

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – C'est une dérogation au principe selon lequel la date de signature de l'offre de prêt est, par défaut, la date d'échéance. Pour les nouveaux contrats en effet, sur lesquels figure une date d'échéance en bonne et due forme, il importe que l'assuré puisse opter pour cette date s'il la trouve plus pertinente.

**M. Martial Bourquin.** – La FSI est indispensable pour recevoir une offre alternative.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Et, pour que la résiliation soit possible, il faut que la nouvelle assurance présente des garanties identiques.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

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

## *Article 2*

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – La PPL crée pour l'assureur une obligation d'information de l'assuré sur son droit à résiliation, tant pour les nouveaux contrats que pour les contrats en cours. Elle prévoit que cette information lui soit transmise trois mois avant la date anniversaire de la signature de l'offre de prêt et qu'en cas de manquement, l'assuré puisse résilier à tout moment sans pénalités. Or, une grande partie des assureurs n'est pas en mesure de connaître cette date. Cette obligation, si elle s'appliquait aux contrats en cours, contraindrait les assureurs à entamer des démarches afin de connaître cette date pour les millions de contrats qui constituent aujourd'hui le stock.

Mon amendement COM-2 propose de créer pour les assureurs une obligation d'information de l'assuré de son droit général à résiliation et des délais qu'il doit respecter s'il compte en faire usage. Cette information devrait être transmise, sur support-papier ou tout

autre support durable, une fois par an et non pas à une période fixe qu'il est matériellement impossible de calculer.

Par ailleurs, cet amendement opère une clarification et un renforcement des dispositifs de sanction dans le cas d'un manquement par le prêteur à ses différentes obligations d'information et d'action lorsqu'il accorde un prêt. Il précise ainsi les sanctions relevant du domaine civil et celles relevant du domaine administratif. Il transforme également les sanctions pénales en sanctions administratives, pour deux raisons. D'une part, elles sont difficilement applicables dans la pratique en raison d'une contradiction dans la loi qui les fait relever à la fois du champ des contraventions et de celui des sanctions pénales. D'autre part, les sanctions administratives sont plus efficaces et plus rapides à mettre en œuvre puisqu'elles impliquent l'intervention de la DGCCRF, qui peut intervenir avec célérité. Cet amendement supprime donc la contradiction et harmonise le régime des sanctions, qui pourront atteindre 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale.

*L'amendement COM-2 est adopté.*

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

### **Article 3**

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur.** – Mon amendement COM-3 supprime cet article, satisfait par l'article 2 que nous venons d'adopter.

*L'amendement COM-3 est adopté. L'article 3 est supprimé.*

### **Articles 4 et 5**

*Les articles 4 et 5 sont successivement adoptés sans modification.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Sauf remarque particulière de votre part, je vous propose, en application de l'article 45, de retenir le périmètre indicatif proposé par notre rapporteur.

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

*Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :*

<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LAMURE, rapporteur</b>	1	Détermination de la date d'échéance, inscription sur la notice et transmission de la fiche standardisée d'information	<b>Adopté</b>

Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme LAMURE, rapporteur	2	Obligation annuelle d'information sur le droit à résiliation et renforcement du régime des sanctions administratives	Adopté

Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme LAMURE, rapporteur	3	Suppression d'article	Adopté

### Projet de loi de finances pour 2020 – Désignation des rapporteurs pour avis

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, nous devons, comme chaque année, désigner nos rapporteurs pour avis budgétaires sur les différentes missions qui relèvent de notre champ de compétences.

Je vous propose de désigner rapporteurs pour avis M. Laurent Duplomb, Mme Françoise Férat et M. Jean-Claude Tissot, sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » ; M. Daniel Gremillet, sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ; Mme Anne-Catherine Loisier et MM. Serge Babary et Martial Bourquin, sur la mission « Économie » ; M. Michel Magras, sur la mission « Outre-mer » ; M. Jean-Pierre Moga, sur la mission « Recherche et enseignement supérieur » ; Mme Dominique Estrosi Sassone, sur la mission « Cohésion des territoires » (volet Logement) ; Mme Annie Guillemot, sur la mission « Cohésion des territoires » (volet Politique de la ville) ; et M. Alain Châtillon sur le compte d'affection spéciale « Participations financières de l'État ».

*Il en est ainsi décidé.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – J'invite tous les rapporteurs budgétaires à dialoguer avec la commission des finances, saisie au fond. Je me permets de suggérer de produire des avis courts et incisifs qui ne soient pas redondants avec les rapports de la commission des finances et qui se focalisent le cas échéant sur les amendements qui découleraient de leurs analyses.

**Projet de loi autorisant la ratification de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, et de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part -  
Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Comme vous le savez, notre commission participe au groupe de suivi sur les négociations commerciales, qui associe également la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et la commission des affaires européennes. Ce groupe de suivi a conduit une série d'auditions depuis le printemps, dans la perspective de la prochaine discussion au Parlement du projet de loi autorisant la ratification du CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*). Notre commission est à bien des égards directement intéressée par les enjeux liés à cet accord, notamment en matière agricole. Je vous propose donc que nous nous saisissions pour avis du projet de loi de ratification et si, vous en acceptez le principe, que j'en sois le rapporteur pour avis.

**Mme Cécile Cukierman.** – L'Assemblée nationale a déjà tranché ; le Sénat devait être saisi en octobre. Quand le sera-t-il ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je ne le sais pas. Le CETA est très discuté au Canada, où vont se tenir des élections. Je pense que le Gouvernement attend leur résultat. Le Président de la République ne s'est engagé qu'à saisir l'Assemblée nationale. Ce qu'il a fait. En attendant, le traité s'applique, à titre expérimental. Le Gouvernement songe éventuellement à mettre ce point à l'ordre du jour du Sénat en décembre. Même si le Parlement rejette le CETA, encore faudrait-il que le Gouvernement notifie cette décision à la Commission européenne.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Y a-t-il une date butoir ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Aucune. Le CETA a été ratifié par treize pays de l'Union européenne. Il suffit d'un État pour que l'accord soit rejeté. Il semble que les Belges aient quelques hésitations...

**M. Daniel Gremillet.** – Le Sénat ne doit pas être privé de ce débat.

**M. Fabien Gay.** – Nous l'attendons avec impatience. Quand sera-t-il inscrit au calendrier ? À l'Assemblée nationale, ce fut en juillet. Et au Sénat, ce sera juste avant Noël ? Si le Gouvernement propose fin décembre, inscrivons-le début janvier.

**M. Laurent Duplomb.** – Qui décidera de l'inscription de ce débat à l'ordre du jour du Sénat ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Le Gouvernement. Il s'agit d'un projet de loi.

**M. Laurent Duplomb.** – Pouvons-nous en demander l'inscription ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous pourrions en débattre mais ce sujet, c'est de la nitroglycérine !

## **Groupe de travail sur les nouvelles formes de commerce - Désignation des membres**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous devons procéder à la nomination des membres du groupe de travail – interne à notre commission – relatif aux nouvelles formes de commerce. L’objectif de ce groupe de travail est d’étudier les mutations structurelles à l’œuvre dans le secteur du commerce, notamment sous l’effet de la diffusion des technologies du numérique. Il s’agira d’analyser les complémentarités actuelles et futures entre le commerce physique et le commerce numérique, dans le but de formuler des propositions permettant aux acteurs traditionnels du secteur de tirer profit de ces nouvelles formes de commerce plutôt que de les subir.

Je vous propose de nommer membres de ce groupe : M. Serge Babary, Mmes Dominique Estrosi Sassone et Élisabeth Lamure et M. Jackie Pierre, pour le groupe Les Républicains ; M. Franck Montaugé et Mme Viviane Artigalas, pour le groupe Socialiste et républicain ; M. Jean-Marie Janssens, pour le groupe Union centriste ; Mme Agnès Constant, pour le groupe La République en marche ; M. Fabien Gay, pour le groupe Communiste, républicain, citoyen et écologiste ; M. Henri Cabanel, pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen ; M. Franck Menonville, pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires. Je vous propose de nommer M. Serge Babary président de ce groupe.

*Il en est ainsi décidé.*

**M. Marc Daunis.** – Pourrions-nous constituer un groupe de travail sur l’évaluation du crédit d’impôt recherche ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous en discuterons à la prochaine réunion du Bureau de notre commission, mais ce sujet relève plutôt de la commission des finances.

## **Proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace – Cosignature**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – La proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace, qui est le fruit de réflexions faisant suite à diverses auditions, s’inscrit dans la continuité des travaux de la commission d’enquête sur la souveraineté numérique présidée par notre collègue Franck Montaugé. Elle propose un nouveau cadre de régulation de l’économie numérique, avec une boussole : le libre choix du consommateur. Jusqu’ici, nous avons surtout vu émerger des réponses fiscales, comme la taxe sur les Gafam – Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft – aux problématiques posées par l’émergence de géants dans l’économie numérique. Mais cela n’épuise pas le débat, tant le consommateur est de plus en plus confronté à une vie en ligne organisée en silos – l’enfermement dans le système Apple en est un bon exemple – et privé de sa liberté de choix. Les mesures de la PPL tendraient notamment à limiter les barrières à l’entrée pour les applications de nos téléphones portables, à permettre l’interopérabilité des réseaux sociaux, avec une portabilité des données, ou encore à prévenir des acquisitions prédatrices visant à assécher un marché, comme celle de WhatsApp par Facebook. Je remercie tous ceux d’entre vous qui ont accepté de cosigner ce texte, dont je demanderai l’inscription à l’ordre du jour en janvier.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Ce sujet est très complexe. On croit parfois trouver des solutions, mais l’Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes n’est pas toujours très efficace, notamment pour les zones blanches ! Nous cosignerons, mais il y aura matière à débattre.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Ces dispositions ne seront efficaces que si elles sont reprises au niveau de l’Union européenne – nous ferons les poissons-pilotes, comme nous l’avons fait pour la taxe sur les Gafam. J’ai demandé au Président du Sénat de saisir le Conseil d’État. Un débat sur la couverture numérique se tiendra prochainement.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Il faut associer aussi le volet satellitaire.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci à tous.

*La réunion est close à 10 h 45.*



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

**Mercredi 9 octobre 2019**

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

*La réunion est ouverte à 11 h 15.*

### **Projet de loi de finances pour 2020 -Audition du général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale**

**M. Christian Cambon, président.** – Mon général, nous sommes très heureux de vous recevoir pour la présentation des crédits du programme 152, consacré à la gendarmerie, d'autant que ceci me permet de vous rendre hommage. Vous allez en effet quitter l'institution dans quelques jours. C'est donc votre dernière intervention devant le Sénat.

Je voudrais, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, vous dire toute notre reconnaissance. Chacun de nous a apprécié votre franchise, la précision de vos propos, et votre volonté de partager avec nous les grands enjeux de la gendarmerie. Dieu sait si, au cours de ces dernières années, vous avez dû surmonter des défis particulièrement difficiles à relever. Vous vous en êtes ouvert à nous en avec beaucoup de confiance. Vous savez l'attachement que nous portons tous, dans cette maison qui représente les territoires, à notre gendarmerie nationale et à l'engagement des femmes et des hommes qui la composent.

Vous avez également dû vous battre sur le plan budgétaire pour trouver quelques marges de manœuvre afin de préserver la capacité de la gendarmerie à remplir ses missions. Acceptez donc une fois encore notre reconnaissance. Je serai personnellement présent lors de votre cérémonie de départ, peut-être avec d'autres collègues.

Je parlais de marges de manœuvre. Malheureusement, cette année n'échappe pas à la rigueur budgétaire et fait écho aux inquiétudes des parlementaires qui ont notamment donné lieu à la création de deux commissions d'enquête au Sénat et à l'Assemblée nationale. Nous préconisons en particulier depuis plusieurs années un effort d'investissement massif pour remettre à niveau le parc automobile et l'immobilier, car s'il existe de belles réalisations, certaines gendarmeries ne sont pas belles à voir. Or le nouveau projet de loi de finances prévoit plutôt un tassement des crédits – pour ne pas parler de diminution.

Nous avons aussi des inquiétudes sur les moyens de fonctionnement qui vous sont consentis et qui stagnent, alors même que l'on prévoit l'augmentation des effectifs. Il y a là une distorsion inquiétante. Vous nous direz quelles sont vos pistes pour maintenir un niveau de service adéquat.

Par ailleurs, l'institution connaît des évolutions importantes, comme la création, au sein du ministère de l'intérieur, de la direction du numérique ou du service des achats, de l'innovation et de la logistique (SAILMI). Tout ceci doit permettre de mutualiser certaines fonctions et – en théorie du moins –, de réaliser des économies d'échelle. On est toujours très inquiet quand ces réorganisations rassemblent sous un même sigle des services qui étaient

quelque peu éparpillés. Peut-être y a-t-il derrière ceci une bonne intention : vous tenterez de nous dire quelles sont les conséquences de ces réformes pour la gendarmerie et s'il n'existe pas un risque de centralisation excessive qui pourrait nuire à la réactivité et à la proximité de terrain.

C'est encore une fois avec un sentiment d'inquiétude que nous abordons ce budget.

Comme d'habitude, je vous donne d'abord la possibilité de vous exprimer sur ce budget, puis nos collègues Philippe Paul et Yannick Vaugrenard, en tant que rapporteurs pour avis, s'exprimeront avant les interventions de nos collègues.

**Général Richard Lizurey.** – Monsieur le président, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, c'est en effet la dernière fois que j'ai l'occasion de vous remercier pour le soutien que la gendarmerie a toujours reçu de la part des sénateurs, notamment lors de son passage par le ministère de l'intérieur, en 2009, action déterminante dans le cadre fixé à l'époque, alors que cette période avait constitué un moment d'inquiétude et d'appréhension. Nous avons bénéficié du soutien très appuyé du Sénat dans le maintien du socle de valeurs que nous avons su conserver tout au long de ces années.

Le soutien de votre commission ne s'est jamais démenti. Vous évoquiez les batailles budgétaires qui – et c'est normal – font partie de la vie de l'État. Nous sommes tous comptables du budget de la Nation et de l'argent public, mais il est également important de savoir fixer des priorités et de trouver un soutien dans les territoires.

Je me permets de le souligner car, comme vous l'avez dit, la gendarmerie est l'arme des territoires. C'est d'ailleurs pour cela que nous avons remis le contact au centre de notre métier. Le contact et la proximité sont l'ADN de notre mission.

Nous avons progressé, et il reste encore des marges de progrès, mais nous avons véritablement réinvesti un certain nombre de territoires. Le gendarme sait aujourd'hui que l'essence de son métier consiste à aller vers les autres : la gendarmerie n'existe pas pour elle-même mais pour les citoyens qu'elle est chargée de protéger. Dans ce domaine, nous avons besoin de votre vision, de vos retours, ainsi que de votre soutien, pour lequel je vous remercie.

Merci également pour les mots que vous m'avez adressés. Je les transmettrai aux 130 000 personnels d'active et de réserve, qui sont au cœur du système. Je dis souvent que le directeur général est un VRP qui ne peut vendre qu'un bon produit. Si le produit n'est pas bon, cela ne peut fonctionner. Je considère que le produit est aujourd'hui excellent. Il peut être encore meilleur demain, mais le souhait de tous les personnels est d'être au service des autres, de s'engager et de protéger nos concitoyens.

On l'a bien constaté à travers les événements de l'année qui vient de s'écouler, par exemple le G7, sous l'autorité du ministère de l'intérieur. L'ensemble du ministère a été mobilisé. Cela fut une belle réussite, qui doit tout à la planification et au travail collectif.

Nous avons aussi connu des moments plus délicats, comme le mouvement des « gilets jaunes » qui, depuis le 17 novembre 2018, a mis le modèle à l'épreuve dans tous les domaines, qu'il s'agisse de la tactique ou de la gestion des escadrons de gendarmerie mobile.

Je salue aussi l'engagement exceptionnel des personnels. Je rappelle que, le 8 décembre 2018, nous avons sur le terrain 65 500 personnes, dont 6 000 réservistes.

Aujourd'hui encore, 2 000 réservistes contribuent au service public sur le terrain, en plus de leurs activités professionnelles. On parle souvent de perte de valeurs : on ne peut qu'être fier de leur engagement.

Le schéma national de maintien de l'ordre, tel qu'il est souhaité par le ministre de l'intérieur, nous donne l'occasion de réfléchir avec nos collègues de la police nationale, mais aussi des universitaires et un certain nombre de personnalités extérieures. Il faut en effet désormais adapter nos modes d'action. La société bouge tous les jours et les institutions doivent se montrer tout aussi agiles.

Il ne faut pas tenir des certitudes pour acquises, mais systématiquement adapter notre raisonnement et nos dispositifs aux besoins. C'est dans ce cadre que la fonction de contact est essentielle, parce qu'elle permet de prendre le pouls de la société, des citoyens et des élus.

La fonction de contact est au cœur du projet d'entreprise qui est le nôtre. Cela fait trois ans que nous avons mis en place 42 brigades de contact. Nous avons aussi 250 groupes de contact différents, avec des dispositifs circulant à bord de véhicules, dans les centres commerciaux...

J'ai souhaité « redonner les clés du camion » au terrain, car c'est le terrain qui commande. 3 100 brigades territoriales, ce sont 3 100 réalités différentes. Il est donc illusoire et dangereux d'imaginer une politique partant d'en haut, qui explique à chaque gendarme comment procéder sur le terrain. C'est le gendarme qui doit expliquer au directeur général la manière dont les choses fonctionnent. C'est le sens du travail que nous avons réalisé durant ces dernières années, qui s'est encore amplifié au cours des mois écoulés grâce aux remontées du terrain et à l'innovation participative.

Nous avons redynamisé la feuille de route en la transformant en « Cap modernisation ». Aujourd'hui, chaque gendarme peut interroger la direction générale ou proposer n'importe quelle modification du processus. Il aura une réponse dans les quinze jours, par principe positive. On a changé le paradigme : auparavant, on proposait quelque chose et l'administration centrale expliquait doctement, trois mois après, que ce n'était pas possible. On a inversé la donne : le terrain a raison, sauf si, au niveau central, il existe un argument majeur pour expliquer qu'il a tort. Ceci change complètement la manière de voir les choses. On donne l'initiative au terrain et cela permet, en cas de doute, de lancer l'expérimentation.

Le droit à l'erreur est aujourd'hui reconnu et nous permet d'avancer très vite. Il permet surtout aux gendarmes de vivre leur métier de la manière dont ils estiment devoir le vivre et de réaliser leurs missions comme ils pensent devoir le faire. C'est à eux qu'il faut « donner les clés du camion » !

Ceci a été amplifié au cours de l'année écoulée. « Cap modernisation », ce sont 400 propositions, dont environ 40 à 50 ont été validées et partagées. Nous avons également poursuivi un travail de modernisation technologique. L'important, en matière de contact, c'est le temps. Il faut retourner dans les « bistrots ». Cela a fait rire quand je l'ai dit la première fois, mais c'est là où on a le renseignement, l'information, où la vie locale s'exprime.

Comment donner du temps aux gendarmes ? D'abord en supprimant les missions indues. Ce travail a été engagé sous l'autorité du ministre de l'intérieur et de la ministre de la

justice. Une grande partie de nos missions récurrentes ont en effet trait à la procédure pénale. Le travail sur la procédure pénale numérique est un travail extrêmement intéressant, porteur de beaucoup d'espoirs. Le gendarme en attend un allègement de ses missions dans ce domaine.

Les autres tâches indues concernent les missions d'extraction pénitentiaire. Les choses se sont normalisées. Le travail qu'on a effectué à ce sujet porte à présent ses fruits.

Donner du temps au gendarme, c'est aussi disposer de moyens technologiques. Néogend, déployé fin 2017, représente 67 000 tablettes et smartphones. L'objectif du prochain marché, à partir de 2020, est de 100 000 terminaux. Une partie des crédits budgétaires y est d'ailleurs consacrée, soit 72 millions d'euros. Cet équipement, qui offre l'accès à la totalité des données, permet d'imaginer la fin des ordinateurs de bureau d'ici deux à trois ans.

À moyen terme, cela représente des économies budgétaires intéressantes et libère du temps, puisqu'on n'entre les données qu'une seule fois dans la machine grâce à une intelligence sinon artificielle du moins augmentée. Ce gain temps sera réinvesti dans le contact, car on passe souvent plus de temps à évaluer les choses qu'à agir. Cela ne veut pas dire qu'il faut abandonner toute évaluation, mais ceci doit laisser suffisamment de temps aux gendarmes pour travailler.

Le gendarme doit aller vers la population, ainsi que vers les élus. J'ai donc besoin de votre retour. Si un élu me dit que tout va bien, je considère que l'évaluation est faite. Si un élu me signale un problème, c'est qu'il y a quelque chose qui ne fonctionne pas. Ce lien constant est important. J'ai donc souhaité un rendez-vous semestriel entre le commandant de compagnie, ses commandants de brigades et les élus de la circonscription. Cela se fait dans beaucoup d'endroits. Il faut encore progresser dans certains autres.

Les nouvelles technologies vont également remonter en puissance dans le domaine de la police technique et scientifique ou du numérique. C'est en regroupant les compétences qu'on pourra avancer. Le tout est de fixer une limite à ce regroupement.

On voit en effet que tous les grands programmes, y compris informatiques, s'ils dépassent un certain seuil, finissent par implorer. Ce fut le cas de Louvois ou de l'Opérateur national de paye (ONP). Tout l'enjeu consistera donc à trouver l'agilité nécessaire pour aller de l'avant et rester en contact avec le métier. C'est le métier qui commande. Au quotidien, le gendarme a besoin d'outils opérationnels sur lesquels il a un avis à donner. C'est un des enjeux de la création de la direction du numérique.

Nous continuons également à travailler sur différentes innovations. Nous avons ainsi commencé à déposer des brevets, quatre à cinq par an. Aujourd'hui, nous tirons des *royalties* de deux brevets. Avec l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE), nous nous sommes associés à un cabinet d'avocats pour que tout soit clair. On reverse une partie du bénéfice à l'inventeur, et on donne ainsi envie aux personnels d'aller plus loin.

Bien évidemment, les brevets actuels tournent pour le moment autour de l'ADN mais, demain, il n'est pas exclu de déposer des brevets dans d'autres domaines. C'est une piste intéressante qui permet d'accroître les capacités budgétaires des administrations. Nous avons des pistes dans le domaine de l'empreinte olfactive, notamment avec nos camarades de la police nationale, ou de l'intelligence artificielle appliquée à la gestion des personnels.

Nous avons mis en place une application pour les officiers afin de leur indiquer le parcours professionnel qu'ils doivent emprunter pour mener la carrière qu'ils souhaitent. Il n'existe pas d'outil permettant aujourd'hui de modéliser les carrières. L'idée est d'en créer un afin que chacun puisse connaître sa ligne de carrière et répondre aux questions qu'il se pose. Nous allons compléter ce dispositif afin d'adapter la formation aux besoins de l'institution et aux envies des personnels.

Cette modernisation touche donc différents domaines : elle se fait au profit du dispositif missionnel, des individus et de l'utilisateur. La brigade numérique est à ce sujet un excellent exemple. Elle représente vingt personnes basées à Rennes, qui sont sollicitées entre 250 et 300 fois par jour à propos de questions de toute nature. Ce service est à la disposition des usagers 24 heures sur 24.

On a, depuis cet été, ajouté à cette brigade numérique un certain nombre de gendarmes qui travaillent de chez eux. Il s'agit de personnels inaptes physiques qui ont connu un accident de service, mais qui font toujours partie de l'institution.

Le signal est très clair : on ne laisse personne au bord de la route. Cette modernisation allie à la fois l'intérêt du gendarme, du ministère et, avant tout, de l'utilisateur. Notre rôle est en effet d'être au service de l'utilisateur et de nous adapter à lui en permanence.

Le budget tel qu'il vous est proposé me semble intéressant au plan du titre II, puisqu'il est en augmentation de 120 millions d'euros, ce qui nous permet de suivre l'évolution des effectifs – environ 490 ETP. Cela nous permet aussi de répondre à l'augmentation catégorielle. Les différents plans engagés les années passées vont se poursuivre dans les années à venir.

Par ailleurs, la réserve opérationnelle est pour nous déterminante pour l'efficacité du service. Nous avons connu une année 2019 quelque peu compliquée, puisque nous n'avons pas pu engager un nombre de réservistes suffisant. Ceci est lié à la gestion budgétaire de la mise en réserve, qui constitue un véritable sujet.

Ce n'est peut-être pas politiquement correct, mais il ne me paraît pas acceptable que le budget soumis aux assemblées, dans la mesure où il est justifié, soit mis en réserve à peine voté.

**M. Christian Cambon, président.** – Nous sommes totalement d'accord avec ce point de vue !

**Général Richard Lizurey.** – Ces incertitudes pèsent sur la gestion, sur l'organisation, sur les missions et sur la qualité du service public. Je comprends qu'il faille prendre des précautions, mais cela fait des années que j'appelle de mes vœux une réflexion dans ce domaine. Pour un gestionnaire, c'est compliqué ! C'est l'occasion de faire passer le message. C'est aussi un élément important en matière de dépense des deniers publics.

Le budget connaît une augmentation en matière d'immobilier, où l'effort va se poursuivre s'agissant notamment de la sécurisation des casernes. On l'a bien vu ces dernières années : le niveau de violence augmente tous les ans. On compte environ vingt blessés par jour toutes catégories confondues. On a, notamment outre-mer, des foyers de violence extrêmement graves qui nous obligent à revoir la sécurité de nos casernes. La sécurité de nos personnels et de leur famille est un élément déterminant pour l'efficacité du service. J'ai en

cet instant une pensée pour nos camarades de la police nationale, qui ont subi une attaque particulièrement dramatique il y a quelques jours. La sécurité des forces de l'ordre, sur leur lieu de travail, ainsi que dans leur vie quotidienne, doit être prise compte.

En matière d'immobilier, le travail va se poursuivre sur le plan de la rénovation des infrastructures. Il faudra sûrement raisonner sur d'autres modèles, moins patrimoniaux, pour ce qui concerne le domanial. Nous avons travaillé, il y a quelques années, sur des possibilités d'externalisation avec de grands opérateurs. Ce sont des pistes intéressantes. Il faut que l'on puisse là aussi trouver des marges de progression. À ce stade, je n'ai pas d'idée précise, mais on est en limite d'un système.

Quant aux véhicules, ils constituent un élément essentiel du travail de la brigade dans les territoires. La circonscription d'une brigade de neuf gendarmes correspond à la superficie de Paris intra-muros. Certes, on y compte moins de population, mais l'espace à couvrir reste néanmoins bien réel. Il faut donc des voitures. Les nôtres ont aujourd'hui sept ans et six mois. Il nous faudrait un volume de véhicules entre 2 800 et 3 000 voitures par an pour conserver notre efficacité opérationnelle. Ceci constitue, pour l'année prochaine, un élément important du budget.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci pour cette présentation sous forme d'ultime témoignage.

Croyez bien que nous partageons nombre de vos observations, notamment concernant les gels de crédits. Je disais tout à l'heure à la secrétaire générale pour l'administration que, dès octobre, les mois difficiles commencent ! En matière de forces armées, ce ne sont pas de petites sommes !

Nous essayons, à la faveur de chaque discussion budgétaire, de nous opposer à cette méthode. On ferait mieux de ne pas faire rêver les effectifs qui attendent ces crédits pour les voir systématiquement rognés en fin d'année.

Je vous répète notre attachement à la gendarmerie. Je regrette, avec quelques élus franciliens, de ne plus avoir de gendarmes dans nos collectivités ! Lorsque j'étais maire, nous disposions de six gendarmes qui réalisaient un travail incroyable. Ceci ne met pas en cause, surtout dans les jours que nous traversons, la tâche de la police nationale, mais ce ne sont pas les mêmes méthodes. Prélever des forces de gendarmerie en Île-de-France – même s'il y avait de solides raisons pour les redéployer ailleurs – n'a pas constitué une bonne décision. Croyez bien que vous nous manquez !

La parole est aux rapporteurs pour avis.

**M. Philippe Paul, rapporteur pour avis.** – Mon général, je tiens à souligner ici tout le plaisir que j'ai eu à travailler avec vous. Nos échanges ont toujours été très constructifs et sympathiques.

J'ai beaucoup apprécié votre présentation, mais on ne peut nier une forte dégradation des chiffres du programme de la gendarmerie pour l'année à venir.

Pour ce qui est du fonctionnement quotidien, vous avez évoqué l'achat de véhicules. La limite pour demeurer opérationnel avait été fixée au remplacement de 3 000 véhicules par an. Or on n'a acheté cette année que 1 900 véhicules. Sauf erreur de ma part, on ne devrait en acquérir l'année prochaine, selon le PLF 2020, que 1 500 à 1 600. À

combien va-t-on finir ? Toutes les gendarmeries possèdent des véhicules dépassés, voire délabrés.

Par ailleurs, en matière de bâtiments, nous connaissons tous, sur nos territoires, des gendarmeries vétustes, parfois à la limite en matière d'hygiène. Certains lieux risquent de ne même plus pouvoir être utilisés.

J'éprouve également beaucoup d'inquiétudes au sujet des réserves. Vous avez parlé de gel. Nous tenons énormément, sur nos territoires, à la présence des réservistes, en particulier l'été, au moment des diverses manifestations qui se déroulent un peu partout. Or la situation perdure depuis deux ans.

Pour ce qui est de l'investissement capacitaire, on a vu que vous avez remis en service des blindés qui sont de véritables antiquités. Il s'agit presque d'objets de brocante. En outre, le Super Puma utilisé par le GIGN pour l'entraînement est emprunté à l'armée de terre ou à l'armée de l'air, la gendarmerie, compte tenu de son statut particulier, n'étant pas concernée par la loi de programmation militaire (LPM). Or, j'ai récemment appris par une revue bien connue que le GIGN ne pouvait pas les utiliser pour l'entraînement, faute de financement. C'est révélateur !

Par ailleurs, où en est le service national universel (SNU) dans la gendarmerie ? Il paraît que seuls les réservistes pourraient être concernés. Ceux-ci n'étant pas assez nombreux, comment allez-vous faire ?

Enfin, la gendarmerie a mis en œuvre cinq ateliers d'idéation, dont le premier s'est tenu au Sénat. Le but était de demander à différentes personnes, civiles et militaires, d'essayer de définir la gendarmerie de demain. J'ai participé à cet atelier. Il s'agissait de trouver des pistes pour les futures missions de la gendarmerie, le dénominateur commun résidant dans l'absence de financement. Qu'est-il ressorti de ces ateliers ?

J'ai cru comprendre que la gendarmerie était intéressée par l'idée du Président de la République concernant les maisons France Service. Si vos brigades y ont recours du fait du désengagement de l'État, elles risquent de partager leurs locaux avec la caisse d'allocations familiales, le service des impôts, voire la boulangerie !

Je conclurai en disant que vous avez bien du mérite !

**M. Yannick Vaugrenard, rapporteur pour avis.** – Mon général, je m'associe aux propos qui ont été précédemment tenus : vous serez incontestablement regretté.

La manière dont vous avez exprimé votre conception de la gouvernance dans votre exposé est particulièrement séduisante. Vous estimez que ce sont les 130 000 gendarmes qui détiennent les « clés du camion » et qu'il faut avant tout partir du terrain. Ceci traduit une forme d'humanité qui me convient.

La question centrale, me semble-t-il, est de savoir si celui qui va vous succéder aura les moyens de cette ambition. C'est là toute l'inquiétude par rapport au budget 2020.

Vous avez évoqué votre solidarité avec la police nationale, après les événements survenus à la préfecture de police de Paris. Cela ne concerne pas que la gendarmerie, mais toutes les forces de sécurité et relève du contrat de confiance qui s'était établi entre notre population et les services de sécurité après les attentats de 2015. Cette confiance s'est écornée

depuis. Comment faire pour retisser ce lien avec la population qui, me semble-t-il, s'est un peu distendu ?

Plus généralement, s'agissant du moral de la gendarmerie, une récente commission d'enquête du Sénat sur l'état des forces de sécurité a relevé certaines difficultés, même si la situation est moins mauvaise dans la gendarmerie que dans la police. Les évolutions budgétaires prévues pour 2020 et au-delà ne risquent-elles pas de mettre le feu aux poudres ? 60 % des gendarmes considèrent que l'état de leur logement n'est pas satisfaisant. Le renouvellement du parc automobile est également insuffisant. Pouvez-vous dresser devant vous ce matin le bilan du climat social au sein de la gendarmerie ?

S'agissant des retraites, le rapport Delevoye préconisait, en juillet de cette année, de tenir compte des spécificités du métier militaire et de préserver en conséquence certains aspects permettant de compenser ses sujétions particulières. Or une déclaration récente du Président de la République a pu susciter de nouvelles inquiétudes. En effet, à Rodez, il a évoqué en même temps les gendarmes et les policiers s'agissant des retraites : qu'en est-il aujourd'hui ? Les gendarmes peuvent-ils être vraiment rassurés ou doivent-ils au contraire s'inquiéter ?

**M. Christian Cambon, président.** – La parole est à présent aux commissaires.

**M. Olivier Cigolotti.** – Mon général, je m'associe aux propos de notre président et des deux rapporteurs. Nos gendarmes ont eu la fierté de servir sous les ordres d'un patron qui était l'un des leurs, ce qui n'a pas toujours été le cas. Je voulais vous transmettre ce message qui vient de nos territoires.

Vous me permettez de revenir sur la notion de mutualisation et sur la nécessaire limite à trouver concernant un certain nombre de problématiques.

S'agissant de l'évolution du numérique au sein de la gendarmerie, compte tenu de la faible affectation des crédits fléchés sur cette transformation, ne pensez-vous pas que l'on risque, avec la création de la direction du numérique, de se retrouver dans une situation assez similaire à celle qu'on a connu au sein de la DSGI avec l'achat d'un logiciel étranger ? La gestion des données ne risque-t-elle pas de vous échapper faute de moyens ?

En termes de mutualisation, le Président de la République a appelé de ses vœux le regroupement des numéros d'appel d'urgence. Comment la gendarmerie peut-elle selon vous s'inscrire dans ce regroupement compte tenu de la mise en place de plateformes communes ?

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Mon général, je voudrais, après mes collègues, saluer votre action au service de la gendarmerie et vous dire combien elle a été appréciée.

Vous l'avez dit, la proximité constitue l'ADN de votre mission. Nous nous en félicitons au quotidien dans nos territoires, mais cette proximité, en secteur rural, avec une faible densité de population, passe par de très nombreux déplacements. La présence physique est importante, et pas seulement au plan de la sécurité : elle est cruciale pour raffermir le lien qui se distend entre nos concitoyens, l'État et la République. La présence des gendarmes en uniforme est un symbole fort, tout comme la présence des sous-préfets dans les territoires. Tout ce qui incarne l'État en ce moment est bon à prendre !



Ces déplacements passent bien sûr par un parc de véhicules dont on voit qu'il n'est pas adapté, mais aussi par le carburant. Or on nous rapporte régulièrement des tensions sur cette ligne budgétaire. Comment ces problèmes se règlent-ils ? Ils trouvent sans doute une solution au coup par coup, en fin d'année. Ce n'est pas la meilleure solution. Voyez-vous des perspectives en la matière ?

**M. Michel Boutant.** – Mon général, je m'associe à tous mes collègues et à notre président pour vous adresser nos remerciements les plus chaleureux pour votre mission à la tête de la gendarmerie, qui va bientôt s'achever.

Je voudrais aborder ici la question du Service central du renseignement criminel de la gendarmerie nationale (SCRCGN) et de la sous-direction à l'anticipation opérationnelle (SDAO), qui remonte à 2013. Vous avez sans doute eu l'occasion d'y recourir à propos de sujets autres que le terrorisme – « gilets jaunes », zadistes. Pourriez-vous nous faire un point sur l'action de cette sous-direction et tracer quelques perspectives pour les années qui viennent ?

**M. Jean-Paul Émorine.** – Mon général, les maires de nos départements nous interrogent sur leur rôle d'officier de police judiciaire. Il est en effet arrivé qu'un maire dépose plainte et que la gendarmerie ait des difficultés à prendre la plainte. Il faudrait que ce soit une priorité.

Par ailleurs, le contact de la gendarmerie avec les maires et les conseillers municipaux nous paraît indispensable. C'est selon moi au commandant de brigade ou à son adjoint de s'en charger, même si j'ai de l'estime pour l'ensemble des gendarmes.

Vous avez par ailleurs cité les cafés. Depuis 48 ans que je suis élu, je ne suis jamais entré dans un café. Si les gendarmes devaient s'y rendre, ils en tireraient une mauvaise image. Le réseau des maires et des conseillers municipaux peut vous fournir de bien meilleures informations.

Enfin, pour information, la commune dont j'ai été maire héberge depuis 24 ans une brigade de gendarmes dans des pavillons où ils sont fort bien logés !

**M. Hugues Saury.** – Mon général, ma question est liée à l'actualité, et je pourrais la poser à chacun de vos homologues des forces armées de notre pays. Il y a quelques jours, un événement gravissime frappait la préfecture de police de Paris, coûtant la vie à quatre fonctionnaires. Cet attentat, du fait de sa localisation et de la fonction de celui qui l'a perpétré, est particulièrement choquant et met en lumière le risque d'infiltrations par les djihadistes de tous les services de l'État, y compris les plus sensibles.

Quels sont les organisations, les actions et les moyens qui sont mis ton en œuvre ou qui pourraient être mis en œuvre au sein de la gendarmerie pour éviter qu'un tel événement puisse se produire ?

**M. Jacques Le Nay.** – Mon général, vous placez beaucoup d'intérêt et d'espoirs dans la montée en puissance du numérique. Sous un angle prospectif, quelles sont selon vous les nouvelles étapes dans la numérisation de la gendarmerie ? Le programme de reconnaissance faciale lancée par le Centre de recherche de l'école des officiers de la gendarmerie nationale (CREOGN) et utilisé pour les vidéosurveillances depuis 2018 a-t-il été généralisé ?

Pourrait-il recevoir des applications en préfecture afin de faciliter la remise de titres, ou sa dimension est-elle à l'heure actuelle strictement sécuritaire ?

**M. Pascal Allizard.** – Mon général, je joins mes félicitations et mes remerciements à ceux qui vous ont déjà été adressés. Je le fais en tant que parlementaire, mais aussi en tant que réserviste.

Ma question porte sur les week-ends de manifestations durant lesquels les forces de l'ordre ont été régulièrement mobilisées, notamment les forces de gendarmerie. Cela donne-t-il lieu à des récupérations ? Comment tout cela est-il comptabilisé ? J'imagine qu'au-delà de l'épreuve physique pour les personnels, ceci comporte aussi des conséquences budgétaires.

**Mme Gisèle Jourda.** – Mon général, je parlerai avec le cœur et avec émotion. Nous avons en effet été amenés à nous rencontrer à Trèbes, et je dois avouer que l'implication de la gendarmerie lors de moments extrêmement difficiles a constitué un soutien pour tous, y compris pour l'ensemble des élus.

Ma question portera sur le maillage territorial. Avec l'évolution de la délinquance, on a assisté à une déprise de la gendarmerie en secteur rural et hyper-rural. Il est logique, en cas de contrainte des effectifs, d'opérer un redéploiement surtout vers les villes centres, qui aspirent la totalité de l'activité, mais les maires de mon département ne voient plus leurs gendarmes, qui sont donc affectés sur un autre territoire d'opérations.

Certes, on cherche à assurer à nouveau cette présence, mais les personnes en charge des couvertures sécuritaires, pour qui j'ai le plus grand respect, ont une vue quelque peu urbaine des choses. Dans le secteur de la Montagne noire, il y a une autre donne à appliquer. Je souhaiterais que l'on tienne davantage compte des populations rurales et de la sécurité dans ces secteurs, qui peuvent parfois nécessiter une surveillance accrue.

**M. Christian Cambon, président.** – Mon général, vous avez la parole.

**Général Richard Lizurey.** – Je vous remercie tout d'abord pour les hommages que vous avez rendus à la maison et à son « VRP en chef ».

Monsieur Paul, vous avez évoqué les achats de véhicules. Jusqu'en septembre-octobre, on retient un peu les fonds, puis un dégel intervient. L'an dernier, on a réussi finalement à commander 2 900 véhicules. Cette année, on en est à 1 900 au moment où je parle. Tous les espoirs restent donc permis jusqu'à la fin de l'année. J'espère que l'évolution de la situation budgétaire au cours de 2020 permettra d'augmenter le chiffre de 1 600, qui ne me paraît pas suffisant. Je rejoins votre analyse sur ce point.

Nous bénéficions cependant de ressources extrabudgétaires, dont 1 300 véhicules saisis, de toutes natures, essentiellement employés par les unités de recherche. Nous travaillons également avec un certain nombre de constructeurs et d'industriels dans le cadre d'expérimentations de véhicules électriques ou d'hybrides. Un opérateur nous a récemment contactés pour expérimenter les véhicules à hydrogène. Je suis toujours prêt à tester un matériel gratuitement et à contribuer à l'effort de modernisation. Ces ressources sont certes limitées, mais importantes.

S'agissant de l'immobilier, je souhaite remercier par votre intermédiaire les collectivités locales qui sont engagées de manière exceptionnelle et exemplaire depuis de très

nombreuses années auprès de la gendarmerie. L'immobilier locatif est aujourd'hui en meilleur état, les choix budgétaires portant toujours sur le secteur domanial, qui souffre du lissage budgétaire. Je suis très reconnaissant aux collectivités locales de tous niveaux qui s'engagent dans la construction, la rénovation, ou l'entretien de l'immobilier de la gendarmerie. C'est un élément important du moral des troupes et de l'attractivité des territoires.

Il existe cependant des inquiétudes sur la poursuite des rénovations, dont le niveau de l'année prochaine est un peu en recul par rapport à cette année. Ce qui est important, c'est finalement la dynamique générale. Il y a cinq ans, on était quasiment à zéro. La régularité est importante pour préparer les projets et les mener à bien.

Vous avez par ailleurs évoqué les blindés. On a aujourd'hui un parc de 84 blindés opérationnels. On a vu l'intérêt qu'ils pouvaient présenter, mais aussi les limites budgétaires : imaginer un programme d'achat de blindés neufs ne me paraît pas réaliste.

En revanche, nous travaillons depuis quelques mois sur le rétrofit de blindés existants – VBRG, VAB cédés par les armées. C'est là une bonne pratique interministérielle, les armées disposant d'un certain nombre de véhicules dont elles n'ont plus l'utilité et qui peuvent être « gendarmisés ». L'idée est de diviser par quatre ou cinq au moins leur coût d'acquisition

Les deux premiers prototypes ont été livrés. Les résultats, à ce stade, sont extrêmement encourageants. On s'achemine plus vers cette solution que vers l'achat de blindés neufs, qui pourraient coûter très cher et qui n'existent pas sur étagères en tant que tels.

Vous avez évoqué le groupement interarmées d'hélicoptères (GIH) et le GIGN. J'ai récemment rencontré le chef d'état-major des armées à ce sujet, ainsi que le chef d'état-major de l'armée de terre, qui vient de prendre ses fonctions. Le GIH a été créé lorsque les pelotons de sécurité et de protection des centrales nucléaires n'existaient pas encore, ni les antennes GIGN. Le biotope était donc assez simple. L'unité du haut du spectre était basée à Satory, et il fallait pouvoir la projeter en tout point du territoire. On avait donc impérativement besoin d'une capacité de projection à partir du niveau central.

La donne a changé : on a sept antennes GIGN en métropole, six outre-mer et 22 pelotons spécialisés de protection de la gendarmerie (sûreté des centrales nucléaires), qui bénéficient du niveau d'intervention requis pour le droit commun. La projection de l'élément central doit pouvoir se faire avec des moyens différents.

On a évoqué avec le chef d'état-major des armées le contrat capacitaire qui pourrait nous lier. Aujourd'hui, ce sont les hélicoptères. Demain, ce pourrait être n'importe quel vecteur aérien. Nous travaillons pour trouver la réponse capacitaire la plus adaptée à ce nouveau contexte, une grande partie des interventions se faisant depuis les antennes du GIGN.

Quant au SNU, 200 jeunes ont manifesté leur intérêt pour une participation active dans la gendarmerie. Nous avons développé le concept des cadets de la gendarmerie, qui existent déjà dans quelques départements, comme l'Isère. Ce système permet d'intégrer les jeunes dans une version du service national universel qui me paraît bien correspondre à un souci du service public.

Bien évidemment, l'encadrement sera fait par des réservistes. Les moyens qu'on y mettra ne pourront être consacrés à autre chose. Il faudra donc opérer des choix. Cela se fera au moment voulu.

Quant aux ateliers d'idéation, 1 483 réservistes citoyens nous apportent leur vision sur l'avenir de la gendarmerie, dans leur domaine de compétence. Ce regard est indispensable. L'idée est de réaliser ces ateliers à l'extérieur de la maison gendarmerie. Les cinq ateliers m'ont conduit à soumettre 101 propositions au ministre de l'intérieur. Certains domaines ont été retenus, comme la transformation des gendarmes adjoints volontaires en engagés. Ce sont des pistes sur lesquelles on travaille pour les fidéliser, accroître notre capacité opérationnelle, et les inscrire dans une perspective de plus long terme.

Nous travaillons sur d'autres pistes, comme la mutualisation des centres opérationnels. Nous menons des expérimentations avec le 112 dans les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes, ainsi que dans quatre départements de Champagne-Ardenne. La question est de savoir comment rendre concrètement service au citoyen. Il ne faut pas lui faire répéter deux fois le même message, et l'opérateur doit savoir immédiatement orienter l'appel dans la bonne direction. Nous cherchons à appréhender les obstacles techniques. Cela n'a l'air de rien, mais mutualiser deux centres opérationnels n'est pas si simple. L'opérateur a la responsabilité d'amener l'appel en un endroit donné. Dès lors que nous le transférons, c'est l'État qui en porte la responsabilité. C'est un sujet en termes techniques et en termes de responsabilité. Il est intéressant de continuer à y réfléchir dans une perspective globale. Le 112, c'est à la fois le 15, le 17 et le 18. Il me paraît donc intéressant de prendre la totalité du paysage dans le dispositif.

M. Vaugrenard m'a demandé si nous aurons les moyens de notre ambition. Je reste persuadé qu'on peut trouver des pistes, notamment extrabudgétaires, comme le dépôt de brevets. Par ailleurs, un certain nombre d'opérateurs s'adressent aujourd'hui à nous pour payer des réservistes, comme l'Île-de-France ou les Hauts-de-France, qui se sont engagés dans l'emploi de réservistes. Nous les mettons à leur disposition et ce sont eux qui les payent. Cela nous permet d'engager nos personnels et d'avoir des ressources budgétaires extérieures.

Nous faisons la même chose de l'autre côté du *channel*, avec un financement international. Nous travaillons également sur d'autres pistes. Il faut toutefois s'assurer que ces ressources restent complémentaires. Il faut rester vigilant à ce sujet.

La rupture avec la population est une des raisons qui ont conduit à la création des brigades et des outils de contact. Il faut continuer dans ce sens. C'est le moyen d'aller au contact de la population.

Je ne partage pas votre appréciation sur les bars. Il faut bien sûr aller d'abord vers les élus, mais il est important de rétablir le lien avec la population et enseigner à nos gendarmes ce qu'on attend d'eux. Nous avons mis en place 90 heures consacrées au contact dans la formation initiale afin de le leur expliquer. Il faut aussi donner les clés aux jeunes qui arrivent, qui sont pleins de bonne volonté. On s'est éloigné de ces principes, il faut à présent y revenir.

Quant au moral, je considère que les gendarmes manifestent une certaine confiance vis-à-vis de leurs chefs. C'est un élément déterminant. Une grande partie des gendarmes que je côtoie sont fiers d'avoir retrouvé l'ADN de leur métier, ce qui véhicule une image plutôt positive de la maison. Du coup, il est vrai que cela donne parfois l'impression

que tout va bien. Il ne faut toutefois pas oublier que c'est grâce à l'engagement des personnels.

Je considère bien évidemment qu'il faut demeurer vigilant. On a malheureusement eu 33 suicides dans nos rangs l'année dernière. Cette année, on en est à quatorze. C'est toujours un point de fragilité. Les risques psychosociaux font pour moi partie des priorités sur lesquelles il faut continuer à travailler pour valoriser nos personnels au quotidien.

On a réformé la politique disciplinaire. Depuis deux ans, on a divisé par deux les sanctions disciplinaires qui étaient trop nombreuses dans la gendarmerie. En 2019, on enregistre environ 60 000 récompenses pour un effectif de 100 000 personnels d'active, sans compter les réservistes. Je considère en effet qu'il faut savoir être positif plutôt que de systématiquement sanctionner.

Vous avez abordé le sujet des retraites. Je n'ai pas d'indications officielles sur une évolution de la situation. Le ministre de l'intérieur et la ministre des armées ont rappelé récemment que la fonction publique militaire était dans une logique statutaire et serait traitée en conséquence. Aucun changement ne m'a été rapporté. À ce stade, il ne semble pas y avoir d'inquiétudes particulières.

Vous avez évoqué la mutualisation. C'est un vrai sujet, surtout avec l'évolution du numérique et la protection de nos données. Je considère que le numérique constitue un programme ministériel dans lequel nous nous sommes inscrits. Nous avons fait des propositions en temps utile. La décision a été prise. Notre travail est de tout faire pour que cela fonctionne.

La question des logiciels étrangers ou de l'achat de matériels étrangers est un vrai sujet de marché public, qui dépasse largement la gendarmerie nationale. On ne peut pas à la fois parler de souveraineté dans un certain nombre de domaines et, en même temps, expliquer que les marchés publics doivent être ouverts à tout le monde, en Europe ou ailleurs. Si on veut garantir notre souveraineté et la sécurité de nos données, il faut adapter le code des marchés publics. Ce n'est pas mon domaine de compétence, mais je me permets de le dire.

Mme Perol-Dumont a évoqué le lien entre les citoyens et l'État, ainsi que le rôle de la gendarmerie. Dans beaucoup d'endroits, le gendarme est le seul représentant de l'État dans le territoire.

Je fais ici un lien avec les maisons de services publics qui ont été évoquées par ailleurs. La proposition d'utiliser un certain nombre d'unités territoriales et de brigades comme maisons de service public est une proposition que j'ai faite et qui me semble avoir du sens. Aujourd'hui, l'État a besoin d'être présent physiquement dans les territoires. Le gendarme en tenue représente l'État. Les 3 100 brigades territoriales sont des infrastructures qui appartiennent à l'État. Dans ces brigades, l'accueil ne se fait pas toujours 24 heures sur 24, car les gens sont aussi sur le terrain. Il n'est pas complètement anormal d'imaginer que l'on puisse accueillir au sein des brigades territoriales quelques services publics, qui sont souhaités par l'utilisateur.

Cela évite de construire des infrastructures ou d'en louer, et surtout d'irriguer les territoires avec des choses existantes. C'était le sens de ma proposition, et je souhaite que l'on mène une ou deux expérimentations afin de voir ce que cela donne. Ceci n'enlève rien à l'intérêt des sous-préfectures et des autres institutions et me paraît aller dans le bon sens.

S'agissant de la question des carburants, on y a réinjecté en septembre 4,5 millions d'euros grâce à un dégel partiel. La situation était délicate. Cela permet de tenir au moins jusqu'à fin novembre. Peut-être pourra-t-on, dans l'avenir, obtenir un dégel supplémentaire.

M. Boutant a évoqué la SDAO. Elle travaille en liaison étroite et parfaitement symbiotique avec le Service central de renseignement territorial (SCRT). Aujourd'hui, la chaîne de renseignement territorial est partagée. Nous ne sommes pas clients, mais actionnaires. Les services départementaux de renseignement territorial comptent des gendarmes et des policiers. Les renseignements remontent dans la chaîne hiérarchique et sont partagés par le SCRT et la SDAO. La situation a évolué avec le mouvement des « gilets jaunes » et l'augmentation du risque animaliste, qui fait écho aux problèmes des agriculteurs, avec des risques d'affrontement.

On a récemment réformé la SDAO en y adjoignant une branche consacrée aux animalistes, en liaison avec le SCRT. La SDAO me permet d'avoir des informations opérationnelles sur les ZAD, etc., en vue d'actions. Hier, on a évacué la zone de Saint-Victor-et-Melviu, en Aveyron. Les choses se sont plutôt bien passées. Cela a été un travail de planification, d'anticipation et de renseignement partagé avec le renseignement territorial.

S'agissant des maires et de leurs fonctions d'OPJ, si ceux-ci déposent plainte, cette dernière doit être reçue, au même titre que celle de tous les citoyens. On se bat au quotidien de manière que tout usager qui dépose plainte puisse voir sa plainte recueillie. Il n'y a donc pas de sujet. On fera les rappels nécessaires. Parfois, dans le feu de l'action, on est amené à relativiser tel ou tel point. Je considère que le contact et le dépôt de plainte sont obligatoires.

Je ne partage pas tout à fait votre analyse sur les bars, ni sur les commandants de brigade et les adjoints. Dans certaines circonscriptions, comme la Haute-Garonne, il y a 585 communes et des endroits où la brigade regroupe 50 à 60 communes. C'était une des limites du système précédent. Auparavant, seuls le commandant de brigade et son adjoint avaient pour mission de rencontrer les élus. Ils ne les voyaient donc pas souvent. J'ai ouvert le champ, considérant qu'il était important que le maire ait un référent identifié, que ce soit le commandant de brigade, son adjoint ou un gendarme.

Je crains que les liens se distendent si on limite ces rapports au commandant de brigade et à son adjoint. Permettre à chaque gendarme d'être en lien avec un élu identifié me paraît aller dans le bon sens. Il faut bien entendu que les gens soient formés pour cela, nous sommes d'accord. C'est un sujet sur lequel nous allons continuer à travailler. J'entends votre observation.

Pour ce qui est du dispositif anti-radicalisation de la gendarmerie, tout peut arriver, dans n'importe quelle institution. Aucun système n'a de garantie absolue. Nous avons mis en place depuis 2013 un système d'identification des signaux faibles, qui s'est amélioré et qui a évolué en 2015, à la suite d'un incident important.

Il existe toute une chaîne qui remonte par les compagnies et les groupements vers le Bureau de la lutte anti-terroriste. Un travail est mené toutes les semaines sous la responsabilité de mon chef de cabinet. Il permet de lister les sujets et les cas individuels. Aujourd'hui, nous avons une vingtaine de cas en cours de traitement. Ils ne sont pas tous en rapport avec l'islamisme. Certains sont liés à l'extrême droite.

Depuis 2000, nous avons traité et accompagné vers d'autres horizons professionnels une vingtaine de personnels dont on estimait qu'ils n'avaient pas leur place chez nous. Personne n'est à l'abri, et il nous faut avoir des garanties dans ce domaine.

S'agissant des nouvelles technologies et de la reconnaissance faciale, il existe une asymétrie entre les possibilités technologiques et le cadre réglementaire et légal. Je comprends bien l'intérêt de la préservation des libertés publiques et du droit à la vie privée. Il y a en effet des points sur lesquels il faut rester intransigeant. Toutefois, dans d'autres démocraties, en Allemagne par exemple, la reconnaissance faciale existe également et on peut l'utiliser sans difficulté. Cela permet de résoudre un certain nombre de situations, d'en prévenir d'autres. Ceci échappe aussi à mon domaine de compétence, mais je pense que nous aurions intérêt à réfléchir à une réglementation et à un cadre légal adapté.

La technologie, pour se traduire sur le plan juridique, nécessite des efforts et du temps. Je place la reconnaissance faciale sur le même plan que les empreintes digitales. Demain, on aura peut-être des empreintes olfactives, mais il faut pour cela que le cadre légal et réglementaire accompagne le mouvement et ne le suive pas forcément. Je pense que le législateur doit mener une réflexion à ce sujet.

S'agissant de l'engagement des personnels et de la récupération, il n'existe pas d'heures supplémentaires dans la gendarmerie, et donc pas de questions budgétaires comme dans d'autres institutions. En revanche, il faut bien entendu que le gendarme puisse se reposer. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2016, une instruction provisoire sur le temps de travail réglemente le dispositif de temps de travail et donne à chaque gendarme la possibilité de récupérer pendant 11 heures par tranche de 24 heures. Lorsque ce n'est pas possible, ce temps est récupéré plus tard à titre de repos physiologique compensateur.

Mme Jourda, enfin, m'a interrogé sur le maillage territorial. Cette question revient dans le cadre des ateliers d'idéation, où on a évoqué la diversification. Aujourd'hui, on parle de brigades territoriales. La première évolution a concerné les brigades de contact, qui ne font plus que cela. Ce qui est important, c'est la présence du gendarme dans le territoire. Il faut donc diversifier les modes de présence. On réfléchit actuellement à insérer un ou deux postes de gendarme en tenue dans la population, sans pour autant constituer une brigade. Je comprends votre souci. Ces postes peuvent offrir une solution pour rester en phase avec les territoires.

La deuxième option repose sur nos réservistes. Un certain nombre d'entre eux - 10 000 sur un total de 30 000 – sont des anciens de la maison qui continuent à avoir les compétences pour ce métier. Pourquoi ne pas les activer de chez eux ? Il faut étudier les conditions, mais cela permettrait d'avoir une présence du service public en tenue, donc de l'État, sur tout le territoire.

Il faut arriver à contrecarrer le phénomène d'aspiration urbaine avec d'autres méthodes et d'autres dispositifs que ceux d'aujourd'hui. Vous avez raison de parler de formation. Certains élus interviennent dans les écoles de gendarmerie pour expliquer aux jeunes gendarmes la manière dont ils doivent appréhender la coopération.

Aujourd'hui, on a abandonné l'accumulation de connaissances. Avec Néogend, pas la peine d'apprendre le code pénal ou le code de procédure par cœur. Il suffit de savoir utiliser son matériel. J'exagère un peu, mais l'idée est là. Il s'agit de consacrer le temps passé

à accumuler les connaissances à la mise en situation, au discernement, au savoir-être, d'autant que les gendarmes qu'on recrute aujourd'hui peuvent être là pour 40 ans, voire plus.

On ne sait ce que sera leur métier dans vingt ans. Cela ne sert donc à rien de leur inculquer des connaissances pures et dures. Il faut simplement leur apprendre à réagir, à s'adapter, à ne pas avoir peur de la transformation. La seule chose qui restera, au bout du compte, c'est le contact humain. C'est ce qui fera la différence. On aura toujours besoin d'hommes et de femmes pour aller au contact d'hommes et de femmes. Il faut apprendre aux gendarmes ce que le service public attend d'eux.

Je vous remercie de votre attention.

**M. Pascal Allizard, président.** – Mon général, merci pour toutes ces précisions et pour l'humanisme de vos propos, qui ne dissipent toutefois pas entièrement nos craintes budgétaires.

*La réunion est close à 12 h 45.*

*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 15 octobre 2019**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Offensive turque dans le Nord-Est syrien - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 10 h 30.*

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

**Projet de loi de finances pour 2020 - Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées**

**M. Christian Cambon, président.** – Madame la ministre, votre audition est placée sous une double appréciation : la satisfaction et l'inquiétude.

D'une part, nous sommes satisfaits, car nous observons que la loi de programmation militaire (LPM) sera globalement respectée en 2020, avec une augmentation de 83 % des autorisations d'engagement, qui permettra des commandes importantes en 2020. La modernisation est en marche, mais il faudra tenir la trajectoire dans la durée.

Cela dit, nous avons aussi deux sources de préoccupation : le financement, qui doit être interministériel, du surcoût des opérations extérieures (OPEX) de cette année – un



surcoût de 400 millions d'euros reste à financer en 2019 –, et le financement, à terme, du service national universel (SNU), qui ne doit pas principalement échoir, selon nous, à votre ministère. Par ailleurs, vous serez demain au conseil des ministres franco-allemand, et nous vous avons plusieurs fois alertée sur les blocages, par un Bundestag sous pression des industriels allemands, des projets MGCS (*Main Ground Combat System*) et SCAF (Système de combat aérien du futur). Peut-on attendre des éléments positifs du conseil de demain ?

D'autre part, ce qui se passe actuellement en Syrie nous inquiète. Vous avez condamné très fermement l'action turque, et nous avons renouvelé cette condamnation hier, devant l'assemblée parlementaire de l'OTAN, mais le secrétaire général de cette organisation, M. Jens Stoltenberg, nous a paru totalement déconnecté des réalités.

Le Conseil de défense s'est réuni dimanche dernier en formation restreinte ; que va faire la France, lâchée par son grand allié, les États-Unis ? Où se situent nos forces spéciales dans la région ? Comment seront traités les djihadistes français, dont on estime le nombre à environ 450 ? A quoi correspond concrètement la décision de suspendre les exportations d'armement vers la Turquie, puisque nos marchés avec ce pays semblent peu importants et antérieurs à 2019 ?

Notre ordre du jour est quelque peu perturbé, mais l'actualité est perturbante ; nous serons donc heureux de vous entendre tant sur le budget que sur l'actualité préoccupante liée à l'action turque.

**Mme Florence Parly, ministre des armées.** – Sur l'actualité au Proche-Orient, vous avez entendu, je crois, Jean-Yves Le Drian ce matin.

**M. Christian Cambon, président.** – Et nous entendrons l'ambassadeur turc demain matin.

**Mme Florence Parly, ministre.** – Vous aurez donc une vision globale de la situation.

Jean-Yves Le Drian et moi-même nous parlons quotidiennement. Je ne suis pas sûre de pouvoir apporter beaucoup d'éléments complémentaires à ce qu'il vous a dit.

Par ailleurs, je demeurerai, comme à mon habitude, discrète sur notre personnel au Levant. Nous faisons tout pour assurer sa sécurité, mais je préfère ne rien dire de plus, s'agissant d'une audition publique.

Pour ce qui concerne la suspension des exportations vers la Turquie, c'est vrai, ce pays n'est pas parmi ceux avec lesquels nous commerçons le plus. Néanmoins, la décision prise est très large ; elle conduit à suspendre tout projet d'exportation vers ce pays. Nous verrons ensuite comment les choses évoluent. Cet État a mené une attaque unilatérale ; son offensive est susceptible de ruiner tous les efforts de la communauté internationale, et de la France, dans la lutte contre Daech, un ennemi qui a frappé directement notre pays.

Cela dit, si vous me le permettez, je concentrerai mon propos sur l'ordre du jour initial, car nous n'imaginions pas, lorsque cette réunion a été programmée, que de tels événements se produiraient.

Nous entrons dans la deuxième année de la LPM. Vous scrutez avec attention l'exécution de cette loi, et je m'en réjouis. Au cours des années antérieures, plusieurs LPM

ont été obsolètes avant même la fin de la première année de leur mise en œuvre ; ce ne sera pas le cas de celle-ci. Nous nous sommes fixé, au travers de cette loi, un cap, et nous comptons bien nous y tenir.

En effet, nous avons pris, dans la LPM pour 2019-2025, des engagements forts, pour la remontée en puissance de nos armées, afin que celles-ci ne faillissent jamais à leur mission première, la protection des Français. Les Français nous font confiance, et ils nous consentent des moyens importants. Nous devons être à la hauteur de ces moyens et de cette confiance, en mettant en œuvre la LPM. Ce n'est pas seulement une responsabilité pour le ministre, son cabinet, ou l'état-major ; chaque unité, en métropole et en outre-mer, doit y contribuer. Le budget pour 2020 s'inscrit strictement dans le cadre de la LPM. J'aurais pu vous ménager des surprises... mais je crois que, sur ce point, vous préférez qu'il n'y en ait pas !

Nous n'avions pas attendu le vote de la LPM pour remettre progressivement à niveau nos moyens militaires ; c'est donc la troisième année consécutive que le budget est en hausse. Cette augmentation sera, en valeur absolue, de 1,7 milliard d'euros en 2020, à périmètre constant. Le budget atteint ainsi 37,5 milliards d'euros. Le chiffre de 37,6 milliards d'euros qui apparaît dans la brochure que nous vous avons fournie n'est pas le fruit d'une erreur, il s'agit d'une mesure de périmètre, reflétant la disparition des loyers budgétaires versés à Bercy.

Le budget progresse donc de 4,5 % par rapport à 2019, dans un contexte budgétaire pourtant très contraint. C'est la marque de la priorité donnée par le Gouvernement à la poursuite du renforcement des fonctions régaliennes. C'est également la marque du respect de l'engagement fort du Président de la République visant à porter l'effort national en faveur de notre défense à 2 % de la richesse nationale d'ici à 2025. Il ne s'agit pas d'un symbole : cet effort est nécessaire pour réparer et pour préparer nos armées.

Enfin, il s'agit d'un budget sincère, j'y tiens beaucoup. Il est exclusivement constitué de crédits budgétaires, et la provision destinée à couvrir le surcoût des OPEX et des opérations intérieures se situera ainsi à un niveau plus réaliste et plus sécurisé en 2020, avec 1,1 milliard d'euros, auxquels s'ajoutent 100 millions d'euros pour les opérations intérieures. Nous avons ainsi une provision totale de 1,2 milliard d'euros, à comparer au surcoût de 1,4 milliard d'euros constaté fin 2018 – je le rappelle, fin 2017, il avait fallu trouver 1 milliard d'euros. Ainsi, si le coût global des OPEX reste autour de 1,4 milliard d'euros, l'écart traditionnel constaté en fin de gestion ne sera pas élevé et la gestion des opérations de financement en fin d'exercice s'en trouvera facilitée.

Telle est l'intention politique de ce budget.

Les hausses successives – 2018, 2019 et 2020 – s'inscrivent dans un contexte que les récents événements n'infléchissent malheureusement pas : la poursuite de la lutte contre le terrorisme, l'affirmation toujours plus offensive des États-puissances, l'extension des conflits vers de nouveaux espaces – le cyber et le domaine spatial – et, malheureusement, l'érosion des cadres multilatéraux. Ce budget permettra à la France de ne pas être démunie et de garantir la protection de ses intérêts et de ses ressortissants, sur le territoire national comme à l'étranger.

J'en arrive à la répartition de ces 37,5 milliards d'euros, en 2020, selon les axes de la LPM.

Ce budget vise tout d'abord à renouveler les capacités opérationnelles de nos armées ; nous passons ainsi à la vitesse supérieure dans la modernisation et le renouvellement de nos équipements. Les autorisations d'engagement des programmes à effet majeur, fixées en 2019 à 8 milliards d'euros, sont portées en 2020 à 14,6 milliards d'euros, soit une progression de 85 %. Cela traduit concrètement l'engagement du Président de la République en faveur de nos armées. Du reste, les deux tiers de l'augmentation de 1,7 milliard d'euros par rapport à 2019 seront consacrés aux programmes d'armement majeurs, dont les crédits de paiement atteindront par conséquent 6,8 milliards d'euros, contre 5,7 milliards d'euros en 2019.

Je vous livre quelques illustrations des commandes et livraisons de 2020.

L'armée de terre recevra 128 blindés Griffon supplémentaires, et les quatre premiers blindés Jaguar, dans le cadre du programme Scorpion. Nous commanderons 271 blindés Griffon supplémentaires, les 264 premiers blindés Serval et 42 blindés Jaguar supplémentaires.

La marine prendra livraison du premier sous-marin nucléaire d'attaque du programme Barracuda, le Suffren, mis à l'eau en juillet 2019, de deux hélicoptères NH90 et de deux avions de patrouille maritime Atlantique 2 rénovés. Nous lancerons la commande pour le renouvellement des aéronefs de surveillance maritime, avec sept avions de surveillance et d'intervention maritimes (Avsimar) – des avions de reconnaissance de type Falcon –, et trois avions de guet aérien Hawkeye, qui peuvent apponter sur un porte-avions.

Enfin, l'armée de l'air réceptionnera les deux premiers Mirage 2000D rénovés, un avion ravitailleur MRTT (*Multi Role Tanker Transport*) Phénix supplémentaire et deux avions A400M Atlas supplémentaires. Elle commandera un simulateur de drone MALE (*Medium Altitude, Long Endurance*) Reaper et lancera la rénovation de 4 avions de transport tactique, les 130H.

Par conséquent, chaque armée ressentira très concrètement la remontée en puissance de la LPM.

Nous portons aussi notre effort sur les petits équipements du quotidien, car j'ai souhaité mettre l'humain au cœur de nos armées ; j'ai donc voulu des mesures à hauteur d'homme.

Ainsi est prévue, en 2020, la livraison de 12 000 nouveaux fusils d'assaut, les HK416, pour atteindre 41 000 unités distribuées d'ici à la fin de 2020, et la totalité des effectifs déployés en OPEX recevront des treillis ignifugés de nouvelle génération, ce qui implique la livraison de 14 000 nouvelles unités. Il s'agit là de la protection rapprochée du soldat.

Nous avons aussi prévu la montée en puissance du plan Famille, dont la moitié des mesures bénéficie au personnel civil. Ce plan bénéficiera de 80 millions d'euros en 2020, contre 57 millions d'euros en 2019 ; il s'agit, pêle-mêle, de nouvelles places en crèche ou encore du déploiement du wifi outre-mer et à l'étranger. Nous allons également faire un effort important pour améliorer les conditions d'hébergement des militaires, notamment du rang, qui en ont besoin. Vous circulez au sein de nos forces, vous visitez nos unités et nos bases, et vous avez vous-mêmes pu constater les conditions parfois très rudimentaires d'hébergement de nos soldats. D'où une enveloppe de 176 millions d'euros en 2020.

Au-delà de ces moyens, nous réalisons aussi un effort important pour la maintenance et l'entretien des bâtiments et des infrastructures, à hauteur de 540 millions d'euros en 2020.

Nous créons par ailleurs, au travers de ce PLF, 300 emplois civils destinés à renforcer le renseignement, la cyberdéfense et le numérique. Nous faisons face à de véritables enjeux d'attractivité dans ces domaines. Notre objectif est d'attirer et de retenir les compétences et les talents, c'est pourquoi nous affectons 40 millions d'euros, sous forme de mesures nouvelles catégorielles, au recrutement et à la fidélisation du personnel civil dans ces domaines.

Par ailleurs, nous étendrons en 2020 l'expérimentation du double équipage dans la flotte de surface, procédure très attendue dans la marine. Ce système de rotation rééquilibrera le temps passé par chaque membre d'équipage à terre et en mer, tout en accroissant le nombre de jours passés en mer par nos frégates.

Telles sont les principales mesures à hauteur d'homme.

Ce budget consolide également notre autonomie stratégique et il apporte une contribution supplémentaire à celle de l'Europe. Nous accordons à nouveau une place importante à l'innovation ; les contrats et études amont bénéficieront ainsi de 821 millions d'euros de crédits de paiement, pour concevoir les technologies de demain. Ces moyens continuent donc d'augmenter, à hauteur de 8 % en 2020, ce qui nous rapproche de l'objectif d'un milliard d'euros affectés à l'innovation en 2022.

L'effort en faveur des PME sera aussi poursuivi, avec 50 millions d'euros dédiés au dispositif rapide du régime d'appui pour l'innovation duale (Rapid). Les actions d'innovation ouverte de l'Agence de l'innovation de défense (AID) monteront en puissance dans le secteur de l'intelligence artificielle, de la robotique ou encore de la santé des militaires.

L'effort de dissuasion demeure important, avec 185 millions d'euros de crédits d'études amont.

Nous prévoyons des études pour préparer les capacités spatiales futures de renseignement et de télécommunication. Le domaine spatial est en effet un nouveau champ de conflictualité. Le nouveau commandement de l'espace a ainsi été créé en septembre dernier, voilà quelques semaines. Il s'installera à Toulouse et montera en puissance en 2020, avec des crédits représentant 448 millions d'euros, destinés à développer nos capacités spatiales et à renouveler nos satellites. Enfin, nous n'économisons aucun effort pour la cyberdéfense ; les rangs des cybercombattants seront renforcés en 2020 de 93 nouvelles recrues ; l'objectif est d'atteindre 1000 nouvelles recrues d'ici à 2025.

Je l'ai dit, la confiance des Français nous oblige ; notre responsabilité est exceptionnelle. Ce budget nous permet donc de poursuivre la transformation et la simplification du ministère et d'améliorer la performance de ses processus. Ce sujet me tient particulièrement à cœur. Un ancien Premier ministre – je vous laisse deviner lequel – disait que le propre d'un réformateur est de réussir les réformes. Je fais mien cet adage et je m'assure donc que les chantiers de transformation du ministère avancent dans la bonne direction.

La transformation de l'administration centrale concerne plusieurs ministères ; elle a lieu dans les meilleures conditions, puisqu'il s'agit surtout de modifier notre organisation et de changer nos méthodes de travail, afin d'être en mesure de relever les défis du futur. Contrairement à ce qui s'est passé au cours des décennies précédentes, cette transformation n'est pas dictée par la volonté de réduire les coûts.

Ce mouvement ne saurait se résumer à un changement d'organigramme ou à la dématérialisation de certaines procédures ; il doit améliorer le quotidien de tous. C'est pourquoi tout procède du terrain. Ainsi, les commandants de base de défense disposent de plus de latitude et de moyens pour agir ; les fonctions de restauration et d'habillement sont rénovées ; les effectifs du commissariat sont redéployés dans les unités ; et nous mettons en place les espaces ATLAS, qui visent à simplifier la vie quotidienne des marins et des aviateurs. Je vous invite à visiter ces espaces, qui préfigurent les espaces France Service ; ils mettent à la disposition de nos agents les services relatifs à leur rémunération, à leurs commandes d'habillement, à leurs démarches administratives, bref à leur vie quotidienne. Nous pouvons, en la matière, faire plus simple et plus efficace.

Nous devons aussi recentrer les états-majors, directions et services sur leurs missions stratégiques afin de les rendre plus efficaces et redéployer les effectifs vers les fonctions prioritaires, qui doivent bénéficier de créations nettes d'emplois et des réorganisations. Pour cela, nous réduisons le nombre de strates hiérarchiques, nous tâchons de briser les silos et nous délocalisons certains services vers les régions ; nous renforçons ainsi en effectifs et en moyens nos pôles d'expertise de Rennes, de Tours et de Toulouse. Cette volonté de déconcentration s'explique aisément : nous voulons que les décisions soient exécutées de façon conforme, et c'est sur le terrain que la LPM doit être mise en œuvre pour que nos priorités se concrétisent. Ces changements doivent accroître la responsabilité et l'autonomie de nos agents, à tous les échelons. Nous devons favoriser l'initiative individuelle, la créativité et la culture du projet.

Enfin, je veux parler de la modernisation de nos processus, en insistant sur les infrastructures. Nous voulons responsabiliser, en la matière, les porteurs de programme.

Les crédits du programme 212 « Soutien de la politique de défense » – 1,7 milliard d'euros – sont partiellement re-ventilés vers les deux autres programmes de la mission. D'une part, 320 millions d'euros sont redistribués vers le programme 146 « Équipement des forces », car il n'est pas bon de gérer de façon dissociée les grands programmes d'armement militaire et les infrastructures qui leur sont liées ; en effet, jusqu'à présent, les infrastructures n'étaient pas toujours prêtes quand les nouveaux équipements étaient livrés. D'autre part, 880 millions d'euros sont transférés vers le programme 178 « Préparation et emploi des forces » ; c'est la même logique appliquée aux infrastructures opérationnelles.

Il restera, au sein du programme 212, 510 millions d'euros, qui seront consacrés aux infrastructures générales, comme l'hébergement ou encore les réseaux d'intérêt commun.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci de cette présentation complète, qui démontre une vision volontariste de la mise en œuvre de la LPM. Vous l'aurez compris, notre commission a une appréciation positive de ce budget.

**M. Cédric Perrin, rapporteur pour avis du programme 146 « Équipement des forces ».** – La finalité de tout cela est de donner à nos armées les moyens de se battre pour

la paix. Nous vous soutenons pleinement dans cette mission difficile. Je veux également saluer la prise de parole du président de notre commission à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN hier, et la réponse du secrétaire général fut cynique et inquiétante...

Pourriez-vous nous donner des éléments sur le SCAF ? Vous avez beaucoup œuvré pour que ce programme aboutisse. Un accord a-t-il pu être trouvé sur le partage de la charge entre *Safran Aircraft Engines* et *MTU Aero Engines* ? Qu'en est-il de la mise en balance du projet MGCS avec le projet SCAF proposée par l'Allemagne ? Enfin, un accord a été annoncé sur les exportations,. Pouvez-vous nous en dire quelques mots ? Par ailleurs, en ce qui concerne l'eurodrone MALE, où en est-on des négociations sur le prix ? Enfin, 920 millions d'euros ont été inscrits dans le budget pour les crédits amont. Or ces crédits s'élevaient, de mémoire, à 730 millions d'euros l'année dernière, et la LPM prévoit de passer à 1 milliard d'euros en 2022. Sans doute, le milliard d'euros ne semble pas loin, mais si c'est en intégrant les crédits de l'Agence de l'innovation de défense (AID), nous n'aurons pas de difficulté à l'atteindre, même sans augmenter les plans d'études amont...

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis du programme 146 « Équipement des forces ».** – Nous nous réjouissons de l'augmentation substantielle des crédits de votre ministère, qui permettra de renouveler les équipements – c'est l'objet du programme 146.

Pouvez-vous apporter des éclairages sur le programme de l'hélicoptère léger interarmées ? L'accélération de ce programme est-elle gagée sur le ralentissement d'autres programmes et, si oui, desquels ? On évoque aussi la location d'appareils civils, dans l'attente de la livraison de la version militaire ; pouvez-vous nous donner quelques détails sur cette location ?

Par ailleurs, le Gouvernement a annoncé la fin des exportations de matériel de guerre vers la Turquie. On parle d'un montant de 45 millions d'euros. Pouvez-vous nous indiquer quels sont les matériels dont la livraison est suspendue et quels sont ceux qui ont été fournis au cours des dernières années ?

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur pour avis du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».** – Je m'associe aux sentiments exprimés sur l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et les propos de son secrétaire général.

Madame la ministre, nous partageons votre satisfecit, notamment pour le programme 178.

On nous parle beaucoup de l'amélioration de la disponibilité technique opérationnelle des Fennecs. La première application des contrats de maintenance verticalisée porte ses fruits, mais quelles seront les flottes suivantes ? Le Rafale ? Le Tigre ? Le NH90 ? L'A400 M ? Le MRTT ?

Quels objectifs de disponibilité avez-vous fixés ? Comme vous n'avez pas négligé les coûts, quelles sont les perspectives budgétaires d'évolution des coûts de maintenance à dix ans de ces flottes ? L'augmentation ne nous choque pas, c'est le pendant de la disponibilité, de l'utilisation en opération et d'un meilleur entraînement de nos soldats, mais elle doit être financée au long cours.

Quelles sont donc les trajectoires d'augmentation des coûts de la mise en condition opérationnelle (MCO) du fait de la mise en place de ces contrats verticalisés de maintenance ? Si je comprends bien, ceux-ci deviendront la norme pour les équipements aéronautiques, ce qui est positif, mais aussi pour les équipements terrestres, ce qui est peut-être un peu moins connu. La LPM permet-elle bien d'absorber cette évolution prévisible ?

Enfin, une question subsidiaire : il n'est pas question de mettre le ministère dans les mains des industriels, et il est indispensable de mettre en concurrence les entreprises. Prévoit-on bien dans les contrats que toutes les données informatiques de maintenance sont la pleine propriété des armées ? Les données sont le pétrole de demain, il est essentiel de ne pas tarir ces sources d'information pour nos armées comme pour la direction générale de l'armement (DGA).

**Mme Christine Prunaud, rapporteure pour avis du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».** – Cette réunion de l'Otan a bien montré l'éclatement des objectifs de l'Alliance...

La réforme des soutiens se met peu à peu en place, avec des souteneurs qui s'adaptent aux soutenus et non l'inverse, ce qui était indispensable – je pense notamment à la création des espaces Atlas et à la transformation des groupements de soutien en pôles du commissariat. Les services de soutien des armées, si cruellement éprouvés par la révision générale des politiques publiques (RGPP), s'investissent pleinement dans cette réforme, et je ne doute pas que celle-ci porte bientôt tous ses fruits. Nous avons auditionné le directeur central du service du commissariat des armées, le commissaire Stéphane Piat. Nous irons sur place rencontrer la directrice centrale du service de santé des armées, la générale Maryline Gygax Généro. Nous considérons ce service comme un des plus importants éléments du programme. Cette réforme permettra la résurgence d'une militarité responsable des services de soutien. J'attire toutefois votre attention sur l'enjeu qu'il y a à préserver cette remise en cohérence organique des armées dans le cadre de la transformation des directions centrales en services à compétence nationale. Le statut des personnels qui auront à connaître cette transformation devra être préservé également, dans sa dimension militaire et dans sa dimension de corps – notamment celui des commissaires. Pouvez-vous nous préciser les impacts budgétaires de la création de ces services à compétence nationale ? Quelles directions centrales seront concernées ? Combien de personnels seront impactés ?

**M. Joël Guerriau, rapporteur pour avis du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».** – La mutualisation des soutiens est parvenue à ses limites. La déconcentration, qui est à la mode, fait qu'on va rapprocher les besoins de soutien du commandement, ce qui est probablement une très bonne chose. Mais le service d'infrastructure de la Défense a perdu 40 % de ses effectifs en quinze ans. Il avait été dimensionné pour répondre à un montant de dépenses d'environ un milliard d'euros dans le domaine des infrastructures. Or, la LPM fixe un objectif de 2 milliards d'euros. Avec les départs en retraite, les besoins seront importants. Sans passer à remplacement de un pour un, quels sont les objectifs de recrutement ?

Pour le SNU, vous avez évoqué environ un million d'euros pour le recrutement, la formation des encadrants, mais aussi les animations pour la journée de défense et de mémoire nationale. Cette dimension du SNU ne peut que monter en puissance. Y aura-t-il une compensation du budget de la jeunesse pour le budget des armées ? Il avait été annoncé qu'il n'y aurait aucune dépense supplémentaire occasionnée par ce projet sur votre budget.

Quels moyens sont prévus pour renforcer l'attractivité des armées ?

La France doit intervenir sur 11 millions de kilomètres carrés pour protéger sa zone économique exclusive. J'ai rencontré récemment les représentants d'une entreprise qui propose des bâtiments rapides permettant des économies d'énergie importantes. Allons-nous améliorer les capacités d'intervention de l'État en mer ? Cela serait cohérent avec nos critères budgétaires et écologiques.

**M. Gilbert Roger, rapporteur pour avis du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».** – Comme nous avons bien travaillé avec vos services, il nous reste peu de questions. À propos du Val-de-Grâce : nous continuons à être très attentifs à la possibilité pour les fonctionnaires et les soldats de se loger dans les grandes métropoles, et en particulier à Paris. Il y a une incertitude, mais on prévoit au moins un maintien jusqu'en 2024 et les Jeux olympiques. On dit que le ministère de la Santé aurait des vues sur cet établissement. Qu'en est-il ? A-t-il l'intention d'apporter une participation financière ?

**M. Pascal Allizard, rapporteur pour avis du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ».** – Merci pour les précisions que vous nous avez données. Il se dit que Matignon envisagerait de geler 500 millions d'euros de crédits sur l'exécution 2019. Tordez-vous le cou à cette rumeur ? Vous êtes allée récemment à Berlin. Sur le SCAF et les blindés, y a-t-il une décrispation dans les relations avec nos amis allemands ? Pour le système de drones aéromaritimes, le démonstrateur sera-t-il financé cette année ? Le calendrier d'études sur le porte-avions de nouvelle génération est-il arrêté ?

**M. Michel Boutant, rapporteur pour avis du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ».** – Quelle est la traduction budgétaire de vos annonces en matière de politique spatiale ? L'office national d'études et de recherches aérospatiales (Onera) constate depuis deux ans un tassement de son financement, alors que ses concurrents européens et même internationaux voient leur budget gonfler. *Quid* de son avenir ?

**M. Gérard Poadja.** – L'axe indopacifique s'est concrétisé, en matière d'armement, par la signature d'une vente record de sous-marins à l'Australie et par la livraison prochaine des premières unités de commande de 36 Rafale à l'Inde. Cet axe a-t-il vocation à se développer sur des missions plus larges de coopération militaire, de renseignement et de cyberdéfense ? L'exercice « Équateur 2019 », à l'État-Major interarmées des forces armées en Nouvelle-Calédonie, s'est déroulé il y a quelques jours pour se préparer au risque de catastrophes naturelles. Cette année, douze nations – Australie, États-Unis, îles Fidji, France, Indonésie, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle Guinée, Royaume-Uni, îles Tanga, îles Salomon, Japon et Vanuatu – étaient présentes, avec une centaine de militaires impliqués. Cette opération préfigure l'exercice « Croix du Sud », qui mobilisera en mai prochain près de 2 500 militaires et d'importants matériels et équipements. C'est un bel exemple de coopération militaire dans le cadre de l'axe indopacifique, qui doit se construire pour répondre à l'hégémonie de la Chine.

Mais la France connaît aussi quelques tensions diplomatiques avec ses voisins dans le Pacifique Sud. Les tensions entre la France et le Vanuatu concernent notamment la souveraineté des îles Matthew et Hunter. Le Vanuatu a refusé l'escale du navire *Le d'Entrecasteaux*. Les tensions avec le Vietnam concernent l'exercice de la pêche illégale et le pillage des ressources halieutiques par les *blue boats*. Il y a enfin des tensions avec la Chine



après le passage de la frégate *Vendémiaire* dans le détroit de Taïwan en avril dernier. À défaut du remplacement des deux patrouilleurs censés surveiller la zone économique exclusive, mais dont le premier ne devrait être livré qu'en 2021, ou en 2022, quels sont les nouveaux matériels prévus par la LPM et le PLF pour 2020, qui pourront immédiatement servir à la protection de la souveraineté française dans le Pacifique sud, et notamment en Nouvelle-Calédonie ?

**M. Olivier Cigolotti.** – Nous ne pouvons que nous réjouir du respect de la trajectoire définie par la LPM pour ce deuxième exercice. Même si nous investissons massivement pour développer une véritable capacité autonome, le chemin pour atteindre nos objectifs est parfois parsemé d'embûches. Ainsi, du projet SCAF, qui associait initialement la France et l'Allemagne et a été rejoint par l'Espagne. À notre grande surprise, c'est le groupe d'électronique de défense Indra qui a été désigné comme coordinateur de l'industrie espagnole. Nous aurions préféré *Airbus Military*, également basé en Espagne ! Au vu des difficultés révélées par cet épisode à fédérer nos partenaires européens autour du projet industriel de défense, doit-on craindre qu'une telle mésaventure se reproduise pour un autre projet structurant comme le MGCS ?

**M. Jacques Le Nay.** – Avec les tragiques événements qui se déroulent dans le nord-est de la Syrie, la France a décidé de suspendre tout projet d'exportation de matériel de guerre susceptible d'être employé dans l'offensive menée par la Turquie hors de ses frontières. Cela est conforme au traité sur le commerce des armes que nous avons ratifié en 2013 – et cela va de soi. Mais quels seront les impacts économiques réels ? Louvois a été remplacé. Cela a-t-il résolu les problèmes ?

**M. Olivier Cadic.** – Vous avez inauguré le 3 octobre à Rennes le bâtiment qui accueillera le commandement de notre cyberdéfense, ce qui concrétise la politique que vous avez annoncée en janvier dernier en rappelant que la cyberdéfense des Français était une priorité de la LPM. Je vous remercie d'avoir pris la décision d'employer l'arme cyber en opérations extérieures à des fins offensives. Cela faisait débat l'an dernier. Il était important d'en faire une arme opérationnelle à part entière, et je pense que l'Histoire donnera raison à votre arbitrage. En choisissant Rennes pour installer le COM-Cyber, vous avez opté pour un bassin qui réunit entreprises et *start-ups* de la cyber, mais aussi des chercheurs, pour dynamiser la base industrielle et technologique cyber. Je n'ai vu une telle organisation qu'en Israël, à Beersheva. Notre pays se donne les moyens d'être un leader mondial en matière de cyberdéfense et de cybersécurité. Je vous en félicite.

Nous nous réjouissons que vous respectiez l'objectif de recrutements prévus dans la LPM. Vous avez prévu un budget dédié à la fidélisation de nos agents. Avez-vous prévu l'*outsourcing* de certaines activités cyber à des entreprises ou à des start-up ? Quand le COM-Cyber sera-t-il pleinement installé ? Quel sera son budget en rythme de croisière à Rennes ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Vous nous avez présenté un budget à hauteur d'homme et qui prépare aux enjeux du futur. Les crédits consacrés aux technologies de demain augmentent de 8 % par rapport à 2019. Il y aura 9 000 cybercombattants en 2025. Les questions de défense ont considérablement évolué depuis quelques dizaines d'années et notre économie peut être bloquée par des attaques portant sur les moyens de communication, la santé ou l'approvisionnement énergétique. Est-il possible d'imaginer une force de frappe de cyber défense ou de cyber attaque aussi dissuasive que la force de frappe nucléaire ?

**M. Pierre Laurent.** – Vous présentez un budget en forte augmentation, qui s’inscrit dans le respect des engagements de la LPM. Une des conséquences de ce budget est la forte hausse des commandes aux industries de défense. Quelles garanties avons-nous que les industriels de défense, qui bénéficient de ces très importantes commandes, demeureront au service d’objectifs stratégiques maîtrisés par la décision politique ? Ces objectifs stratégiques vont faire débat, et les alliances industrielles se font parfois dans un flou certain. Ainsi, il y a un accord industriel considérable entre *Naval Group* et *Fincantieri* ; or la presse rapporte régulièrement des visions stratégiques sur les alliances ou les accords industriels futurs qui ne mettent pas ces deux entités sur la même longueur d’onde ! Des impératifs industriels qui échappent à nos objectifs stratégiques ne doivent pas prendre le pas sur la réponse aux besoins nationaux et nos décisions politiques.

**M. Richard Yung.** – Le réseau des attachés de défense, dans les ambassades, évolue. Pouvez-vous nous en dire plus ? Il y a un an, le Premier ministre avait demandé une mutualisation des réseaux de l’État à l’étranger, pour aboutir à une réduction d’effectifs.

**M. Ladislav Poniatowski.** – Demain se tiendra à Toulouse un conseil des ministres franco-allemand. Avez-vous réussi à désamorcer les différents blocages ? Sur le SCAF, le blocage au Bundestag s’ajoute au désaccord entre la CDU et le SPD au niveau gouvernemental. Au Bourget, le Bundestag avait promis, uniquement pour le volet « études de démonstration », 32 millions d’euros – alors qu’il en faudrait 220 millions. Or il n’a inscrit que 5 millions d’euros au budget. C’est dire qu’ils ont fait un pas en arrière !

Vous espériez obtenir un accord avec les Allemands sur le problème du blocage des ventes à l’exportation. L’idée était de lever ce blocage dès lors que moins de 20 % du matériel était fabriqué par l’Allemagne. Avez-vous progressé ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Lorsque nous nous sommes lancés il y a deux ans dans deux programmes majeurs de coopération d’armement avec l’Allemagne, les commentaires frôlaient le scepticisme. Depuis, au-delà de l’écume des circonstances récentes, nous avons beaucoup progressé. Nous nous sommes mis d’accord sur des besoins communs et des spécifications communes, tant pour le système de combat aérien du futur que pour le char de combat du futur. C’est une étape fondamentale – et c’est souvent faute de l’avoir franchie que des partenariats avec d’autres nations ont connu des destins coûteux, avec des retards considérables de livraison.

Nous nous sommes ensuite mis d’accord pour passer un contrat sur des études d’architecture du système de combat aérien du futur. Il s’agit de programmes de très longue haleine et, avant même de concevoir et de produire un nouvel avion de combat s’insérant dans un système, il faut d’abord penser à un démonstrateur. Et, avant de se lancer dans le démonstrateur, encore faut-il définir une architecture pour celui-ci. Les deux industriels responsables de ce travail, Dassault et Airbus, se sont mis d’accord sur cette étude d’architecture, et le contrat a été notifié au début de l’année 2019.

Il y a encore beaucoup à faire. En particulier, pour le système de combat aérien du futur, il nous faut mettre en place différents piliers qui vont permettre de mener les études de recherche et de développement dans plusieurs domaines : l’avion, le moteur, les drones d’accompagnement... Le système de système est en soi un élément fondamental du projet.

Mais vous savez comment fonctionnent les négociations : c’est toujours dans la dernière ligne droite que l’on fait les plus grands progrès ! Nous avons fait des progrès

significatifs sur l'organisation industrielle du projet de chars de combat, malgré les difficultés qu'ont posées certains industriels, et dont plusieurs parlementaires se sont fait l'écho avec force. Reste à finaliser les derniers éléments liés aux démonstrateurs du système de combat aérien du futur.

Comme vous savez, en Allemagne, au-delà de 25 millions d'euros de crédits, le Bundestag doit donner une autorisation explicite – en fait, toute décision dépassant les 25 millions d'euros est à la main des parlementaires.

Pour ce qui concerne les règles que la France et l'Allemagne se fixent en matière d'exportations, le traité d'Aix-la-Chapelle prévoyait que des éléments précis soient négociés entre nos deux pays. Cela a été fait, même s'il reste des détails à finaliser. J'espère que nous allons constater que nous sommes capables de franchir une étape qui est une rupture, c'est-à-dire de pouvoir se mettre d'accord, par avance, sur des règles de comportement qui ensuite ne soient pas remise en question au cas par cas.

Sur le MALE européen, nous avons une discussion qui n'est pas achevée avec les industriels. La France et ses partenaires européens ont fixé un but et un budget cible. Reste à préciser ce budget, et à vérifier que les capacités opérationnelles associées à ces montants sont bien conformes aux spécifications que nous avons fixées. Rien ne serait pire que de donner le sentiment que, au moment où l'on donne beaucoup de moyens, par les crédits d'investissement de ce budget, à nos industriels, on ne veillerait pas attentivement à ce que ceux-ci s'attachent à respecter scrupuleusement non seulement les budgets, mais aussi les calendriers et les spécifications opérationnelles que nous leur fixons.

Les crédits amont sont bien fixés à 821 millions d'euros, et non à 921 millions d'euros.

Pour l'hélicoptère interarmées léger, l'objectif est de doter nos armées d'un hélicoptère acheté sur étagère. Il s'agit d'une plateforme civile qui sera adaptée aux besoins militaires. Cet hélicoptère existe déjà : Airbus l'a construit et le fait voler. Si *Airbus Helicopters* est capable de nous livrer cet hélicoptère plus rapidement que ce que nous avons imaginé, cela nous permettra de nous séparer plus rapidement de flottes vieillissantes. Les gains ainsi réalisés nous permettront d'assurer une transition entre ces hélicoptères, que nous enverrons à la casse, et les nouveaux, en louant des hélicoptères, ce qui est prévu dans le contrat – qui a pu être finalisé avec Airbus hélicoptères parce que ce dernier met des fonds propres dans cette opération. C'est exemplaire : nos forces pourront accéder plus rapidement à une meilleure capacité opérationnelle sans que cela coûte plus cher à nos armées, tout en nous libérant des flottes vieillissantes et consommatrices de crédit de MCO.

Le flux annuel d'exportations et de livraisons vers la Turquie est de l'ordre de 50 millions d'euros par an. Nous suspendons immédiatement quelque 500 licences – qui ne représentent pas toutes des montants importants, bien sûr.

Les moyens accordés au MCO ont été augmentés. Nous attendons beaucoup des contrats verticalisés que nous avons négociés – ce qui ne signifie pas contrats sans négociations ni mise en concurrence – tel celui que nous avons passé pour le maintien en condition opérationnelle des Fenecs, qui a été remporté par une entreprise régionale de taille moyenne. Un contrat verticalisé n'est donc pas destiné par principe à l'industriel qui aurait assuré la construction ou l'assemblage d'un matériel. La seule progression des crédits de

MCO ne suffira pas à atteindre les objectifs. Il nous faut donc continuer à déployer la réforme du MCO, qui vous sera présentée par la directrice de la maintenance aéronautique.

Les données font l'objet de clauses spécifiques dans nos contrats de maintenance. Nous devons pouvoir à tout instant assurer cette maintenance par nos moyens propres – c'est le cas lorsque nous sommes en opérations extérieures, par exemple – mais nous cherchons aussi, pour optimiser et améliorer la performance de notre MCO, à partager un certain nombre de données avec les industriels.

Vous m'interrogez sur l'impact budgétaire de la transformation de certains services d'administration centrale en services à compétence nationale. Peu de personnels sont concernés par cette transformation. Il n'y a pas d'impact particulier prévu, même si les délocalisations requerront des moyens.

Le Service d'infrastructure de la Défense (SID) a subi une forte restriction de son format. Ses moyens n'ont pas vocation à diminuer encore. Ils seront stabilisés. Le SID devra se focaliser sur les tâches de conception et renvoyer l'essentiel des tâches d'exécution à des opérateurs privés. Ses véritables compétences militaires doivent être concentrées sur des projets d'infrastructures proprement militaires. J'ai ainsi demandé qu'on standardise les hébergements de nos militaires. Ainsi, lorsque nous adresserons des appels d'offres à des opérateurs du BTP, nous aurons la garantie d'un produit fiable et au meilleur prix.

En effet, en 2019, le coût du SNU était peu significatif. Il faut mettre en place un dispositif de financement pour les années qui viennent. Si nous avons accueilli 2 000 jeunes en 2019, nous devrions voir ce chiffre au moins multiplié par dix en 2020.

**M. Christian Cambon, président.** – Il serait bon que cela figure sur une ligne budgétaire spécifique, individualisé.

**Mme Florence Parly, ministre.** – En effet, et c'est en cours de discussion.

Nos espaces maritimes et les moyens de l'action de l'État en mer font l'objet de toute notre attention. Nos moyens pour l'outre-mer sont considérés comme prioritaires : six patrouilleurs auront été commandés avant la fin de cette année et seront livrés à partir de 2022. Pour la métropole, nous disposerons de patrouilleurs océaniques, qui remplaceront à compter de 2025 nos patrouilleurs de haute mer. J'ai souhaité que nous disposions d'un troisième patrouilleur Antilles-Guyane, qui a été livré cet été. Nous avons également décidé la prolongation au service d'un P400 de Nouvelle-Calédonie de 2020 à 2022 pour assurer la jointure avec le premier patrouilleur outre-mer. Sur ce sujet, nous n'avons pas terminé nos travaux.

J'ai cité quelques outils de fidélisation pour les civils. La prime de lien au service concerne aussi les militaires, et va beaucoup nous aider dans les années qui viennent. Ce dispositif innovant permet de retenir un certain nombre de personnels en fonction de la rareté de leurs compétences. Une nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) est prévue, et sera mise en œuvre progressivement à partir de 2021. Elle se double d'une réflexion sur les parcours professionnels. Outre le plan famille, la transposition du système universel des retraites à nos militaires sera aussi un puissant outil d'attractivité et de fidélisation.

Sur le Val de Grâce, les réflexions sont toujours en cours. Aucune décision n'est prise, et je veille attentivement à ce que nos forces, et en particulier les patrouilles de l'opération Sentinelle, continuent à bénéficier de cet hébergement, notamment dans la perspective des grands événements qui seront organisés en France.

Sur la gestion 2019, j'aurai l'occasion de revenir vous présenter l'état des discussions. Pour l'instant, elles ne sont pas finalisées – et c'est la saison des fantasmes ! Je sais les engagements que nous avons pris ensemble vis-à-vis des Français et de nos armées. Nous devons les tenir lorsque nous examinons un PLF tout comme lorsque nous constatons l'exécution des budgets, en particulier lors de la première annuité de la LPM. Ma détermination est totale et ma vigilance, absolue.

Je n'ai pas d'inquiétudes particulières sur l'Onera, monsieur le sénateur ! Je me félicite de la qualité de ses prestations et de ses travaux. L'Onera dispose d'installations techniques et de savoir-faire que le monde nous envie, puisque la plupart des industriels de l'aéronautique viennent tester leurs prototypes dans nos souffleries.

Le commandement de l'espace montera en puissance à compter de 2020. Nous avons déjà quelques personnels à Toulouse, et nous avons constitué la première équipe de 220 personnes. Je ne sais pas quel sera le coût du commandement de l'espace dans son ensemble, parce que nous sommes en train de travailler sur une co-localisation à Toulouse, à côté des bâtiments du CNES.

Le successeur de Louvois, Source solde, semble avoir donné satisfaction, mais j'attends encore d'en avoir pleine confirmation.

Sur le cyber, notre objectif est de disposer de 1 000 combattants supplémentaires et d'investir 1,6 milliard d'euros au cours de la LPM. En 2020, nous investirons 119 millions d'euros et créerons 93 postes. Nous avons inauguré il y a quelques jours à Rennes le premier bâtiment dans lequel le COM-Cyber s'installe, mais il y en aura d'autres. Nous avons également inauguré un lieu qui a vocation à nourrir l'écosystème de la cyber défense : nous avons besoin de faire de l'innovation ouverte et de collaborer avec des *start-ups*. Aussi allons-nous mettre à leur disposition un puits de données sur lesquelles elles pourront, en lien avec la DGA, tester des algorithmes. Nous avons trouvé un environnement très accueillant à Rennes.

La France et l'Italie ont en effet créé une co-entreprise, qui est cantonnée pour l'instant aux actions commerciales. Il est bon de commencer à prospecter un marché extrêmement compétitif à l'échelle mondiale, et sur lequel, bien souvent, les Européens sont en concurrence directe les uns avec les autres, ce qui n'est ni efficace, ni très bon pour notre image. On lit effectivement dans la presse des échos qui ne sont pas toujours positifs, mais cela correspond à des prospects d'armement qui préexistaient à la constitution de ce nouvel accord. Il faut donc comprendre que *Naval Group* et *Fincantieri* aient besoin à présent de converger et de régler leur passé concurrentiel. Pour l'instant, nos accords ne sont que commerciaux, ils ne sont pas capitalistiques.

Oui, le Premier ministre a souhaité une rationalisation du réseau diplomatique. Le ministère des Armées s'est donc engagé à réduire l'empreinte de son réseau de 17 équivalents-temps plein (ETP), répartis entre personnels militaires et civils, d'ici à 2022. La conséquence sera notamment des redéploiements en Amérique du Sud, avec une fermeture prévue au Pérou, pays qui sera suivi depuis le post d'un pays limitrophe.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci. Nous nous reverrons début décembre, période des gels de crédits...

**Mme Florence Parly, ministre.** – Ou des dégels !

**M. Christian Cambon, président.** – Avec le réchauffement climatique... En tous cas, c'est un budget qui va dans le bon sens et qui respecte les engagements pris par le Président de la République.

Il y a eu un grave incident à l'Union interparlementaire, où le représentant turc, président de l'Assemblée, a tenu des propos honteux. Et, en Syrie, les Russes commencent à s'interposer entre kurdes et turcs : les Américains leur ont ouvert tout grand la porte d'une région dans laquelle nous avons dépensé beaucoup d'énergie pour conserver la maîtrise des événements...

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 35.*

**Mercredi 16 octobre 2019**

**Offensive turque dans le nord-est syrien – Audition de S.E. Monsieur Ismail Hakki Musa, ambassadeur de Turquie en France (sera publié ultérieurement)**

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Projet de loi de finances pour 2020 – Audition du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de terre (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Projet de loi de finances pour 2020 – Audition du général Lecointre, chef d'état-major des armées (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 12 h 50.*

**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mardi 15 octobre 2019**- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 21 heures.

**Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 – Audition de  
Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, et de  
M. Olivier Dussopt, secrétaire d’État auprès du ministre de l’action et des  
comptes publics**

**M. Alain Milon, président.** – Je suis heureux d’accueillir Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, et M. Olivier Dussopt, secrétaire d’État auprès du ministre de l’action et des comptes publics, pour la présentation devant notre commission du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2020, présenté la semaine dernière en conseil des ministres. Cette audition fait l’objet d’une captation vidéo en vue de sa retransmission en direct et en différé sur le site du Sénat. Nous examinerons le PLFSS en commission le 6 novembre prochain et en séance publique à partir du mardi 12 novembre.

Ce troisième PLFSS de la législature entend résoudre une équation impossible : donner plus de pouvoir d’achat aux Français, en baissant les recettes de la sécurité sociale, sans réduire le niveau des dépenses, tout recherchant l’équilibre des comptes publics. Le résultat de cette équation est connu : plus de 5 milliards d’euros de déficit, pour une part imputable à l’absence de compensation à la sécurité sociale des mesures de pouvoir d’achat. Nous aurons l’occasion de revenir sur ce vice de construction, qui, à mes yeux, présente trois défauts majeurs : il masque l’existence d’un autre déficit, bien réel celui-là, qui pourrait s’aggraver compte tenu de la fragilité des hypothèses de recettes ; il n’est pas transparent, les déficits étant logés dans telle ou telle sphère des finances publiques, au gré des convenances ; enfin, il affecte la confiance dans la pérennité du système, qui sera pourtant décisive en particulier pour la réforme des retraites à venir. Lorsque la confiance n’est plus là, c’est le repli qui menace, la défense des particularismes et des intérêts catégoriels.

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** – Je suis très heureuse de vous présenter, aux côtés d’Olivier Dussopt, les grands axes et l’esprit général de ce PLFSS pour 2020.

La hausse du déficit de la sécurité sociale a déjà fait couler beaucoup d’encre. Elle est, au premier chef, imputable à la baisse des recettes, en raison d’hypothèses macro-économiques moins favorables que prévu. Elle est également le fruit des baisses de prélèvements obligatoires voulues par le Président de la République et qui répondent à une attente forte et légitime des Français.

Nous vous présentons aujourd’hui un PLFSS de responsabilité.

Il répond tout d’abord à l’ambition du Gouvernement de mieux couvrir les risques d’aujourd’hui. Ces nouveaux risques, technologiques, industriels ou phytosanitaires exigent de nouvelles protections : la sécurité sociale doit continuer à protéger les Français de la peur du lendemain. À ce titre, nous créons un fonds d’indemnisation pour les victimes de produits

phytosanitaires, une mesure dont le groupe socialiste et républicain du Sénat est à l'origine. Au titre des risques liés aux évolutions démographiques, ce PLFSS entame la réforme du grand âge et de la perte d'autonomie, avant une loi fondatrice. En 2050, près de cinq millions de Français auront plus de 85 ans et le nombre d'aînés en perte d'autonomie aura presque doublé. Ce PLFSS pose la première pierre de notre réforme : le congé de proche aidant permettra d'indemniser, pour une durée de trois mois, toutes celles et tous ceux qui doivent aider un proche malade ou en perte d'autonomie. Je sais le groupe Union centriste du Sénat particulièrement sensible à cette question et je tiens à saluer le travail conduit par votre commission sur ce sujet. Un État social moderne doit être capable d'intégrer des parcours de vie et des trajectoires individuelles moins linéaires que par le passé.

Une protection sociale du XXI<sup>e</sup> siècle, c'est aussi une approche préventive étendue à l'ensemble des risques, au-delà de la seule prévention en santé. Prévenir les risques sociaux, c'est agir en amont des difficultés. C'est pourquoi, avec Christelle Dubos, et conformément aux engagements pris lors du Grand débat par le Président de la République, une garantie de versement des pensions alimentaires sera mise en place pour en finir avec le scandale des pensions non versées. Car une pension non versée, c'est un caddie que l'on ne peut pas remplir, des loisirs auxquels on doit renoncer, un pas de plus vers la pauvreté. En liaison avec Adrien Taquet, le bilan de santé des enfants entrant à l'aide sociale à l'enfance sera systématisé pour pouvoir, le cas échéant, les orienter dans un parcours de soin.

Notre système doit aussi être modernisé et sa complexité ne plus être subie par nos concitoyens. Les ruptures de droits sont un véritable fléau. Dans le cadre de l'emploi à domicile, les crédits d'impôt et les aides sociales seront désormais versés en temps réel, afin que l'employeur ne fasse plus d'avance de trésorerie. L'obligation de produire un certificat médical de non-contre-indication à la pratique sportive deviendra moins contraignante pour les mineurs. L'articulation entre les aides sociales sera améliorée ainsi que le passage d'une aide à l'autre ; par exemple, la bascule du revenu de solidarité active (RSA) ou de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) vers les droits à la retraite sera automatisée. Les parcours de soins en sortie de cancers, adaptés à chacun, seront pris en charge par l'assurance maladie. Enfin, les femmes enceintes résidant loin d'une maternité bénéficieront de nouveaux droits en matière de transport et d'hébergement.

La question des inégalités territoriales, qui a très largement inspiré la loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé, est également traitée dans ce PLFSS. Notre ambition est d'aller vers les populations fragiles et de ne laisser personne de côté. La réforme du financement de la psychiatrie, qui permet de mieux répartir les ressources en fonction des besoins évalués au niveau du territoire, va dans ce sens. C'est aussi le cas de la poursuite des mesures visant à lutter contre les déserts médicaux, avec les contrats d'installation et les exonérations de cotisations ; je tiens ainsi l'engagement que j'avais pris devant vous lors des débats sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé. C'est le cas enfin du financement et du déploiement des hôpitaux de proximité.

Le PLFSS n'est pas un simple acte de responsabilité budgétaire. En faire une lecture strictement comptable, c'est passer à côté de sa véritable nature : il est avant tout un instrument politique au service d'une protection sociale que nous sommes en train de repenser dans son ensemble, dans sa méthode comme dans ses finalités, pour la rendre plus universelle, plus juste, plus efficace.



**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.** – Quelques mots à mon tour pour vous dire dans quel contexte budgétaire s'inscrit ce PLFSS, comment il s'articule avec la politique du Gouvernement en matière de soutien au pouvoir d'achat et enfin quelles réformes de simplification il prévoit tant au bénéfice des usagers que pour une meilleure efficacité de l'administration. Ce PLFSS poursuit la maîtrise des comptes sociaux, tout en apportant des réponses à l'urgence économique et sociale exprimée par nos concitoyens.

Quelques chiffres tout d'abord, qui sont la preuve que le Gouvernement a su prendre ses responsabilités et répondre à la colère et aux attentes fortes exprimées par les Français à la fin de l'année dernière et à l'occasion du Grand débat. Le solde de la sécurité sociale présenté dans ce PLFSS est négatif à hauteur de 5,1 milliards d'euros ; il s'agit d'un résultat plus dégradé que prévu, qui s'explique par des hypothèses macro-économiques moins favorables, mais aussi par les mesures en faveur du pouvoir d'achat des Français décidées par le Gouvernement. La branche vieillesse redevient également déficitaire, en raison, d'une part, des mêmes hypothèses macro-économiques moins favorables et, d'autre part, de la hausse des dépenses – revalorisation différenciée des prestations en 2020 et nombre important de départs à la retraite. Nous poursuivons une politique budgétaire sérieuse et efficace depuis deux ans pour soutenir la croissance et l'emploi : des dépenses publiques à hauteur de 40 milliards d'euros ont été évitées depuis 2017 ; le déficit public baisse de 20 milliards d'euros entre 2019 et 2020 pour atteindre son niveau le plus bas depuis 2001 ; les prélèvements obligatoires ont diminué de 30 milliards sur l'ensemble du quinquennat, dont 27 milliards d'euros en faveur des ménages ; et nous avons stabilisé notre endettement, une première depuis dix ans. La sécurité sociale est aussi concernée par cette gestion budgétaire rigoureuse, et ce PLFSS en témoigne ; les dépenses de santé sont maîtrisées : l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), respecté en 2019 pour la dixième année consécutive, sera fixé à + 2,3 % en 2020, un taux légèrement inférieur à celui de l'an dernier, mais qui demeure nettement supérieur à la moyenne observée ces dix dernières années ; les efforts seront demandés à tous, notamment aux entreprises au travers d'un meilleur encadrement de la déduction forfaitaire spécifique qui permettra de financer des mesures nouvelles en faveur du pouvoir d'achat. Cette maîtrise de nos comptes sociaux nous permet de viser un retour à l'équilibre de la sécurité sociale d'ici à 2023. Par ailleurs, la dette sociale sera apurée comme prévu d'ici à 2024 ; en 2019, deux tiers de la dette sociale sont déjà apurés, soit 171 milliards d'euros sur un total de 260 milliards.

Le PLFSS met en œuvre la politique du Gouvernement visant à redonner du pouvoir d'achat aux Français, tout en valorisant le travail et en encourageant les initiatives. Nous avons su entendre les attentes des Français en matière de justice sociale et de protection des plus fragiles : les pensions de retraite inférieures à 2 000 euros par mois seront ainsi ré-indexées sur l'inflation au profit de 12 millions de retraités, soit 77 % d'entre eux ; la prime exceptionnelle entièrement désocialisée et défiscalisée, qui a permis de distribuer 2,2 milliards d'euros de pouvoir d'achat à 5 millions de salariés en 2019 pour un gain moyen de 400 euros, sera reconduite en 2020, à la condition toutefois qu'un accord d'intéressement soit conclu dans l'entreprise ; ainsi que nous l'avons annoncé lors de l'examen de la loi de transformation de la fonction publique, la prime de départ des fonctionnaires sera également défiscalisée et désocialisée en cas de rupture conventionnelle, afin d'encourager la mobilité et les parcours professionnels.

Enfin, ce PLFSS nous permet de poursuivre le mouvement de simplification de la vie des Français et de modernisation de l'action publique : l'unification du recouvrement social par l'Urssaf sera menée à son terme, afin, notamment, que les entreprises n'aient plus

qu'un seul interlocuteur ; d'ici à 2021, les déclarations fiscales et sociales des travailleurs indépendants seront fusionnées ; l'accès au droit et aux aides financières sera facilité grâce à l'expérimentation, dans les départements de Paris et du Nord avant une éventuelle généralisation, de la contemporanéisation du crédit d'impôt et des aides financières pour les personnes dépendantes ou en situation de handicap.

Nous vous présentons donc un PLFSS sincère, qui tient compte des engagements pris par le Président de la République en matière de pouvoir d'achat des Français et qui modernise l'action publique.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Vos propositions en matière de nouvelles protections rencontrent un large assentiment. Nous aurons néanmoins quelques demandes de précision. Notre collègue Jocelyne Guidez reviendra certainement sur le congé pour les aidants, dans le droit fil de la loi visant à favoriser la reconnaissance des proches aidants récemment adoptée, dont elle est à l'origine et que vous avez soutenue. Je vous en remercie.

Ce PLFSS rompt délibérément, même si vous prétendez le contraire, avec l'objectif d'un retour à l'équilibre, puis à l'excédent, des comptes de la sécurité sociale. Les déficits de plus de cinq milliards d'euros affichés pour 2019 et 2020 posent crument la question de l'extinction de la dette sociale à l'échéance prévue de 2024. La dette qui sera apurée est celle de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), mais *quid* de la dette globale de la sécurité sociale ? Que restera-t-il à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) ? Le président de la Cour des comptes évoque une dette de l'ordre de 47 milliards d'euros à un horizon très proche. Curieux paradoxe quand on se souvient que la sécurité sociale avait transféré 50 milliards d'euros à la Cades en 1996 ! En trente ans, nous voilà revenus au point de départ...

Ce déficit montre aussi les limites des nouvelles relations financières que le Gouvernement entend établir entre l'État et la sécurité sociale. La doctrine du « chacun chez soi », déjà contestable en période de vaches grasses, devient insupportable avec le retour des déficits. En effet, son application au travers de la non-compensation des mesures d'urgence économiques et sociales n'améliore en rien les comptes publics et plombe ceux de la sécurité sociale. Le Gouvernement persiste-t-il à vouloir faire financer par la sécurité sociale des mesures de pouvoir d'achat, que nous ne contestons pas, mais qui n'ont rien à voir avec son objet, rendant ainsi encore plus difficile le remboursement de sa dette ?

Le PLFSS propose par ailleurs de prolonger en 2020 la prime exceptionnelle instaurée par la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales (MUES) et exonérée de toute cotisation ou contribution sociale. Or, plus on prolonge ce type de dispositif, plus on en devient prisonnier. S'agit-il de sa dernière année d'application ou cette prime a-t-elle vocation à être pérennisée ? Il existe en effet un fort risque de substitution entre la prime et le salaire.

Le PLFSS propose également d'adapter le calcul des allègements généraux au futur bonus-malus de l'assurance chômage. Or l'assurance chômage n'est, jusqu'à présent, pas incluse dans le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale. De plus, le dispositif innove en créant, dans certaines circonstances, des contributions négatives pour les employeurs, reportables sur d'autres salariés, voire d'autres cotisations. Les employeurs seraient alors, en quelque sorte, payés pour assurer leurs employés. Pouvez-vous nous

apporter des explications, car ce dispositif nous semble peu compatible avec le concept même de l'assurance sociale ?

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État.** – Le retour à l'équilibre en 2023 est un objectif que nous voulons atteindre en tenant compte de la loi organique sur la Cades, du contexte macro-économique et des mesures de pouvoir d'achat que nous avons décidées. D'ici à 2023, nous construirons les prochains PLFSS pour revenir à cet équilibre.

Quand j'évoquais l'apurement de la dette, il s'agissait bien de celle de la Cades. La dette de la sécurité sociale gérée par l'Acoss s'établit aujourd'hui à environ 23 milliards d'euros et pourrait passer, selon nos estimations qui diffèrent des chiffres alarmistes que vous avez avancés, à 40 milliards d'euros en 2022. Compte tenu des conditions de financement de l'Acoss et de la faiblesse actuelle des taux d'intérêt, il n'y a pas de problème d'apurement de cette dette à court terme, et nous n'anticipons pas de remontée des taux, même à moyen terme.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Pas pour un tel montant de dette !

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État.** – Cela reste totalement gérable.

Le Sénat et le Gouvernement sont en désaccord sur le principe de la compensation des mesures de pouvoir d'achat. Le Gouvernement a choisi d'inscrire dans les PLFSS de 2019 et 2020 le coût de certaines mesures d'urgence économiques et sociales. Il s'agit d'un montant certes conséquent, mais sans commune mesure avec le coût pris en charge par l'État, qui assume 14 des 17 milliards d'euros concernés. Il nous a paru logique, eu égard à la nature des dépenses et à la situation comptable respective de l'État et de la sécurité sociale, de procéder à une telle répartition. S'agissant de l'atteinte de nos objectifs européens, la distinction entre État et sécurité sociale n'a pas lieu d'être.

Je ne suis pas en mesure de vous répondre sur une éventuelle pérennisation de la prime exceptionnelle. Celle-ci a rencontré un véritable succès en 2019 et il est souhaitable que les Français en bénéficient encore en 2020. Elle n'est pas préjudiciable à la sécurité sociale car nous n'avons constaté aucun transfert entre masse salariale et prime.

Le bonus-malus issu de la réforme de l'assurance chômage est un outil incitatif très fort contre le recours aux contrats courts qui permet une répartition du coût des allègements généraux.

**M. Jean-Noël Cardoux, président de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale.** – Votre optimisme me laisse perplexe. Je me souviens de l'audition, en juillet dernier, du ministre Gérald Darmanin, qui nous affirmait que la compensation des 2,5 milliards d'euros de mesures accordées à la suite du mouvement des « gilets jaunes » ne poserait aucun problème et que le stock de dettes de l'Acoss, alors évalué à 17 milliards d'euros, serait absorbé par la croissance et l'évolution de la masse salariale. Or la conjoncture a été moins florissante que prévu et se sont donc ajoutés 2,5 milliards d'euros de déficit conjoncturel aux 2,5 milliards d'euros de mesures d'urgence économiques et sociales. Et ce sera la même chose les années suivantes. Le montant cumulé des déficits de l'Acoss s'établirait en 2022 à 47 milliards d'euros selon le président de la Cour des comptes. Cela me semble un chiffrage fiable et *a minima*, car les taux d'intérêt pourraient remonter ; je ne

partage pas votre optimisme à leur sujet : la bulle grossit sur les marchés financiers internationaux et le maintien de taux exceptionnellement bas n'est absolument pas garanti.

Si la dette de la Cades n'est pas apurée en 2024, ne faudrait-il adopter une nouvelle loi organique pour repousser cette échéance ? Le rapporteur général du PLFSS à l'Assemblée nationale a évoqué l'idée d'une prorogation de la CRDS pour permettre le financement de la dépendance. Tout cela me laisse perplexe.

Une autre approche consistant à prendre, enfin, des mesures structurelles n'est-elle pas possible ? Je pense en particulier aux arrêts maladie, à l'aide médicale d'État et à l'âge de départ en retraite.

Par ailleurs, comment, dans un tel contexte, envisagez-vous de financer la dépendance ?

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État.** – Pour notre part, nous estimons la dette de l'Acoss non pas à 47 milliards d'euros, mais à 40 milliards.

Monsieur Cardoux, vous pouvez être doublement rassuré.

D'une part, non seulement nous maintenons l'objectif d'apurement de la dette de la Cades, mais les conditions de cet apurement nous permettent d'en envisager le terme avec un an d'avance par rapport à l'échéance prévue, ce qui serait de nature à dégager un certain nombre de ressources pour financer la dette restant au sein de l'Acoss, d'autant que la Cades pourrait finir sur un résultat positif.

D'autre part, la gestion de la dette de l'Acoss nous paraît tout à fait soutenable. Nous considérons qu'il n'y a pas de probabilité de remontée des taux d'intérêt dans les douze prochains mois. Reste que cela ne suffira pas nécessairement pour atteindre l'ensemble des objectifs. Nous aurons donc à nous assurer que les différents PLFSS soumis au Parlement d'ici à 2024 comportent suffisamment de mesures de maîtrise ou d'économie concourant au rétablissement des comptes.

S'agissant de la dépendance, notre objectif est de trouver un financement sans augmentation d'impôt, puisque nous entendons réduire le poids des prélèvements obligatoires. Nous souhaitons éviter une modification de la loi organique qui encadre le fonctionnement de la Cades. Cela nécessite de trouver des marges budgétaires ailleurs.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Vous n'êtes donc pas d'accord avec le rapporteur général de l'Assemblée nationale...

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État.** – Il peut y avoir des débats, y compris avec les rapporteurs de l'Assemblée nationale.

**M. Alain Milon, président.** – Nous passons aux questions de nos rapporteurs.

Mme Deroche, rapporteure pour l'assurance maladie, vous prie d'excuser son absence ; elle m'a confié trois questions.

Le récent rapport de la Mecss sur l'Ondam a mis en lumière les attentes fortes des acteurs du système de soins d'une meilleure visibilité en matière de financement : comment entendez-vous mettre en pratique la préconisation de Jean-Marc Aubert et la demande des

fédérations hospitalières d'aller vers une construction pluriannuelle des tarifs hospitaliers ? Quels seront la méthodologie et le calendrier de remise à plat de ces tarifs ?

Par ailleurs, les acteurs de soins psychiatriques, s'ils sont satisfaits de la sortie du financement par dotation annuelle, demeurent circonspects à propos de la répartition infrarégionale de la nouvelle dotation populationnelle. Quelles mesures envisagez-vous pour assurer une couverture territoriale homogène dans ce domaine ?

S'agissant enfin du secteur du médicament, touché, comme les années précédentes, par des mesures de régulation des prix, ce PLFSS vous paraît-il compatible avec les engagements pris en juillet 2018 lors du huitième Conseil stratégique des industries de santé (CSIS), notamment pour assurer une croissance de 0,5 % du secteur et de 3 % pour les médicaments innovants ?

**M. Bernard Bonne, rapporteur pour le secteur médico-social.** – J'insiste sur nos inquiétudes au sujet du remboursement de la dette sociale. Le président de la Cour des comptes nous a communiqué tout récemment des chiffres dont nous n'avons pas de raison de douter : il en ressort que, en 2024, si la Cades a remboursé sa dette, celle restant à l'Acoss sera assez importante.

Le rapporteur général de l'Assemblée nationale propose de prolonger la Cades pour financer la dépendance. On annonce une loi sur le grand âge, mais nous ne voyons rien se préciser. En outre, depuis avril, nous n'avons plus de nouvelles du rapport Libault... Sachant qu'il faut environ 10 milliards d'euros, comment pourrait-on s'en sortir uniquement, comme le prévoit M. le secrétaire d'État, en faisant des économies à droite et à gauche ? Les solutions transitoires ne résoudront en rien les problèmes. La loi sur le grand âge est essentielle : nous ne pouvons plus attendre !

En ce qui concerne l'aide à domicile, les 50 millions d'euros prévus par le PLFSS pour l'ensemble des départements ne permettront en aucun cas de répondre aux difficultés des intervenants à domicile. Des associations sont en très grande difficulté et les plans d'aide ne sont pas respectés, ou pas en totalité. Ce sont 250 millions d'euros, au bas mot, qui manquent pour répondre à cette demande urgente.

**M. Gérard Dériot, rapporteur pour les accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP).** – Vous n'échapperez pas à mon marronnier : le transfert de la branche AT-MP à l'assurance maladie au titre de la sous-déclaration des maladies professionnelles. Je ne comprends toujours pas pourquoi on n'arrive pas à faire un calcul un peu précis de la somme en jeu. Une commission fixe une fourchette – de 815 millions à 1,53 milliard d'euros –, après quoi on arrête le montant de 1 milliard d'euros, au doigt mouillé. Et c'est chaque année la même chose ! Nous ne sommes ni entendus ni même écoutés. On voit de plus en plus qu'il s'agit tout simplement d'améliorer le résultat global de l'assurance maladie...

Nous nous félicitons de l'institution d'un fonds d'indemnisation des victimes des pesticides, mais regrettons que son périmètre ne couvre pas, au-delà des travailleurs agricoles et de leurs ayants droit, les victimes collatérales. L'usage de pesticides, le plus souvent par pulvérisation, contamine l'environnement, exposant tous les habitants à des risques de maladies collatérales. Pourquoi ne pas avoir retenu les victimes environnementales, comme on l'a fait pour le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante ? N'oublions pas qu'il y a une responsabilité de l'État dans l'autorisation de ces produits !

Je poursuis, monsieur le président, mais au nom de notre collègue René-Paul Savary, rapporteur pour l'assurance vieillesse, empêché d'être parmi nous ce soir. Comment expliquer la dégradation spectaculaire de la perspective financière de la branche vieillesse ? La non-compensation de certaines exonérations ne peut, à elle seule, justifier ce dérapage, même si elle renforce optiquement les problèmes de financement. Quelles conclusions en tirez-vous ?

**Mme Jocelyne Guidez.** – Je m'exprime au nom de notre collègue Elisabeth Doineau, rapporteure pour la branche famille.

Le retour de la branche famille aux excédents est une bonne nouvelle pour les comptes de la sécurité sociale, mais les familles seront, cette année encore, pénalisées par la sous-revalorisation des prestations, à 0,3 %, qui entraîne une perte de pouvoir d'achat. Vous entendez reconduire cette mesure à laquelle le Sénat s'est déjà opposé l'année dernière. Or le quasi-gel des prestations pénalise notamment les familles monoparentales, que vous comptez par ailleurs soutenir en renforçant les garanties de versement des pensions alimentaires. Pour un parent isolé de deux enfants gagnant entre 1 et 2 Smic, la sous-revalorisation équivaut à 140 euros perdus en 2019. Alors que les comptes de la branche permettraient de soutenir davantage les familles, pourquoi poursuivre la sous-revalorisation ? Allez-vous continuer jusqu'à la fin du quinquennat ?

Par ailleurs, l'article 7 du projet de loi de finances pour 2020 prévoit de mettre un terme, au 31 décembre 2021, au crédit d'impôt famille pour les employeurs finançant des places de crèche. Il s'agit d'un mauvais signal envoyé aux professionnels de la petite enfance et aux familles, alors que le développement des modes de garde n'est pas à la hauteur des besoins. Pourquoi ce choix, et le Gouvernement est-il prêt à revenir sur celui-ci ?

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Mme Deroche m'interroge sur le secteur du médicament et le respect des engagements pris dans le cadre du CSIS 2018 en matière de régulation des prix.

La LFSS pour 2019 a permis un accès plus rapide aux traitements innovants par l'élargissement de l'autorisation temporaire d'utilisation (ATU). Les engagements pris ont été tenus.

Le système de régulation du marché des médicaments a été rendu plus simple et plus prévisible grâce au montant « M », désormais régulé sur l'ensemble de la dépense, conformément au souhait des industriels.

Le PLFSS pour 2020 intègre évidemment des mesures d'économie, mais les produits de santé sont le seul secteur où les économies baissent : 920 millions d'euros l'année prochaine, contre 980 millions d'euros cette année. C'est un signe fort à l'égard du secteur. Ce montant d'économies permet de tenir l'engagement d'une croissance du chiffre d'affaires net supérieure à 0,5 %. Cette année, le montant « M » a permis une progression du chiffre d'affaires net de 1 % par rapport à 2018. Tous les engagements pris lors du CSIS sont ainsi tenus.

En ce qui concerne la psychiatrie, nous avons réalisé cette année un effort budgétaire sans précédent, à hauteur de 100 millions d'euros. Il sera reconduit en 2020, comme je m'y étais engagée. Cet effort historique doit aider le secteur à sortir du sous-investissement chronique. La répartition territoriale sur laquelle Mme Deroche m'interroge

sera assurée par les agences régionales de santé, qui connaissent les besoins et les indicateurs de santé des territoires. Aujourd'hui, nous le savons, la répartition de la dotation globale annuellement renouvelée est totalement déconnectée des réalités.

S'agissant de la lisibilité pluriannuelle sur l'Ondam, j'ai pris un engagement à l'égard des fédérations hospitalières, qui en ont besoin pour construire leur stratégie. Nous sommes en train de discuter du vecteur le plus adapté ; il pourrait s'agir d'un amendement au PLFSS, mais ce n'est pas la seule option. Quoi qu'il en soit, l'engagement sera tenu.

Monsieur Bonne, je rappelle qu'il y a des marges sur la Cades pour financer la dépendance ; la CSG Cades sera libre en 2024. En attendant, nous mobilisons dès cette année 500 millions d'euros pour la dépendance. Cet engagement sera complété par des mesures spécifiques dans le cadre du projet de loi sur la dépendance. Les choix en matière de modes de financement sont en cours de réflexion au sein du ministère.

Il est vrai que les acteurs de l'aide à domicile sont en grande difficulté dans les territoires. Les 50 millions d'euros prévus pour cette année n'ont malheureusement pas été intégralement utilisés par les départements. Cet effort est reconduit au même niveau pour 2020, mais je voudrais que les acteurs de terrain utilisent la dotation le plus rapidement possible. Tous les départements n'ont pas lancé d'appels à projets. Nous devons, *via* la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et les agences régionales de santé, les mobiliser davantage pour qu'ils exécutent le budget qui leur est alloué.

**M. Gérard Dériot.** – Les délais de mise en œuvre n'étaient pas suffisants. C'est pourquoi tout l'argent n'a pas été utilisé.

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Le projet de loi sur le grand âge sera très ambitieux en matière d'aide à domicile. Le maintien à domicile est plébiscité par nos concitoyens et nous allons l'accompagner.

Monsieur Dériot, le montant du transfert vers l'assurance maladie de l'excédent de la branche AT-MP a été fixé sur la base des travaux d'une commission présidée par un magistrat de la Cour des comptes et composée d'experts, notamment de médecins du travail. L'État l'a fixé dans la fourchette, mais en dessous de la médiane. Ce montant est maintenu à 1 milliard d'euros depuis plus de trois ans, mais il y aura peut-être des évolutions l'année prochaine.

La création d'un fonds d'indemnisation des victimes de produits phytosanitaires est une avancée majeure. Nous devons progresser dans l'indemnisation des victimes de pesticides, mais de manière responsable, en nous appuyant sur des données scientifiques.

**M. Gérard Dériot.** – J'en suis tout à fait d'accord.

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Aujourd'hui, nous approchons à peu près les pathologies des agriculteurs et de leurs ayants droit exposés, mais nous avons beaucoup moins de connaissances sur les pathologies issues de l'exposition à moindre dose dans la population générale. Faute de connaître les pathologies induites, il est pour l'instant très difficile d'élargir le champ des bénéficiaires. L'expertise collective que nous avons demandée à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) montre une présomption forte entre exposition et pathologie uniquement pour les victimes professionnelles, à ce stade. C'est aussi

ce qu'a fait apparaître le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) et de l'Inspection générale des finances (IGF) sur les produits phytosanitaires. Pour l'heure, nous traitons des expositions professionnelles, en incluant les retraités, de même que les conjoints et les enfants.

M. Savary s'inquiète de la dégradation de la branche vieillesse. Nous venons de saisir le Conseil d'orientation des retraites (COR) sur la trajectoire budgétaire de cette branche. Nous avons pris l'engagement d'être à l'équilibre lorsque la refondation du système de retraite entrera en vigueur, en 2025. Les conditions du retour à l'équilibre seront traitées par le haut-commissaire aux retraites dans son futur projet de loi.

S'agissant enfin des questions de Mme Doineau sur la branche famille, je rappelle que les financements de la sécurité sociale sont fongibles d'une branche à l'autre ; le déficit s'envisage dans sa globalité. La LFSS pour 2018, la première que j'ai fait voter, prévoyait un effort considérable en faveur des familles monoparentales ; je pense notamment à l'augmentation de 30 % du complément de libre choix du mode de garde et de l'allocation de soutien familial. Nous avons également mis en place une absence d'avance pour les frais de garde versés aux assistantes maternelles. Cette année, nous mettons l'accent sur l'Agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (Aripa), car le non-recouvrement des pensions est l'une des causes principales de la paupérisation des familles monoparentales. Tout cela s'inscrit dans une politique assumée d'aide à ces familles.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État.** – La somme de 140 euros liée à une revalorisation des prestations familiales inférieure à ce que Mme Doineau souhaite doit être mise en regard de l'avantage obtenu par les mêmes ménages du fait de la revalorisation extrêmement importante de la prime d'activité ; au niveau de revenu que vous avez évoqué, madame Guidez, le bilan des deux mesures est très nettement favorable aux ménages.

Monsieur Bonne, je répète que, en 2024, la Cades aura apuré la totalité de la dette sociale accumulée depuis 1996, soit 260 milliards d'euros. Les 18 milliards d'euros annuels de CGS et de CRDS qui lui sont affectés ne peuvent être utilisés à une autre fin, sauf à modifier la loi organique. Des propositions sont avancées, en particulier par des parlementaires de la majorité. Cela devra faire l'objet d'un débat, à l'aune notamment de l'acceptabilité de l'impôt.

**M. Bernard Bonne.** – En clair, y aura-t-il un impôt supplémentaire ?

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État.** – Le ministère de l'action et des comptes publics privilégie la recherche de financements alternatifs par la réalisation d'économies plutôt que par la prorogation d'un impôt.

Nous savons nous inscrire dans un temps long. Dans l'immédiat, Mme la ministre de la santé et des solidarités mobilise les moyens nécessaires pour faire face aux premières dépenses.

Mme Doineau a posé une question sur le crédit d'impôt famille. La loi de programmation pluriannuelle des finances publiques fixe un principe de saine gestion : le bornage des niches fiscales dans le temps. Borner ne signifie pas supprimer, mais garantir l'évaluation de ces dispositifs, dont certains, anciens, n'ont plus forcément d'utilité avérée du point de vue de l'intérêt général. La commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement repoussant le bornage de 2021 à 2023, pour que l'évaluation se fasse sur une période plus longue. Le ministère de l'action et des comptes publics est en cours de



discussion avec les parlementaires de la majorité à l'initiative de cette mesure pour trouver un compromis. J'insiste encore : borner est non pas supprimer, mais permettre l'évaluation à intervalles réguliers de l'efficacité des niches fiscales.

**M. Yves Daudigny.** – Un certain nombre d'aspects de ce PLFSS peuvent être salués : à ceux que vous avez soulignés j'ajoute la lutte contre les pénuries de médicaments – les mesures en la matière s'inspirent en partie d'un rapport sénatorial –, la contraception pour les mineurs et les mesures d'accompagnement post-cancer.

Toutefois, nous sommes en opposition totale avec le Gouvernement sur trois points.

D'abord, il y a l'affichage du déficit de la sécurité sociale. Vous remettez en cause un principe, à nos yeux, majeur, qui a assuré et devrait continuer d'assurer la pérennité de notre système : la compensation par l'État de tous les allègements de cotisations sociales. Madame la ministre, le PLFSS, avez-vous dit, est un choix politique. Votre choix rompt avec l'autonomie de la sécurité sociale et met en danger notre modèle fondé sur la solidarité.

Ensuite, l'Ondam hospitalier fixé à 2,1 % et les efforts d'économie demandés aux établissements à hauteur de 800 millions d'euros marquent votre refus de donner à l'hôpital public les moyens d'assurer correctement ses missions. Pourtant, de la plupart des établissements les mêmes signes nous parviennent : épuisement du personnel, perte de sens et, désormais, insécurité des soins, des infirmiers n'ayant plus les moyens d'accomplir leurs tâches dans le temps imparti – sans oublier les grèves aux urgences.

Enfin, vous prévoyez la revalorisation en 2020 comme en 2019 de toutes les prestations sociales, à hauteur de 0,3 %, à l'exclusion – et c'est à saluer – des retraites dont la valeur brute est inférieure à 2 000 euros, mais aussi de l'allocation de solidarité, des prestations sur l'invalidité et des minima sociaux. Ce taux inférieur à l'inflation entraînera une perte de pouvoir d'achat pour nombre de retraités et pour des familles peu aisées.

L'article 26 envisage la réforme du ticket modérateur. Je pensais que les frais d'hospitalisation étaient les mieux remboursés, car les mieux couverts par l'assurance sociale. Une étude indique au contraire des restes à charge élevés à l'hôpital pour les personnes les plus âgées et les plus précaires. Vous ne faites que régulariser un système jusque-là provisoire sans le remettre en cause. Comment justifiez-vous ce reste à charge à l'hôpital ?

L'article 42 fait intervenir la notion de pertinence sur les actes dans le contrat d'amélioration de la qualité et de l'efficacité des soins (Caques). Pouvez-vous nous en préciser le contenu ?

En ce qui concerne les médicaments bio-similaires, nous sommes passés d'une décision législative de substitution qui n'a jamais été traduite en décret à une mesure d'interchangeabilité. Les bio-similaires sont sources d'économies pour l'assurance maladie. Comment envisagez-vous d'assurer leur développement et leur promotion ?

Enfin, si le rebasage de la clause de sauvegarde entre en application en 2020, alors qu'il n'existait pas en 2019, le chiffre d'affaires des laboratoires qui fournissent les médicaments ne manquera pas d'augmenter facticement.

**Mme Michelle Meunier.** – Madame la ministre, vous avez mentionné le bilan de santé des enfants entrant dans le dispositif de protection de l'enfance comme l'une des

mesures saillantes de ce PLFSS. Ce bilan figurait déjà dans la loi de 2016, mais vous avez le mérite de le rendre systématique et obligatoire pour détecter les besoins somatiques ou psychiques de ces enfants et engager leur suivi médical. De quels moyens et de quelle formation les professionnels de santé disposeront-ils pour effectuer ce bilan ? Reviendra-t-il aux médecins généralistes de ville de détecter ou de repérer les signaux indiquant des besoins spécifiques ? Ces bilans assimilés à des soins seront-ils remboursés par la sécurité sociale ? *Quid* des médecins de la protection maternelle et infantile (PMI) ? S'agit-il de priver là encore les départements de l'une de leurs prérogatives ?

Adrien Taquet a annoncé vouloir relancer le dépistage du quatrième mois de grossesse pour prévenir des situations à risque. Comment s'opéreront les remboursements ? Dans quelle mesure les médecins de la PMI pourront-ils intervenir ?

L'article 49 laisse à penser que les assistantes maternelles sont les mal-aimées du Gouvernement. Déjà, Mme Pénicaut avait menacé de recalculer leur assurance chômage : le projet a été enterré. À votre tour, vous prévoyez une mesure les obligeant à s'inscrire sur le site de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), [www.monenfant.fr](http://www.monenfant.fr), sous peine de retrait d'agrément. Faut-il vraiment rigidifier les règles, alors que les trois quarts d'entre elles figurent déjà sur ce site ?

**Mme Christine Bonfanti-Dossat.** – Je suis élue du Lot-et-Garonne. En septembre dernier, nous avons appris que le dafalgan codéiné pourrait devenir un médicament générique ; en octobre, on nous a dit que l'effergal et le doliprane pourraient ne plus être en vente libre ; et la semaine dernière, vous avez annoncé, dans le cadre de ce PLFSS, un plan de baisse du prix des médicaments à hauteur de 920 millions d'euros. Pour le laboratoire pharmaceutique UPSA, basé en Lot-et-Garonne, ce sera 5 000 emplois menacés, alors même qu'il vient d'être racheté par un groupe japonais – c'est catastrophique. Aviez-vous bien mesuré les conséquences des mesures annoncées ?

**Mme Jocelyne Guidez.** – L'article 45 met en œuvre l'engagement pris par le Gouvernement à propos de l'indemnisation du congé de proche aidant (CPA). Je tiens à vous remercier, madame Buzyn, pour cette promesse tenue. Cependant, au lieu de financer ce congé par la sécurité sociale, vous le financez par des fonds propres, dont les réserves non pérennes de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, au risque de faire de cette mesure un cavalier social. J'ai bien noté que serait utilisé en priorité l'argent provenant d'une section particulière du budget de la caisse uniquement alimentée par la sécurité sociale. Mais cette section est déficitaire année après année, de sorte qu'elle ne suffira pas. Êtes-vous bien certaine que le Conseil constitutionnel ne sera pas plus regardant que le Conseil d'État ? Il serait dommage que l'un des marqueurs de ce PLFSS se retrouve censuré.

Vous assujettissez l'allocation journalière du proche aidant (AJPA) à la CSG et à la CRDS. Je m'étonne que le produit de ces cotisations ne soit pas affecté à la CNSA. En l'absence de ressources affectées durablement, comment pouvez-vous nous garantir que cette mesure bénéficiera de financements suffisants pour ne pas être insincère ou temporaire ?

Enfin, la récupération des indus se fera sur le RSA et sur les prestations sociales, ce qui ne mettra pas à contribution les plus riches. Est-ce comptablement possible ?

Sur la chaîne de télévision CNews, vous avez dit que l'AJPA bénéficierait aux aidants de personnes malades, notamment celles qui souffrent de cancer. Or, l'article 45 n'améliore en rien les conditions d'accès et n'ouvre le congé à aucun bénéficiaire nouveau.

S'agit-il d'une erreur de votre part, ou bien de l'annonce d'un amendement gouvernemental qui serait plutôt une bonne nouvelle ?

Dans la mesure où la soutenabilité par les fonds de la CNSA n'est nullement garantie et puisque vous avez démontré qu'il s'agissait non pas d'un cavalier social, mais bien d'un financement par la sécurité sociale, je déposerai un amendement visant à financer cette allocation par la branche famille, à l'instar de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP). La mesure deviendrait donc pérenne, sincère et constitutionnelle.

**Mme Frédérique Puissat.** – Je parlerai aussi au nom de M. Mouiller qui n'a pas pu être présent. Le PLFSS prévoit des modifications du régime d'invalidité. Compte tenu des liens entre l'invalidité et le handicap et de l'articulation entre les pensions d'invalidité, l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) et l'allocation aux adultes handicapés (AAH), que pensez-vous de la suggestion de la Cour des comptes d'inclure la question de l'évolution des pensions d'invalidité dans la réflexion engagée par le Gouvernement sur l'unification des minima sociaux ? Les évolutions proposées pour l'ASI ont-elles pour objectif de préparer une fusion avec l'AAH ? Ces rapprochements sont-ils pris en compte dans la concertation en cours sur le revenu universel d'activité ? La Cour des comptes a identifié 90 niches sociales. Elle a proposé d'en clarifier le périmètre et de les rationaliser : comptez-vous les réformer en ce sens ?

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Monsieur Daudigny, nous sommes tous conscients des difficultés que connaît l'hôpital public. L'accumulation des sous-investissements a entraîné une désespérance. L'an dernier, pour la première fois depuis dix ans, le Gouvernement a inversé la tendance en augmentant les moyens de l'hôpital public. J'ai pris l'engagement de faire au moins aussi bien cette année, en termes de tarifs hospitaliers. J'ai également dégagé 750 millions d'euros en trois ans à destination des urgences, dont 80 % seront affectés à des ressources de personnel pour décharger les services et faciliter l'accès aux soins. Depuis 2018 où nous avons procédé au dégel total des budgets mis en réserve, nous menons une action ferme en faveur de l'hôpital. Je me suis aussi engagée sur la pluriannualité. Nous avons aussi ouvert une réflexion sur la revalorisation des débuts de carrière, notamment pour les personnels paramédicaux, afin d'améliorer l'attractivité de nos hôpitaux publics.

Quant au ticket modérateur, il sera couvert par la nouvelle complémentaire santé solidaire qui sera lancée le 1<sup>er</sup> novembre. Cette mesure, que vous avez votée l'année dernière, devrait couvrir entre 9 à 12 millions de nos concitoyens, et coûter moins de 1 euro par jour. Elle contribuera à aider nos concitoyens les plus vulnérables, à réduire le reste à charge et à garantir les recettes des hôpitaux. Quant aux contrats de qualité, ils sont très liés à des indicateurs de processus qui ne prennent pas suffisamment en compte la qualité des pratiques professionnelles, notamment en termes de pertinence des actes réalisés. Nous avons saisi la Haute Autorité de santé (HAS) pour qu'elle nous fournisse des indicateurs de pertinence, dont l'un pourrait être, par exemple, le nombre de patients de plus de 70 ans opérés dans les quarante-huit heures pour une fracture du col du fémur. C'est un élément essentiel pour la survie des gens et le maintien de l'autonomie. Le rebasage de la clause de sauvegarde consiste à passer à un suivi en taux d'évolution plutôt qu'en montant, par souci de simplification.

La moindre valorisation des prestations familiales rognera sur le pouvoir d'achat des familles, certes. Mais il faut regarder la politique du pouvoir d'achat dans sa globalité : nous avons étendu la prime d'activité à 3 millions de personnes supplémentaires et elle a été revalorisée. La complémentaire santé solidaire permettra également à 12 millions de nos

concitoyens d'être couverts pour moins de 30 euros par mois. Quant aux familles monoparentales, elles devraient bénéficier de mesures favorables, qui seront complétées par le recouvrement des pensions.

Les médicaments bio-similaires contribuent à sécuriser la disponibilité de certaines classes de médicaments et à dégager des marges financières par la mise en concurrence. Le PLFSS complète les outils existants pour accompagner le développement des bio-similaires, en encourageant les établissements de santé à acheter ces médicaments. Une marge de progrès existe qui devrait permettre des gains considérables pour nos hôpitaux publics.

Madame Meunier, la loi de 2016 sur l'ASE était de bonne stratégie, mais elle a montré ses limites sur le terrain. Voilà pourquoi nous avons poussé des dispositifs plus contraignants, notamment pour l'accès aux soins et à la santé. Ces enfants présentent pour beaucoup des indicateurs de santé défavorables, qu'il s'agisse de leur état global ou de leur santé mentale. La consultation systématique et le suivi éventuel seront remboursés par l'assurance maladie. Il est hors de question de laisser les médecins généralistes seuls face au repérage et à l'identification des besoins de santé particuliers de ces enfants. Les instances professionnelles se chargeront de fixer un cadrage. L'examen prénatal du quatrième mois, annoncé par Adrien Taquet, sera rendu systématique et obligatoire. L'accès à des médecins de PMI est très inégal sur l'ensemble du territoire, de sorte que ces médecins ne pourront pas forcément se charger de cette consultation prénatale obligatoire ou de la consultation pour les enfants qui entrent à l'ASE. Nous souhaitons qu'ils puissent le faire, mais nous devons aussi élargir le nombre de professionnels en capacité d'intervenir. Notre priorité reste, bien évidemment, de renforcer l'offre de PMI sur tout le territoire.

Loin de nous la volonté de mettre la pression sur les assistantes maternelles, dont nous savons qu'elles exercent un métier difficile. Cependant, les familles doivent pouvoir faire garder leurs enfants sans avoir l'angoisse de ne pas pouvoir disposer d'une offre qui correspondrait à leurs besoins. D'où la nécessité que les assistants maternels renseignent leurs disponibilités sur le site de la Cnaf. Pour autant, le manquement à cette obligation ne suffira pas à entraîner un retrait d'agrément. Le Gouvernement s'est engagé à mettre en place des mesures en faveur des assistantes maternelles, comme l'accès à la médecine du travail ou l'accès à l'assurance chômage en cas de démission liée au défaut de vaccination de l'enfant.

Madame Bonfanti-Dossat, les décisions de sécurité sanitaire qui affectent un industriel de votre territoire ne relèvent pas du PLFSS. Il ne s'agit pas de faire des économies, mais de mieux réguler l'usage de l'effergalgen et du doliprane codéiné, qui sont devenus la première cause de décès par hépatite dans notre pays en raison d'un surdosage. Nous ne cherchons pas à réduire la consommation de ces médicaments ni à mettre l'industriel en péril, mais nous voulons que leur vente soit accompagnée d'un conseil pharmaceutique, afin d'éviter les surdosages. Madame Guidez, ma langue a fourché lors de l'interview que j'ai donnée sur CNews, quand j'ai mentionné les proches de patients atteints de cancer au sujet du congé de proche aidant. Cela tient sans doute au fait qu'on a fixé le montant de cette allocation en référence à celui de l'AJPP. Le congé de proche aidant est effectivement réservé à ceux qui aident des personnes handicapées ou âgées. Il est très difficile à ce stade de caractériser finement les aidants de personnes malades. Nous engagerons un travail pour préciser ces critères, mais il nous faut du temps. Le dispositif ne doit pas être rigide et nous sommes prêts à envisager une clause de revoyure d'ici un à trois ans. Ce congé ouvre aussi des droits à la retraite, comme je m'y étais engagée. Ce n'est peut-être pas une solution parfaite, mais c'est une bonne mesure qui est très attendue. Avec Sophie Cluzel,

nous présenterons, le 23 octobre prochain, une stratégie globale pour les proches aidants. Souhaitons qu'elle réponde aux problèmes très concrets auxquels ils sont confrontés. Dans le principe, nous souhaiterions évidemment un financement pérenne de ces mesures, et nous y travaillons.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État.** – Monsieur Daudigny, nous avons indiqué dans le programme de stabilité que nous vous avons présenté au printemps que le PLFSS pour 2020 serait l'occasion de régulariser le financement par la sécurité sociale d'un certain nombre de mesures d'urgence économiques et sociales, par exemple les heures supplémentaires, à hauteur de 2,8 milliards d'euros. L'État n'a pas fait financer l'intégralité de ces mesures par la sécurité sociale, puisqu'il finance lui-même 14 des 17 milliards d'euros que représentent ces mesures, qu'il s'agisse de la hausse de la prime d'activité, de la révision de la trajectoire de la fiscalité énergétique ou encore de la baisse massive de l'impôt sur le revenu. Le déficit de 5 milliards d'euros prévu en 2020 est comparable à celui de 2017, proche de l'équilibre, avec l'objectif de l'atteindre en 2023.

La non-compensation des mesures décidées par l'État et mises en œuvre par la sécurité sociale ne date ni de 2020, ni de 2019, puisqu'en 2011 il y avait déjà la prime versée aux salariés en contrepartie du versement des dividendes, et en 2013 l'exonération de cotisation minimale maladie à hauteur de 900 millions d'euros pour les travailleurs indépendants. Sans compter, en 2014, la réforme de l'exonération des apprentis. Les exemples de rupture sont légion.

Madame Puissat, le rapport de la Cour des comptes pose une difficulté méthodologique, car il évalue le montant des niches sociales à plus de 90 milliards d'euros, alors que l'annexe du PLFSS propose le chiffre de 66 milliards d'euros. Comment l'expliquer ? La Cour des comptes considère que les taux réduits de CSG à 3,8 et 6,6 % sont des niches sociales, ce qui ne correspond pas à notre lecture. Pour rationaliser les niches sociales, on peut travailler sur l'évaluation, et l'annexe 5 du PLFSS s'est considérablement enrichie en ce sens au cours des dernières années. Une piste pourrait être de répliquer le dispositif de bornage que nous avons mis en place pour les niches fiscales. Ce travail d'évaluation doit se poursuivre dans tous les champs et nous sommes ouverts aux propositions des parlementaires sur ce sujet. Enfin, la déduction forfaitaire spécifique sera revue par arrêté, avec une date d'application au 1<sup>er</sup> janvier 2020, en application du PLFSS de 2018. Nous avons conduit la consultation idoine au printemps et cette mesure représente 420 millions d'euros.

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – L'ASI est un minimum social destiné aux invalides dont le montant a progressivement décroché par rapport au montant de l'AAH. Le PLFSS en propose une revalorisation exceptionnelle pour qu'elle atteigne 750 euros par mois. Ce sujet est bien évidemment intégré dans la réflexion du Gouvernement sur le revenu universel.

**Mme Annie Delmont-Koropoulis.** – Je travaille en Seine-Saint-Denis, département où nous sommes très investis dans le déploiement du maillage territorial. L'article 24 prévoit la réforme du financement des hôpitaux de proximité, qui se verront verser une dotation de responsabilité territoriale. Cette dotation financera une offre de consultations et de soins de spécialité en chirurgie, ainsi que du matériel lourd ou coûteux pour l'imagerie médicale ou la télé-santé. Elle financera également l'indemnité basée sur les tarifs conventionnels des professionnels de santé libéraux qui participeront à l'exercice des missions de l'Association française de chirurgie. Étant donné que nous sommes en train de

mettre en place des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) qui participent à la gouvernance des hôpitaux de proximité et qui répondent aux besoins de santé dans les territoires au même titre que les hôpitaux de proximité, pourquoi seraient-elles exclues de ce dispositif ?

**Mme Florence Lassarade.** – L'article 40 de ce PLFSS a pour objet la mise en place d'un forfait pour le parcours global post-traitement aigu du cancer. Des soins de support et un accompagnement disponible dès la phase active sont indispensables pour améliorer la qualité de vie de ces patients qui vont guérir. Ainsi, le patient peut entrer dans une logique d'autonomisation et de reprise de contrôle sur son parcours de vie.

Ensuite, il est indispensable d'étendre ce parcours à celles et ceux qui vivront toute leur vie avec la maladie. L'avant-dernier alinéa de l'article prévoit un bilan d'activité physique : des séances d'activité sont-elles prévues à la suite de ce bilan ? Dans le contexte du virage ambulatoire, il est souhaitable que tous les acteurs soient concernés, au-delà de l'hôpital : quel sera le rôle des professionnels extrahospitaliers ? En pratique, cette année, ce parcours sera-t-il ouvert seulement aux femmes porteuses d'un cancer du sein, ou bien sera-t-il étendu à d'autres pathologies ?

Ce qui m'inquiète surtout est le budget alloué à cette mesure : 10 millions d'euros, une somme extrêmement faible au regard du nombre de patients potentiellement concernés, qui s'élève à 100 000 même s'il n'est encore question que du cancer du sein. Cette mesure très attendue risque ainsi, faute de moyens suffisants, de susciter frustration et déception : comment faire en sorte qu'elle ne reste pas un vœu pieux ?

**Mme Laurence Cohen.** – Vous avez évoqué un PLFSS de responsabilité, mais notre groupe s'inquiète de l'absence de prise en compte par le Gouvernement de la situation réelle des hôpitaux, qui demeure absolument déplorable. La souffrance du personnel hospitalier est immense. Or l'Ondam retenu ne répond ni aux besoins que nous relevons ni même à l'estimation de l'évolution naturelle des dépenses de santé. Il faudrait un objectif de 4,5 % : nous ne sommes pas les seuls à le dire ! L'hôpital et la médecine de ville ne sont pas antagonistes. Pour justifier le virage ambulatoire, vous avez porté l'Ondam médecine de ville à 2,4 % ; pourquoi l'Ondam hospitalier est-il de seulement 2,1 % ?

Je viens de vous remettre en mains propres une proposition de loi de notre groupe, où nous proposons de fixer l'Ondam à 4,5 %. Comment le financer, nous demanderez-vous ? Je persiste et je signe : il faut mettre à contribution les revenus financiers et supprimer la taxe sur les salaires, qui pèse chaque année à hauteur de 4 milliards d'euros. Une telle somme serait bienvenue pour l'hôpital. Cela dit, si l'on gardait la clef de répartition actuelle, l'assurance maladie perdrait 2 milliards d'euros : il faut donc aussi d'autres financements. On pourrait, entre autres choses, lutter contre la fraude patronale, ce qui pourrait rapporter, d'après la Cour des comptes, 20 milliards d'euros. Voilà comment l'on pourrait financer un Ondam à 4,5 % : pourquoi vous obstinez-vous à ne pas le faire ?

Par ailleurs, les années précédentes, vous aviez annoncé le dégel des crédits en réserve. En ferez-vous de même cette année ? Ces 600 millions d'euros seraient les bienvenus à l'hôpital.

**Mme Nadine Grelet-Certenais.** – Vous annoncez 750 millions d'euros supplémentaires pour les hôpitaux et les urgences. Cela nous paraît relativement peu au regard des besoins. Quelles solutions envisagez-vous pour les urgentistes ? Une revalorisation de la

rémunération des praticiens est-elle envisagée ? Cela pourrait contribuer à résoudre la problématique du recours aux intérimaires, qui vient grever encore plus les budgets. Par ailleurs, l'arrêt des fermetures de lits est-il acté ?

Vous annoncez également une garantie pluriannuelle de financement pour les hôpitaux, qui tiendrait compte du niveau d'activité antérieur. Votre équation tient-elle compte de la baisse du nombre de praticiens observée dans certains établissements ?

**M. Jean-Marie Morisset.** – Vous annoncez que 500 millions d'euros seront consacrés à la grande réforme du grand âge et de l'autonomie : comment seront-ils ventilés ? Comprennent-ils les 210 millions d'euros déjà prévus cette année pour les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) ? Les responsables de ces établissements attendent avec impatience un peu plus de clarté.

Par ailleurs, ce PLFSS ne comporte pas de mesures de transfert de charges vers les organismes complémentaires. Avez-vous l'intention de modifier le ticket modérateur, ce qui aurait des conséquences pour ces organismes ?

La prise en charge des pensions alimentaires non versées par les CAF est une bonne chose. Elle doit progressivement monter en charge entre juin prochain et janvier 2021. Cela pourrait concerner jusqu'à 100 000 personnes : pour que les CAF puissent y faire face, avez-vous prévu de leur octroyer des moyens supplémentaires ?

**Mme Corinne Imbert.** – L'article 31 de ce PLFSS transfère le financement de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) et de l'Agence nationale de santé publique – Santé publique France (ANSP) de l'État vers l'assurance maladie. Vous aviez fait le choix inverse en 2018 pour l'ANSP. Cela semblait cohérent pour un opérateur de surveillance épidémiologique. Pourquoi revenez-vous aujourd'hui sur ce choix ? Un tel transfert entraînera la disparition de deux nouveaux opérateurs de la mission « Santé » du prochain projet de loi de finances. À terme, ne faudrait-il pas envisager le financement de l'Institut national du cancer par l'assurance maladie ? La mission « Santé » sera-t-elle dépouillée du financement de tout opérateur sanitaire ?

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Vous nous avez parlé de soutien au pouvoir d'achat, de garanties de pensions alimentaires, d'aide sociale à l'enfance ; nous aurons l'occasion de revenir sur ces sujets lors de l'examen de nos amendements en séance publique.

La Cour des comptes estime que les niches sociales coûteront 90 milliards d'euros en 2019, soit autant que les niches fiscales. Les magistrats financiers ont pointé le poids croissant des allègements généraux de cotisations patronales, estimé à 52 milliards d'euros. Nous proposons la suppression de toutes les exonérations de cotisations sociales patronales, ainsi que la compensation intégrale des allègements de cotisations sociales par l'État. Que pensez-vous de ces deux propositions ? Si vous n'êtes pas d'accord avec nous, nous aimerions du moins savoir ce que vous pensez des critiques que vous adressez M. Olivier Véran, rapporteur général de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, selon qui il est nécessaire de revenir sur la non-compensation par l'État des allègements de cotisations sociales.

**M. Daniel Chasseing.** – Les mesures d'urgence de décembre 2018 ont entraîné une détérioration du budget de la sécurité sociale, mais aussi une augmentation du pouvoir

d'achat. Ces mesures sont reconduites pour 2020, d'où le déficit de 5,2 milliards d'euros que nous constatons. J'ai visité les urgences des trois hôpitaux de mon département leur personnel a apprécié l'augmentation du nombre d'agents.

Vous allouez aux Ehpad 500 millions d'euros supplémentaires pour leur fonctionnement, auxquels s'ajoutent 130 millions d'euros en investissements. Cela permettra 11 000 recrutements, soit un emploi et demi par établissement. Il faudra rapidement faire passer le taux d'encadrement de 0,6 à 0,8. Vous proposez de revaloriser les salaires des aides-soignantes : c'est bien, mais il faut aussi en recruter et donc former plus, ainsi que des infirmières.

En Corrèze comme ailleurs, nous demandons depuis trente ans des lits de pédopsychiatrie. Cela devient urgent : des enfants présentant des troubles du comportement ont besoin de lits de rupture ou d'une prise en charge en pédopsychiatrie. Je vous remercie d'augmenter les dotations.

Quant aux hôpitaux de proximité, que j'appelle « hôpitaux de territoire » quand ils sont très éloignés des centres hospitaliers régionaux (CHR) et des centres hospitaliers universitaires (CHU), il est absolument nécessaire d'y maintenir des services d'urgence.

**Mme Corinne Féret.** – Vous annoncez la création d'un fonds d'indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques. Peut-on vraiment le dire ainsi ? Vous comptez plutôt étendre la prise en charge actuelle des maladies professionnelles par la médecine du travail. En outre, l'indemnisation forfaitaire proposée ne prendrait pas en compte tous les préjudices ; ce n'est pas comparable à la prise en charge des victimes de l'amiante. Vous avez évoqué la proposition de loi de notre collègue Nicole Bonnefoy, adoptée à l'unanimité par le Sénat en 2016, qui couvre un spectre beaucoup plus large de victimes et assure la réparation intégrale de tous les préjudices par un fonds financé suivant le principe du « pollueur-payeur ». Pourquoi ne pas avoir repris cette proposition de loi ?

La Cour des comptes a formulé des recommandations relatives aux indemnités journalières, qui doivent être maîtrisées. Que pensez-vous de ces recommandations ?

Enfin, vous évoquez les mesures prises en faveur de l'installation de jeunes médecins dans les déserts médicaux. Je voudrais recevoir des précisions relatives aux 4 000 postes d'assistants médicaux prévus par la loi de modernisation de notre système de santé. La mise en œuvre de cette mesure s'avère assez difficile dans mon département. Les conditions de son financement restent floues. Quels moyens y seront-ils attribués au sein de ce texte ? Comment se fera leur répartition par territoire ?

**M. Michel Amiel.** – L'effort entrepris est apprécié par les urgentistes que j'ai rencontrés. Concernant le mode de fonctionnement des urgences, n'y aurait-il pas lieu de sanctuariser des lits d'aval ? Les professionnels estiment que le problème se situe surtout à ce niveau. Quant à l'amont, je n'étais pas favorable au forfait de réorientation adopté l'an dernier, mais il pourrait permettre de financer le recrutement d'infirmières en pratiques avancées, qui pourraient prendre en charge les patients aux urgences et, éventuellement, les réorienter. L'accès aux services d'urgence par le numéro unique ne pourrait-il pas être clairement régulé ? Dans certains pays, on ne peut pas accéder aux urgences aussi facilement, ce qui empêche de s'en servir comme de simples consultations non programmées qui pourraient être assurées ailleurs. Enfin, ne pourrait-on pas mieux autonomiser les services d'urgence et les plateaux techniques qui leur sont rattachés ?



**M. Jean Sol.** – Il est important de soutenir et d'accompagner les services d'urgences, au regard des besoins des patients, des objectifs assignés et des attentes des professionnels. Je ne suis pas convaincu que fixer l'Ondam à 2,3 % soit de nature à améliorer les conditions de travail, ainsi que la qualité et la sécurité des soins. Par ailleurs, qu'envisagez-vous pour remédier à la régulation défaillante des transports sanitaires ? Vous avez également affiché votre attachement à la prévention des risques psychosociaux, mais qu'en est-il de la prévention sanitaire ? Enfin, que prévoyez-vous pour les soins palliatifs et l'accompagnement des patients en fin de vie ?

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État.** – Madame Apourceau-Poly, notre évaluation du coût des niches sociales diffère de celle de la Cour des comptes : nous l'estimons à 66 milliards d'euros. Cette différence de 34 milliards d'euros correspond à l'effet des taux réduits de CSG : je ne peux croire que vous vouliez les remettre en cause.

Nous ne voulons pas raboter les allègements généraux, qui sont des outils importants de compétitivité. La baisse du chômage et la création de 250 000 emplois cette année viennent confirmer la justesse de cette approche. La totalité de ces allègements est en outre compensée par l'affectation à la sécurité sociale d'une fraction de la TVA, à hauteur de 50 milliards d'euros.

Enfin, nous allons réduire la dotation forfaitaire spécifique (DFS) : c'est un exemple de rationalisation sur une niche au fonctionnement assez anachronique, qui peut avoir un effet négatif pour les salariés dans la mesure où cet abattement sur la base des cotisations sociales a des conséquences sur le calcul des prestations, notamment en cas d'arrêt maladie.

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Madame Delmont-Koropoulis, les CPTS sont financées par accord conventionnel sur un cahier des charges. Les hôpitaux de proximité auront leur propre financement, mais ils sont amenés à travailler avec les CPTS. Le degré de participation des hôpitaux de proximité aux missions d'une CPTS dépend du projet de santé de celle-ci, charge à l'ARS d'être garante des complémentarités entre l'offre de soins libérale et l'hôpital de proximité. Notre objectif est de proposer un cadre propice au développement de projets adaptés aux territoires et financièrement pérennes. Cette articulation devrait être assez facile à trouver.

Madame Lassarade, le forfait de soins post-cancer s'adresse à tous les patients atteints d'un cancer, soit environ 250 000 personnes chaque année. Des séances d'activités physiques adaptées seront financées dans le cadre de ce forfait. Les acteurs extra-hospitaliers pourront être concernés, sur prescription médicale du cancérologue.

Madame Cohen, la taxe sur les salaires repose sur un barème ancien qui favorise les bas salaires et les contrats courts. Les services du ministère y travaillent, mais à recettes constantes. Cette discussion pourra avoir lieu lors de l'examen prochain du projet de loi sur la dépendance.

Concernant l'Ondam hospitalier, il faut le rapporter au tendanciel hospitalier, qui est inférieur à 4 % en raison du virage ambulatoire : l'activité des hôpitaux commence à être affectée par ce virage, que nous souhaitons tous. En outre, l'année dernière, l'Ondam hospitalier était de 2,5 % : les 400 millions d'euros supplémentaires ainsi dégagés sont désormais intégrés à la base du nouvel Ondam. Un effort considérable est fait en faveur des hôpitaux.

J'attends de connaître le taux d'exécution des établissements avant de prendre, en novembre, une décision quant à l'ampleur, totale ou non, du dégel des crédits en réserve. Nous avons la volonté d'accompagner au mieux les hôpitaux. La campagne tarifaire à laquelle je travaille devra être au moins aussi bonne que celle de l'année dernière : pour la première fois depuis dix ans, les budgets des hôpitaux publics sont en hausse !

Madame Grelet-Certenais, selon vous, 750 millions d'euros, c'est peu ! Cette somme est destinée uniquement aux services d'urgences, et non à tous les hôpitaux : ce n'est pas peu ! Tous les établissements n'ont pas de tels services. Cela représente des budgets considérables pour recruter du personnel. La priorité est de revaloriser les bas salaires hospitaliers, c'est-à-dire notamment les agents paramédicaux en début de carrière : l'hôpital manque d'attractivité pour ces métiers. Des actions spécifiques seront par ailleurs menées pour créer un pool d'intérimaires du secteur public et ne plus grever les budgets.

Il n'y a aucune politique de fermeture de lits. Je suis prête à en rouvrir partout où il y a des besoins, notamment en lits d'aval pour les urgences. Les besoins sont très variables ; ils dépendent de la démographie du territoire. On ne peut pas avoir une politique unifiée à l'échelle nationale. Quant à la garantie pluriannuelle, nous y travaillons : nous verrons si un vecteur législatif s'impose.

Monsieur Morisset, le PLFSS comprend une première salve d'engagements pour augmenter massivement la présence du personnel en Ehpad. Ces établissements bénéficieront à ce titre de 450 millions d'euros supplémentaires sur la période 2020-2021, dont 210 millions dès 2020. Une enveloppe de 15 millions d'euros sera reconduite en 2020 pour le recrutement de personnel infirmier de nuit dans les Ehpad. En outre, 130 millions d'euros seront consacrés à l'amorce d'un grand plan d'investissement pour la rénovation des établissements médico-sociaux. Enfin, nous nous engageons dans une démarche de revalorisation des métiers : la prime d'assistant en soins de gérontologie sera versée au personnel formé. Nous soutenons également l'offre à domicile. Ces budgets conséquents permettent de cranter les premières mesures en attendant le projet de loi relatif au grand âge et à l'autonomie.

Concernant les pensions alimentaires, l'Aripa sera en capacité de mieux les recouvrer à partir de juin 2020, pour le flux, et du début de 2021, pour le stock. Pour accompagner la montée en charge progressive de cette agence, nous prévoyons un financement permettant de recruter 450 agents.

Madame Imbert, le transfert du financement de ces agences répond à un souci de cohérence : l'ANSP fait de la prévention et trouve donc toute sa place auprès d'autres opérateurs financés par l'assurance maladie. Cela permet une meilleure vision globale des budgets de prévention.

Monsieur Chasseing, en 2017 et 2018, nous avons déjà financé 4 400 nouveaux équivalents temps plein en Ehpad. Il y en aura 4 000 de plus en 2019, 12 000 encore en 2020 et 2021. Le problème est moins le financement des postes que la capacité à recruter. C'est pourquoi j'ai confié à Myriam El Khomri une mission sur l'attractivité des carrières ; son rapport doit m'être remis à la fin du mois.

Madame Féret, le rapport relatif aux indemnités journalières a été rédigé en concertation avec toutes les parties prenantes. Il présente des pistes intéressantes. Les causes de la hausse du recours à ces indemnités sont liées au vieillissement de la population en âge de travailler. Parmi les pistes évoquées, je retiendrai le maintien dans l'emploi des personnes

en arrêt de travail : beaucoup de ces personnes, notamment celles qui ont un cancer, souhaitent continuer une activité professionnelle à mi-temps ou à quart-temps ; ils peuvent le faire s'ils le souhaitent. Le présent texte prévoit des mesures d'encouragement du temps partiel thérapeutique et une simplification des règles en la matière.

Quant aux postes d'assistants médicaux, il s'agit de dispositifs conventionnels qui démarrent en ce moment. L'idée est de disposer de 5 000 postes à l'horizon de 2022 ; les ARS accompagneront les professionnels qui le souhaitent. Concernant le fonds d'indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques, la définition des pathologies n'est pas encore suffisamment mûre pour aller au-delà de ce qui est proposé.

Monsieur Amiel, on observe une très grande hétérogénéité des dysfonctionnements dans les services d'urgences : il n'y a donc pas de solution miracle. Il faut parfois sanctuariser des lits d'aval, on le fera là où le besoin s'en exprime. En amont, le forfait de réorientation n'a aujourd'hui pas d'usage pour les infirmiers en pratique avancée ; nous verrons comment les financer d'ici à 2022. Pour l'accès aux urgences, les mesures de régulation plus strictes qui existent, par exemple, au Danemark, apparaîtraient un peu trop violentes aux Français. Nous serons peut-être forcés, dans l'avenir, de proposer une régulation plus coercitive, mais je ne me vois pas annoncer cela aux Français aujourd'hui.

Monsieur Sol, les soins palliatifs sont un sujet important auquel je travaille. Je veux dynamiser l'accès aux soins palliatifs dans notre pays. Quant à la prévention, tout n'est pas budgétaire. Le plan Priorité prévention est réactualisé chaque année, en février.

**M. Alain Milon, président.** – Merci pour l'ensemble de vos réponses.

*La réunion est close à 23 h 30.*

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

**Mercredi 16 octobre 2019**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 5.

**Audition de Mme Emmanuelle Cortot-Boucher, en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, en vue de sa nomination aux fonctions de directrice générale de l'Agence de la biomédecine**

**M. Alain Milon, président.** – Nous accueillons ce matin Mme Emmanuelle Cortot-Boucher, conseillère d'État, proposée aux fonctions de directrice générale de l'Agence de la biomédecine (ABM). En application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, sa nomination doit être précédée de son audition par les commissions compétentes du Parlement.

Créée par la loi de 2004 relative à la bioéthique, l'Agence de la biomédecine a vu son champ d'intervention progressivement étendu pour désormais recouvrir trois grands domaines : les greffes d'organes, de tissus et de cellules ; la reproduction, la médecine

procréative et l'embryologie ; la génétique humaine et la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires.

Votre audition intervient dans un contexte particulier marqué par l'examen en cours au Parlement du projet de loi relatif à la bioéthique. Plusieurs de ses dispositions auront un impact sur les missions et le fonctionnement de l'agence qui devra continuer d'incarner une conception française exigeante de l'éthique médicale et scientifique.

Il serait notamment intéressant que vous nous précisiez les défis qui se poseront à l'agence dans le domaine du don de gamètes, alors que votre prédécesseure envisageait l'autosuffisance en la matière pour 2021 : les dons permettent-ils aujourd'hui de satisfaire les demandes d'assistance médicale à procréation et, sinon, quelles sont, selon vous, les mesures susceptibles de mieux mobiliser les donneurs de gamètes ?

Par ailleurs, le projet de loi relatif à la bioéthique ouvre la possibilité aux personnes nées d'assistance médicale à la procréation d'accéder aux données non identifiantes relatives au tiers donneur : l'Agence de la biomédecine vous semble-t-elle préparée à assurer la gestion centralisée des données relatives aux donneurs dans le respect de leur anonymat ? Quelles seront les précautions à observer à cet égard ? Quelles perspectives envisagez-vous pour l'agence de la biomédecine pour les prochaines années ?

**Mme Emmanuelle Cortot-Boucher, conseillère d'État, proposée aux fonctions de directrice générale de l'Agence de la biomédecine.** – C'est un grand honneur pour moi d'être proposée par le Gouvernement pour occuper les fonctions de directrice générale de l'Agence de la biomédecine et un grand honneur aussi de me présenter devant vous ce matin.

Cette audition est l'occasion de vous dire comment j'envisage les missions de l'Agence de la biomédecine, ce que je perçois des enjeux auxquels elle est confrontée et comment il me paraît possible d'y faire face, si je suis nommée à la tête de cet établissement. Je le ferai avec humilité et prudence, car, par définition, je ne connais l'agence que de l'extérieur. Je vous dirai en quoi mon parcours personnel m'a préparée à assumer les responsabilités de directrice générale de l'agence.

L'Agence de la biomédecine a été créée par la loi du 6 août 2004 dans la continuité de l'établissement français des greffes, sous la forme d'un établissement public placé sous la tutelle du ministère de la santé. Ses activités se déploient dans quatre grands domaines, qui ont en commun de requérir l'utilisation, à des fins médicales ou scientifiques, d'éléments ou de produits issus du corps humain : prélèvements et greffes d'organes et de tissus, prélèvements et greffes de cellules souches hématopoïétiques, c'est-à-dire de moelle osseuse, procréation, et enfin embryologie et génétique humaines. Les activités de l'agence varient considérablement d'un domaine à l'autre, mais, en substance, elles consistent à assurer l'application concrète des principes issus des lois de bioéthique aux secteurs relevant de sa compétence.

En matière de prélèvement et de greffe d'organes et de tissus, l'agence est ainsi chargée de gérer la liste nationale des patients en attente d'une greffe et le registre national des refus au prélèvement. Pour chaque prélèvement, elle détermine qui va être le receveur, en appliquant des règles de répartition équitables, transparentes, et opérationnelles. Elle est aussi chargée de promouvoir le don d'organes et de tissus auprès du grand public, et elle organise à ce titre la journée nationale de réflexion sur le don d'organes, qui a lieu chaque année le

22 juin. Enfin, elle propose aux professionnels de santé des formations, notamment sur l'accueil des familles en deuil à l'hôpital.

Dans le domaine du prélèvement et de la greffe de moelle osseuse, l'agence tient le registre France greffe de moelle, qui enregistre les donateurs volontaires et leurs caractéristiques individuelles de compatibilité. Parce que les chances de compatibilité sont, dans le cas de la moelle osseuse, seulement d'une sur quatre au sein d'une même fratrie, et d'une sur un million en dehors, l'agence assure la connexion avec 73 autres registres dans le monde qui sont susceptibles d'être interrogés lorsqu'aucun donneur compatible ne figure sur le registre national. En cas de succès, c'est elle qui organise la mise à disposition des greffons au bénéfice des patients.

En matière d'assistance médicale à la procréation, ensuite, l'agence joue un rôle d'encadrement, de contrôle et de suivi. Elle élabore les règles de bonne pratique auxquelles doivent se conformer les centres autorisés à pratiquer des activités d'assistance médicale à la procréation, et elle collecte l'ensemble des données relatives à leur activité, en particulier celles qui sont issues des inspections dont ils font l'objet. L'agence tient notamment le registre national des fécondations *in vitro*. Il lui revient en outre, au titre de sa mission de vigilance, de surveiller l'état de santé des personnes qui ont eu recours à l'assistance médicale à la procréation, ainsi que des enfants qui en sont issus. En 2017, ils étaient près de 26 000 en France, soit environ une naissance sur trente.

Enfin, dans le domaine de l'embryologie et de la génétique humaines, l'activité de l'agence se déploie dans des directions multiples : c'est elle qui délivre les autorisations de recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires humaines et qui statue sur les demandes tendant à leur conservation, leur importation ou leur exportation. Elle est également chargée de délivrer les autorisations relatives à l'activité des centres de diagnostic préimplantatoire et de diagnostic prénatal, ainsi que de mettre à la disposition du public une information sur les tests génétiques.

Au-delà de ces missions sectorielles, l'agence dispose de compétences générales qui s'exercent de manière plus transversale. En particulier, il lui revient de fournir aux pouvoirs publics, et notamment au Parlement, une information permanente sur le développement des connaissances et des techniques dans les domaines relevant de sa compétence. C'est le cas pour l'examen du projet de loi relatif à la bioéthique : à chaque fois que cela a été nécessaire, l'agence a répondu aux demandes d'information des parlementaires, ainsi d'ailleurs que du Gouvernement et du Comité consultatif national d'éthique. Elle a par ailleurs versé aux débats plusieurs documents qui ont servi de référence, notamment un rapport sur l'application de la loi de bioéthique.

Enfin, toujours au titre de ces missions transversales, l'Agence de la biomédecine a une mission légale de promotion des dons d'organes, de tissus, de cellules et de gamètes, qui l'amène à organiser de nombreuses campagnes de communication destinées à atteindre le grand public, au travers de la totalité de la gamme des médias disponibles. Pas plus tard que samedi dernier, elle a ainsi lancé, à l'occasion de la Journée européenne du don d'organes et de la greffe, une campagne de mobilisation en faveur du don de rein du vivant, qui s'achèvera le 22 octobre prochain.

L'agence s'est imposée, au fil des quinze dernières années, comme un acteur incontournable. Cette réussite tient à la combinaison de trois facteurs clefs, que je veillerai à préserver si je suis nommée dans les fonctions de directrice générale de cet établissement.

Premièrement, l'agence dispose d'une expertise médicale, scientifique, juridique et éthique de première force. Elle le doit bien sûr à ses équipes dont la compétence est unanimement reconnue et dont je salue ici l'engagement. L'agence doit aussi cette expertise aux liens tissés avec les quelque 800 experts qui participent à ses travaux et qui, ce faisant, apportent à sa réflexion un enrichissement incomparable.

Deuxièmement, elle a réussi à incarner pleinement les valeurs d'équité, de transparence et de solidarité qui reflètent la conception française de l'éthique, fondée sur la gratuité du don, l'anonymat et le volontariat. Elle est ainsi parvenue à créer le socle de confiance nécessaire pour que le don de produits et d'éléments du corps humain puisse se développer dans notre pays. L'implication des directrices générales qui se sont succédé à la tête de l'établissement depuis sa création y est pour beaucoup, et je veux saluer la contribution apportée en dernier lieu par Anne Courrèges.

Troisièmement, l'agence est un établissement qui joue collectif et qui associe à sa démarche l'ensemble des parties prenantes. Je pense aux professionnels de santé qui interviennent directement dans les activités de prélèvement, de greffe ou d'assistance médicale à la procréation, ainsi qu'aux agences régionales de santé, aux autres agences sanitaires et aux organismes de recherche. Je pense aussi aux associations de patients, d'usagers et de familles de donneurs d'organes, aux sociétés savantes et aux médias. Parce qu'elle est à l'écoute de l'ensemble de ces acteurs, et qu'elle veille à ce que chacun puisse jouer son rôle, l'agence apporte une contribution unique dans les domaines de compétence qui sont les siens.

C'est donc avec beaucoup d'atouts que l'agence aborde les années à venir, et à bien des égards, elle devra surtout se préoccuper de préserver ses acquis. Mais elle ne pourra pas faire uniquement le pari de la continuité face à des défis importants, qui exigent d'amplifier les efforts et, parfois, de rechercher des réponses nouvelles.

Le premier de ces défis est posé par les trois plans ministériels élaborés pour la période 2017-2021 dans les domaines relevant de la compétence de l'agence. Pour chacun d'entre eux, les objectifs fixés sont ambitieux et il reste beaucoup à faire pour tenter de les atteindre.

Dans le domaine de la greffe d'organes en premier lieu, il s'agit d'atteindre le chiffre de 7 800 greffes d'organes ou de tissus, dont 1 000 à partir de donneurs vivants, afin de faire baisser le nombre de personnes en attente d'une greffe, qui sont 24 000 à ce jour, dont 14 000 en attente d'une greffe de rein. Pour répondre à leurs besoins, l'agence devra développer les dons croisés d'organes, en exploitant notamment les nouvelles possibilités que prévoient certaines dispositions du projet de la loi relatif à la bioéthique, bientôt soumis à votre examen, si elles sont effectivement adoptées.

Il lui appartiendra également d'encourager les prélèvements multi-organes et de soutenir le déploiement du protocole dit « Maastricht III » qui autorise le prélèvement d'organes sur des personnes décédées d'un arrêt circulatoire contrôlé à la suite d'une décision d'arrêt des soins. Ce programme est mis en œuvre aujourd'hui par une quinzaine d'équipes et a permis, depuis le début de l'année 2019, la réalisation de plus de 290 greffes. Il est sans doute possible d'aller plus loin, à condition bien sûr de maintenir un très haut degré de vigilance sur la bonne application du protocole et, en particulier, de garantir une parfaite étanchéité entre la procédure d'arrêt des soins et celle de prélèvement.

L'agence devra en outre rester attentive aux progrès de nouvelles techniques qui sont susceptibles de constituer des alternatives à la greffe, tels que les dispositifs artificiels pouvant tenir lieu d'organe, la thérapie cellulaire ou encore la xéno-greffe.

Enfin, il n'y aura de succès possible, dans ce domaine éminemment collectif, qu'avec la mobilisation de tous : les professionnels autour de l'idée que la greffe reste une priorité nationale dans le domaine de la santé, et le grand public autour de celle que le don d'organes et de tissus est un acte fort de solidarité, qui bénéficie indirectement à tous.

Dans le domaine de la greffe de cellules souches hématopoïétiques, en deuxième lieu, le plan ministériel adopté en 2017 fixe pour objectif d'amplifier la mobilisation des donneurs pour atteindre le chiffre de 310 000 personnes inscrites sur le registre France greffe de moelle.

Il s'agit en particulier de mobiliser des hommes jeunes, qui offrent les plus grandes possibilités de compatibilité, et d'accroître la diversité des origines géographiques des donneurs. Pour ce faire, l'agence devra poursuivre les campagnes de communication ciblées vers les publics recherchés et développer les possibilités d'inscription en ligne dans le registre, qu'elle a d'ores et déjà expérimentées avec succès.

Elle devra aussi exploiter les possibilités offertes par la greffe haplo-identique, qui permet de transplanter les cellules souches d'un proche à moitié compatible avec le receveur, et qui donne de bons résultats.

Enfin, en troisième lieu, dans le domaine de la procréation, de l'embryologie et de la génétique, le plan ministériel adopté en 2017 prévoit l'autosuffisance nationale en matière de dons de gamètes. Pour les ovocytes, c'est un objectif dont nous sommes encore loin, et l'agence devra poursuivre les campagnes de promotion déjà engagées afin d'accroître le nombre de donneuses. Celles-ci n'étaient que 756 en 2017, alors qu'un peu plus de 2 700 couples sont en attente. Elle devra également continuer à soutenir les activités de préservation de la fertilité, en lien avec l'Institut national du cancer, et développer la vigilance dans le domaine de l'assistance médicale à la procréation.

À côté de cet effort pour atteindre les objectifs fixés par les plans ministériels qui la concernent, l'agence aura un autre chantier d'envergure à conduire : il consistera à mettre en oeuvre des dispositions de la loi relative à la bioéthique, lorsque celles-ci auront été adoptées par le Parlement.

Il est possible en effet que cette loi prévoie de nouvelles compétences pour l'agence de la biomédecine, mais il est trop tôt pour dire lesquelles – c'est tout l'enjeu du débat parlementaire qui a commencé et auquel vous apporterez bientôt votre contribution –, mais il est certain que je veillerai, si je suis nommée à la tête de l'agence, à ce qu'elles soient appliquées d'une manière qui soit parfaitement fidèle à l'intention du législateur.

Je m'y attacherai, en particulier, si, comme c'est envisagé à ce stade, le Parlement décide de confier à l'Agence de la biomédecine la mise en place et la tenue d'un registre relatif aux donneurs de gamètes, de manière à permettre l'exercice d'un droit d'accès aux origines pour les enfants conçus dans le cadre de l'assistance médicale à la procréation avec recours à un tiers donneur.

Enfin, l'agence devra continuer, dans les prochaines années, à évaluer l'efficacité de ses propres procédures et à développer les interactions avec les autres agences sanitaires sur les sujets d'intérêt commun. Cette orientation devra être poursuivie sans que soit menacée l'attractivité des métiers de l'agence, et en veillant à maintenir la qualité de vie au travail de son personnel.

Je me présente aujourd'hui devant vous en ayant conscience de ne pas être une spécialiste de la biomédecine, mais avec la conviction que mon expérience et les compétences que j'ai acquises peuvent être utiles à l'agence.

Membre du Conseil d'État depuis 2004, j'ai d'abord été affectée à la section du contentieux, puis à la section des finances, en qualité de rapporteur. En 2007, j'ai rejoint le cabinet du ministre du travail, de la famille et des solidarités pour exercer les fonctions de conseillère juridique et diplomatique. À mon retour au Conseil d'État, j'ai été nommée dans les fonctions de rapporteur public auprès de l'assemblée du contentieux, puis de rapporteur public auprès du tribunal des conflits et de rapporteur adjoint auprès du Conseil constitutionnel. Ces diverses expériences ont développé chez moi la capacité à prendre des décisions dans des situations complexes, l'impartialité et le sens du travail en équipe.

Ces compétences seront utiles à l'Agence de la biomédecine si je suis nommée à sa tête. L'agence, en effet, est chargée de prendre des décisions dont les implications sont très lourdes pour les personnes intéressées, soit qu'elles touchent à leur survie, soit qu'elles concernent leur projet parental, soit encore qu'elles aient trait à des maladies génétiques dont leur descendance pourrait être affectée.

La gravité de ces enjeux fait de la légalité et de l'impartialité des décisions de l'agence une exigence de premier ordre. Compte tenu des fonctions juridictionnelles que j'ai exercées au Conseil d'État, je crois avoir été bien préparée à y répondre. Par ailleurs, je peux compter sur une bonne connaissance de l'administration centrale, acquise notamment au cours de mon passage en cabinet ministériel, qui est nécessaire pour que l'agence puisse jouer son rôle auprès des différents services du ministère de la santé et de ses organes déconcentrés en région.

Enfin, si j'ai fait du droit ma profession, le socle de ma formation et de ma culture est d'abord scientifique. Après des classes préparatoires scientifiques, j'ai en effet intégré l'École polytechnique où j'ai choisi la voie des sciences expérimentales. J'y ai notamment suivi un enseignement approfondi de biologie cellulaire qui m'a amenée à conduire divers travaux de recherche dans le laboratoire de l'école, et à présenter les résultats obtenus sur la paillasse sous la forme d'articles. Cette expérience m'a fortement sensibilisée aux enjeux de la recherche scientifique en général, et dans le domaine de la génétique en particulier. Cette sensibilité que j'ai acquise est de nature à me permettre de nouer un dialogue fructueux avec les personnels de l'agence, de même qu'avec ses partenaires extérieurs.

Pour ces diverses raisons, je crois disposer d'une expérience professionnelle et d'une formation académique qui peuvent aider l'Agence de la biomédecine à répondre aux enjeux qu'elle devra relever dans les années à venir. En tout cas, si je suis nommée à la tête de l'agence, mon engagement au service des missions qu'elle assure sera total.

**Mme Corinne Imbert.** – Merci pour cette présentation. Le projet de loi de bioéthique donne à l'Agence de la biomédecine un rôle majeur dans la tenue du registre des donneurs de gamètes, mais place à côté d'elle une commission qui prend les décisions sur la



base des données fournies par celle-ci. Ne serait-il pas préférable de tout confier à l'agence ? Cela représenterait-il une charge supplémentaire ?

Que pensez-vous de l'extension du diagnostic préimplantatoire aux couples qui le souhaitent ? La procédure dite du « bébé-médicament », le diagnostic préimplantatoire pour définir l'histocompatibilité de l'embryon avec un frère aîné atteint de maladie génétique, a été supprimée en première lecture par l'Assemblée nationale, car elle est peu utilisée compte tenu de sa lourdeur. Qu'en pensez-vous ?

**Mme Catherine Deroche.** – La Cour des comptes a récemment publié des rapports sur la politique des greffes et l'assistance médicale à la procréation. Il y apparaît que le nombre de greffes a augmenté, mais moins que le nombre de patients en attente. Que pensez-vous de la détection anticipée ? Quel peut être le rôle de l'agence dans la diffusion des bonnes pratiques des pays étrangers ? Comment l'agence peut-elle agir en direction de certaines équipes médicales pour dissiper certaines réticences ?

Concernant l'assistance médicale à la procréation, la Cour préconise de renforcer l'information du public sur les centres, alors que la France a de moins bons résultats que ses voisins dans ce domaine, avec quatre tentatives sur cinq qui se soldent par un échec. Que pensez-vous de la compensation du don d'ovocytes comme le pratique l'Espagne, à hauteur de 1 000 euros ?

**Mme Florence Lassarade.** – Qu'apportera la loi de bioéthique sur la recherche en cellules souches embryonnaires ? Je suis membre du collège de l'agence depuis peu, je n'ai assisté qu'à une séance. Il me semble toutefois qu'on la sollicite pour des autorisations spéciales dont on pourrait se dispenser.

**Mme Michelle Meunier.** – Pour une non-spécialiste, votre expertise me semble tout à fait satisfaisante.

Le Sénat s'apprête à discuter du projet de loi bioéthique. Vous avez été reçue en audition par les députés. Quels sont vos sentiments sur le défi majeur que constitue le partage des données numériques ? J'imagine que vos craintes ne concernent pas que des aspects techniques.

**Mme Victoire Jasmin.** – Vous n'avez pas évoqué la problématique du trophoblaste, dont la biopsie permet d'éviter des maladies génétiques. Il faudrait que vous vous y intéressiez et qu'elle soit intégrée dans les procédures de l'agence.

**M. Daniel Chasseing.** – Actuellement, le délai est raisonnable pour bénéficier d'un don de spermatozoïdes. Mais pour les ovocytes, il est supérieur à trois ou quatre ans. Aujourd'hui, l'autoconservation des ovocytes n'est possible qu'en cas de chimiothérapie ou de don. Si cette possibilité est élargie, les femmes qui finalement n'utilisent pas leurs ovocytes conservés pourront-elles les donner ? Cela permettra-t-il de rattraper le retard ? Deux tiers des femmes aujourd'hui vont dans les pays frontaliers...

**M. Olivier Henno.** – Merci de votre présentation, qui montre votre intérêt et vos connaissances en la matière. Notre cadre légal de la recherche sur l'embryon est-il encore adapté ? Les autorisations de recherche progressent-elles, encadrent-elles bien les recherches ? Faudrait-il faire évoluer la législation ?

**Mme Michelle Gréaume.** – L'ouverture de la procréation médicalement assistée (PMA) à toutes les femmes est un changement sociétal majeur. L'agence a-t-elle les capacités humaines et matérielles suffisantes pour y faire face ? Quelle action envisagez-vous pour assurer un nombre de dons de gamètes suffisants pour couvrir les besoins des couples hétérosexuels, des couples de femmes et des femmes seules ?

**M. Guillaume Arnell.** – Merci pour votre présentation, qui me rassure complètement sur votre maîtrise d'une filière aussi technique, malgré votre absence de formation médicale. La Guadeloupe souffre d'une forte prédominance de l'insuffisance rénale. Elle est chef de file pour la greffe de rein, mais elle manque de médecins spécialistes, et pâtit d'une situation sanitaire dégradée. Je ne vous demande pas de la tendresse, mais une attention soutenue : la demande augmente très fortement, et le nombre de greffes ne suit pas alors que le besoin concerne des hommes de plus en plus jeunes.

**Mme Emmanuelle Cortot-Boucher.** – C'est la future loi de bioéthique qui décidera du positionnement de l'agence par rapport à la commission qu'elle envisage de créer pour gérer l'accès aux origines. Il ne m'appartient pas de donner un avis personnel sur des sujets qui relèvent de cette loi, tels que l'extension du diagnostic préimplantatoire à d'autres maladies génétiques ou la suppression de la procédure du « bébé-médicament ». Je respecterai en tout état de cause ce qu'aura décidé le Parlement.

L'Assemblée nationale a supprimé la procédure du « bébé-médicament » parce qu'elle était lourde, peu utilisée et n'offrait que des chances réduites de concevoir un enfant capable de soigner la pathologie de l'aîné, une drépanocytose par exemple : une chance sur seize. Un seul site a été autorisé à la mettre en œuvre : l'hôpital Antoine Béclère à Clamart, et les cas ont été rares. C'est au Parlement, dans ses deux chambres, de prendre une position.

C'est la crainte d'une dérive eugéniste qui a conduit à ne pas étendre le diagnostic préimplantatoire. Le maintien d'une commission indépendante est un choix d'opportunité. Ce que je peux vous dire sur le sujet, c'est que l'agence a une bonne expertise dans la tenue de registres informatiques, puisqu'elle gère déjà les fichiers des refus de prélèvement ou des patients en attente de greffe.

Concernant les greffes, il est certain que la formation des professionnels de santé est un axe important pour les mobiliser sur cette priorité nationale. L'agence propose ainsi des formations sur l'abord des proches et sur les activités de greffes. Le plan greffe prévoit de renforcer cet axe.

Faut-il informer le public sur l'efficacité des centres d'assistance médicale à la procréation ? Sur 151 000 tentatives, il y a 26 000 réussites, soit une réussite sur quatre ou cinq. Il faut améliorer ce taux. Informer le public sur le taux d'échec peut être une manière de le mobiliser sur le don de gamètes. D'autres pistes d'amélioration résident dans la recherche sur l'embryon, qui a pour objet d'améliorer l'efficacité des techniques d'assistance médicale à la procréation.

Faut-il rémunérer certains donneurs de gamètes ? En l'état du droit, les principes éthiques qui sont les nôtres nous l'interdisent et consacrent la gratuité du don. Cela n'exclut pas de défrayer les donneurs – en vertu du principe de neutralité financière. L'Agence de la biomédecine a-t-elle les moyens de ses ambitions ? La question se posera quand la loi de

bioéthique sera votée ; il appartiendra alors à sa direction d'engager un dialogue avec le Gouvernement pour ajuster les uns aux autres.

Votre souci, madame Lassarade, est celui du Gouvernement et de l'Assemblée nationale : le texte en provenance de celle-ci prévoit en effet un allègement des procédures d'autorisation pour la recherche sur les cellules souches embryonnaires. Il est ainsi envisagé de différencier les autorisations, certains protocoles ne supposant pas la destruction d'un embryon. Une fois qu'une lignée de cellules souches a été créée, on peut en effet travailler dessus sans avoir à détruire un nouvel embryon. On passerait donc d'un régime d'autorisation à un régime de déclaration, l'agence conservant le droit de s'opposer à une recherche.

Le partage des données numériques est un enjeu de fiabilité du registre, qui se pose de plus en plus avec le développement de la médecine génomique. Le séquençage se fait désormais facilement. Le plan France médecine génomique 2025 prévoit la création de douze plateformes de séquençage ; mais comment garder des données aussi sensibles que celles concernant les donneurs de gamètes ? L'agence gère déjà des fichiers sensibles comme celui des patients en attente de greffe et celui des refus de prélèvements. Son service informatique compte 30 personnes sur les 200 qui travaillent au siège. L'agence bénéficiera de la réflexion qui aura lieu dans le cadre de ce plan sur la protection des données. Il faut prévoir des dispositifs de cryptage spécifiques, car les données relatives aux donneurs sont identifiantes par nature. Il faudra donc bien sécuriser l'accès au registre.

Je ne connais pas la problématique de la biopsie du trophoblaste. Ce que je sais, c'est que l'agence conduit un travail sur les maladies génétiques orphelines et soutient un certain nombre de programmes sur les cellules souches embryonnaires cherchant à les repérer ou à les empêcher de s'exprimer – je pense à un protocole sur la maladie de Steinert, par exemple. Mais la définition du cadre du diagnostic préimplantatoire comme du diagnostic prénatal relève de la loi.

**M. Alain Milon, président.** – Nous y reviendrons, notamment concernant l'interruption médicale de grossesse (IMG), lors du débat sur la loi de bioéthique.

**Mme Emmanuelle Cortot-Boucher.** – La France est autosuffisante pour les spermatozoïdes, mais pas pour les ovocytes : il y a eu 756 donneuses en 2016 et, en ce moment, 2 700 couples sont en attente de don.

Si le texte de l'Assemblée nationale est finalement adopté, les gamètes dont auront besoin les couples de femmes et les femmes seules seront plutôt des spermatozoïdes. Mais il faut continuer à encourager le don d'ovocytes par des campagnes. Il n'est pas impossible - même si c'est difficile à prévoir – que des femmes qui n'auraient pas utilisé leurs ovocytes en fassent don. Le principal frein, le prélèvement, qui est une opération délicate, sera en effet levé. Il est difficile de dire dans quelle proportion cela jouera.

Notre cadre légal est-il adapté à la recherche sur les cellules souches ? Cela fait l'objet de discussions, le Gouvernement proposant de passer à un régime déclaratoire. Pour la recherche sur l'embryon, la recherche est encadrée, et même très encadrée. Elle n'est autorisée que si elle est pertinente scientifiquement, que sa finalité est médicale, qu'elle respecte tous les principes éthiques du code de déontologie et du code civil, qu'elle ne procède pas à un clonage, qu'elle ne crée pas d'embryon transgénique ou chimérique. L'agence y veille. Le cadre semble donc adapté au développement de la recherche tout en protégeant l'embryon, qui reste une personne humaine potentielle.

Les dons de gamètes sont insuffisants pour toutes les demandes d'assistance médicale à la procréation, notamment ceux d'ovocytes : il faut continuer à mobiliser les donneuses, tout en sachant que l'opération est plus délicate et nécessite donc un travail de conviction plus difficile. L'agence fait une campagne de mobilisation tous les ans à l'automne et le don d'ovocytes augmente.

Il y a effectivement des difficultés d'accès à la greffe de rein dans les départements français d'Amérique, notamment en Guadeloupe. Ce problème fait l'objet d'une action spécifique dans le troisième plan greffe. La difficulté réside dans la distance, le greffon devant être utilisé très vite. L'Agence de la biomédecine y consacre toute son énergie, comme à tous ses objectifs.

**M. Dominique Théophile.** – Le Conseil d'orientation va évoluer avec la loi de bioéthique. Ne pourrait-on pas lui donner compétence sur les enjeux des territoires périphériques ? Ils sont dans des situations spécifiques, mais leur proximité avec des territoires étrangers pourrait être mise à profit.

**Mme Michelle Gréaume.** – L'agence aura-t-elle la capacité matérielle et humaine pour assister les centres de PMA ?

**Mme Emmanuelle Cortot-Boucher.** – L'agence assiste les centres en diffusant des guides de bonnes pratiques qui s'imposent à eux. Cet instrument permettra de compléter les règles, une fois la loi de bioéthique adoptée.

Par ailleurs, un registre rempli par les centres d'assistance médicale à la procréation donne à l'agence une vision d'ensemble de leur activité. Dans le texte issu de l'Assemblée nationale, il est prévu qu'un rapport soit remis au Parlement un an après l'adoption de la loi sur la structuration des centres, rapport qui pourra donner lieu à un débat : le Parlement pourra se saisir de la question à ce moment.

**M. Alain Milon, président.** – Nous vous remercions, madame Cortot-Boucher.

## **Déplacement en Espagne sur le système de santé et de sécurité sociale - Communication**

**M. Alain Milon, président.** – Le voyage d'études annuel de la commission s'est déroulé cette année à Madrid et avait pour thème le système de santé de notre voisin espagnol. Yves Daudigny, Catherine Deroche, Véronique Guillotin et moi-même nous sommes donc rendus à Madrid du 16 au 19 septembre dernier.

Avant de vous décrire ce que nous avons appris de l'organisation et du fonctionnement du système de santé espagnol, quelques éléments de contexte sont utiles.

L'Espagne est comme vous le savez une monarchie parlementaire. Notre déplacement initialement prévu en avril dernier avait été reporté en raison de l'imminence d'élections législatives anticipées. Ces élections n'ont pas permis de dégager une majorité claire et, le Premier ministre socialiste Pedro Sánchez ayant échoué à former un gouvernement, de nouvelles élections ont été convoquées pour le 10 novembre prochain.

L'Espagne est par ailleurs un pays fortement décentralisé, composé de 17 communautés autonomes dotées de larges compétences, notamment en matière de santé.

Pour l'exercice de ces compétences, l'État central attribue aux communautés autonomes le produit d'un panier de recettes fiscales, dont elles peuvent partiellement déterminer le taux, selon une clé de répartition qui tient compte des caractéristiques démographiques et économiques de chacune.

Les dépenses de santé sont en Espagne sensiblement inférieures à celles que nous observons en France, que ce soit en part de PIB ou par rapport à la population. Alors que nous consacrons plus de 250 milliards d'euros par an à la santé, soit 11,3 % de notre richesse nationale, ou plus de 3 500 euros par habitant, l'Espagne n'y consacre qu'environ 100 milliards d'euros, soit 8,9 % de son PIB, et un peu plus de 2 500 euros par habitant.

Néanmoins, l'état de santé de la population espagnole n'en est pas pour autant plus mauvais, bien au contraire. L'Espagne présente en effet l'espérance de vie la plus haute parmi les États membres de l'Union européenne et 70 % des Espagnols déclarent être en bonne santé. On constate au demeurant que, en matière d'état de santé perçue, l'écart entre les plus aisés et les plus modestes est parmi les plus faibles d'Europe.

Ces résultats sont d'autant plus remarquables que l'Espagne est au-dessus de la moyenne en termes de tabagisme ou de prévalence de l'obésité.

Le régime alimentaire méditerranéen, qui nous a été vanté, ne pouvant suffire à les expliquer, ces bonnes performances résulteraient essentiellement de l'efficacité du système de santé. Les statistiques d'Eurostat font d'ailleurs apparaître que les Espagnols sont particulièrement peu nombreux à déclarer des besoins médicaux non satisfaits en raison du coût, de la distance ou du temps d'attente, et ce quel que soit leur niveau de leurs revenus. Nous avons également été marqués par la réponse des associations de patients que nous avons rencontrés : s'ils ont des revendications, ils se disent globalement, et peut-être un peu par patriotisme, très fiers de leur système de santé.

**Mme Véronique Guillotin.** – Le système de santé espagnol se distingue nettement du nôtre par deux traits principaux. Premièrement, il s'inscrit, comme le *National Health Service* (NHS) britannique dans une logique Beveridgienne. La santé relève d'un service public universel financé par l'impôt et non d'un régime d'assurance reposant sur des cotisations.

Pour des raisons historiques, certains corps de fonctionnaires sont couverts par des mutuelles publiques. Ils peuvent toutefois choisir d'adhérer à la place à une assurance privée, ce que font plus de 80 % des 2,15 millions de fonctionnaires concernés. En incluant ces fonctionnaires, le système national de santé espagnol couvre 99,9 % de la population et s'étend à l'ensemble des résidents en situation régulière ainsi qu'aux demandeurs d'asile.

Deuxièmement, le système de santé espagnol est fortement décentralisé. L'État central définit les grandes règles qui relèvent du domaine de la loi et détermine le panier de soins et de services de santé assurés par le système de santé publique.

Il revient aux 17 communautés autonomes de mettre en place leur système de santé régional et de fournir à leur population, *a minima*, le panier de soins national qu'elles peuvent le cas échéant compléter.

Les recettes fiscales transférées aux communautés autonomes par l'État le sont de manière globale, le fléchage qui existait par le passé ayant été supprimé. Chaque région est

donc libre de définir la part de son budget qu'elle affecte à sa politique de santé, à la condition d'assurer l'accès de ses habitants aux prestations du panier de soins national.

Cela dit, les dépenses de santé représentent environ 30 % du budget de chacune des communautés autonomes, soit le premier poste de dépenses devant l'éducation et le service de la dette. La dépense publique par habitant, qui est en moyenne de 1 370 euros, varie ainsi de 1 153 euros en Andalousie à 1 710 euros au Pays basque. Les soins spécialisés et hospitaliers représentent près des deux tiers des dépenses des communautés autonomes, contre 14 % pour les soins primaires.

L'Espagne n'a donc pas d'objectif de dépenses de santé au niveau national voté par le Parlement et les outils existant pour lutter contre les dérapages budgétaires infra-annuels sont limités. Toutefois, en l'absence de tarification à l'activité, l'augmentation du nombre d'actes ne se répercute pas de la même manière que chez nous sur les dépenses de santé.

L'accès aux soins primaires se fait généralement par le biais de centres de santé pluriprofessionnels créés par les communautés autonomes, dans lesquels les professionnels de santé sont des fonctionnaires payés par la région. Nous avons d'ailleurs visité un tel centre de santé à Madrid. Chaque usager se voit affecter un médecin traitant dans le centre de santé de son secteur, selon des règles fixées au niveau régional.

Cette organisation n'empêche pas l'apparition de déserts médicaux, les communautés autonomes n'ayant pas nécessairement les moyens d'ouvrir des centres de santé en nombre suffisant et certaines zones rurales demeurant peu attractives pour les médecins. L'accès aux prestations dispensées par les centres de santé et les hôpitaux publics est entièrement gratuit pour l'usager. Il s'agit donc d'un système tout à fait différent du nôtre.

**M. Yves Daudigny.** – La seule forme de ticket modérateur existant dans le système de santé publique réside dans les éventuelles files d'attente qui peuvent exister.

Les usagers peuvent alors se tourner vers le secteur privé pour avoir un accès plus rapide aux soins dont ils ont besoin ou pour pouvoir s'adresser au praticien ou à l'établissement de leur choix. L'accès au système privé est généralement pris en charge par des assurances privées, auxquelles souscrivent 7,9 millions de personnes, individuellement ou dans le cadre d'un contrat d'entreprise.

Attention : sauf pour les fonctionnaires que j'ai évoqués, les assurances privées sont une couverture supplémentaire et non pas, comme en France, des complémentaires. Un Espagnol disposant d'une assurance privée peut ainsi choisir de s'adresser à son centre de santé publique, qu'il finance par le biais de ses impôts, ou avoir recours aux praticiens ou établissements privés conventionnés par son assurance.

Le secteur privé intervient également comme prestataire du secteur public, dans le cadre de conventions ou d'interventions ponctuelles lorsqu'un acte médical nécessaire ne peut être réalisé, ou pas dans un délai satisfaisant, dans le cadre du système public. Le coût de ces activités, que l'on pourrait qualifier de sous-traitance et qui représentent environ un tiers du chiffre d'affaires du secteur privé, n'est pas facturé au patient, mais est pris en charge par la communauté autonome.

Il nous a été indiqué que le secteur privé rémunérait relativement moins bien les infirmiers que le service public, tandis que la rémunération des médecins était plus difficile à comparer du fait de contrats individuels. Comme en France, des médecins du secteur public peuvent compléter leurs revenus par des consultations privées.

Si l'accès aux prestations contenues dans le panier de soin national est entièrement financé par l'impôt, un quart des dépenses de santé reste à la charge des patients, soit une part supérieure à la moyenne européenne, qui est de 15 % et bien supérieure au reste à charge que nous connaissons ici, qui est vous le savez inférieur à 10 %.

Ce reste à charge résulte d'une part du ticket modérateur sur les médicaments d'officine pharmaceutique, qui a été augmenté en 2012 dans un contexte de crise des finances publiques. Le co-paiement demandé au patient varie non pas en fonction du médicament, mais en fonction des revenus et de la situation personnelle. Si les bénéficiaires de minima sociaux en sont exemptés, les actifs assument 40 %, 50 % ou 60 % du coût des médicaments qu'ils achètent. Pour les retraités, le ticket modérateur est réduit et plafonné à 8, 18 ou 60 euros par mois.

D'autre part, les soins dentaires et optiques ne sont pas inclus dans le panier de soins national. S'ils ne sont pas pris en charge par une assurance privée, ils sont donc à la charge des ménages. Cela constitue un angle mort important du système espagnol.

**Mme Catherine Deroche.** – Un certain nombre d'éléments du système espagnol nous ont paru particulièrement intéressants.

L'Espagne nous est apparue en avance sur la France en matière de développement du numérique en matière de santé. Chaque usager du système de santé dispose en effet d'une carte permettant à tout médecin du secteur public d'accéder à son historique médical. Cette carte est en outre utilisée pour la délivrance de médicaments en pharmacie. Si l'interconnexion des systèmes des différentes communautés autonomes est à parfaire, force est de constater que notre dossier médical partagé est encore loin d'être aussi généralisé.

L'Espagne est par ailleurs le premier pays d'Europe en matière de transplantations d'organes. Cette situation n'apparaît pas liée à la législation espagnole en la matière. Comme en France, la loi espagnole prohibe la rémunération des dons et prévoit un régime de consentement présumé depuis plusieurs décennies même si, dans les faits, l'accord de la famille est demandé. Elle ne résulte pas non plus d'une générosité propre aux Espagnols en matière de dons d'organes post-mortem. En effet, seuls 57 % d'entre eux déclarent souhaiter donner leurs organes après leur mort, soit seulement un point de plus que la moyenne européenne et 10 points de moins qu'en France. Il nous a été expliqué que ces résultats provenaient plutôt d'une organisation plus réactive de la chaîne de transplantation et d'une meilleure formation de l'ensemble des professionnels de santé susceptibles d'intervenir.

Notre déplacement a également été l'occasion d'échanger avec le président du comité espagnol de bioéthique sur certains sujets qui pourront être abordés prochainement à l'occasion de l'examen de la loi de bioéthique. Nous souhaitons donc vous présenter rapidement quelques-unes des règles en vigueur en Espagne.

La procréation médicalement assistée est légale, y compris pour les femmes seules et les couples de femmes. Elle est désormais incluse dans le panier de soin pris en charge par

le système national de santé. Le diagnostic préimplantatoire n'est autorisé qu'à des fins thérapeutiques ou préventives.

La loi espagnole pose le principe de la gratuité des dons de gamète, mais autorise un dédommagement qui s'élève à environ 1 000 euros pour un don d'ovocytes et 50 euros pour un don de sperme. Enfin, il existe actuellement un débat autour de l'anonymat des donneurs, qui est remis en question.

L'Espagne apparaît et se revendique comme une destination majeure de tourisme de santé en général et du tourisme reproductif en particulier, notamment pour les Françaises. Il nous été indiqué qu'environ 7 000 de nos compatriotes avaient recours chaque année à des cliniques espagnoles pour une PMA.

La gestation pour autrui (GPA) demeure à l'inverse interdite en Espagne, ce qui pousse un certain nombre d'Espagnols à avoir recours à des mères porteuses notamment en Ukraine et aux États-Unis. L'Espagne connaît des débats similaires aux nôtres sur la reconnaissance des enfants nés de GPA.

**M. Alain Milon, président.** – Voilà ce que nous pouvons vous dire sur le système de santé en Espagne. Son caractère décentralisé, qui conduit à responsabiliser les régions, me semble particulièrement intéressant et devrait nous conduire à nous interroger sur le centralisme excessif dont nous sommes, en France, si coutumiers.

**Mme Florence Lassarade.** – J'ai rencontré récemment une association de fabricants-distributeurs de prothèses qui m'ont expliqué que le niveau des prothèses de hanches ou de genoux était très bas en Espagne. Est-on en bonne santé lorsque l'on boîtie ? Le système de santé espagnol fait sans doute de grosses économies sur ces équipements très coûteux en France.

**Mme Nadine Grelet-Certenais.** – Merci pour ce rapport concret. L'espérance de vie particulièrement bonne est-elle liée à une prévention particulièrement efficace ? Existe-t-il une protection maternelle et infantile (PMI) ? Y a-t-il de grandes différences entre les communautés autonomes ? Certaines ont-elles accentué leur action dans certains domaines ? Comment les urgences sont-elles organisées ?

**Mme Martine Berthet.** – J'aurais posé la même question : la prévention explique-t-elle la bonne espérance de vie ?

**Mme Chantal Deseyne.** – Le caractère régional du système de santé espagnol ne fait-il pas courir le risque d'un système de santé à plusieurs vitesses ? Vous nous avez dit que le système reposait sur l'impôt, mais qu'une participation était demandée aux patients pour l'achat des médicaments, en fonction de la situation personnelle et des revenus : n'est-ce pas une double peine pour ceux qui paient l'impôt ?

**Mme Florence Lassarade.** – Je connais bien la zone voisine de la frontière espagnole. Il y a énormément d'Espagnols qui viennent consulter des spécialistes, notamment des ophtalmologistes, et même des généralistes, tandis que peu de Français vont en Espagne, sauf peut-être pour les soins dentaires en raison de leur coût.

**M. René-Paul Savary.** – Peut-être leur meilleure espérance de vie vient-elle du fait qu'ils paient les médicaments et en consomment donc moins ?...



Un chiffre me frappe : 7 000 femmes par an iraient en Espagne pour une PMA ? Le professeur que nous avons reçu parlait plutôt de 2 000 à 5 000. C'est étrange.

**M. Michel Amiel.** – Comment appréhende-t-on en Espagne le concept de dette sociale ?

**Mme Pascale Gruny.** – Au cours d'un déplacement en Espagne, on m'a adressé à la Croix-Rouge pour une petite urgence. Celle-ci semble donc s'occuper beaucoup de bobologie...

**M. Alain Milon, président.** – Je crois beaucoup à l'épigénétique, c'est-à-dire à la génétique influencée par l'environnement. Notre génétique, à nous, Français, est influencée par la Révolution, qui a implanté en nous le souci permanent de contester. Les Espagnols, quant à eux, ont été marqués par quarante ans de régime franquiste.

Le rythme espagnol est très différent, même à Madrid. Nous avons été très bien reçus au ministère de la santé, où la ministre s'est même libérée une heure pour nous recevoir. L'espérance de vie est sans doute liée au respect du rythme solaire mais l'excellente espérance de vie pourrait aussi résulter en partie du taux de vaccination très élevé.

Il y a des différences entre régions : le Pays basque dépense plus que l'Andalousie. Effectivement, les Espagnols nous ont parlé de 7 000 Françaises venant faire une PMA par an, chiffre effectivement différent de celui donné par le professeur Ayoubi.

L'Espagne a le même problème que nous concernant les urgences : elles sont encombrées à cause des déserts médicaux. Des centres de santé sont mis en place par l'État et les régions, mais leur installation dépend des moyens et des médecins disponibles.

**Mme Catherine Deroche.** – Lorsque les files d'attente sont longues, les patients peuvent être orientés vers les établissements privés qui interviennent alors comme sous-traitants du service public : le patient ne paie pas et la communauté autonome rembourse les dépenses à l'établissement.

Nos interlocuteurs nous ont dit qu'ils tentaient de filtrer les patients arrivant aux urgences. La prévention est assurée par les centres de santé publics, actifs également en milieu scolaire. Il y a sûrement des écarts entre communautés autonomes, mais ils ne nous ont pas été signalés comme préoccupants par les associations de patients.

**Mme Véronique Guillotin.** – Nous n'avons pas abordé le sujet des prothèses. S'il ne fait pas partie du panier de soins national, la dépense est à la charge des assurances privées ou des patients.

La prévention est fondée sur les centres de santé. Chaque Espagnol doit vivre à moins de trente minutes de l'un d'entre eux. Au sein de ceux-ci, les salariés, infirmiers et médecins, ne sont pas payés à l'acte, le système de prévention est donc assez performant.

Les régions sont responsables de leur politique de santé, dans le respect du panier de soins national. Mais, la santé étant une des préoccupations majeures des citoyens, c'est un enjeu politique important.

Pour les urgences, la situation n'a pas l'air très différente de la France à cela près que les centres de santé filtrent la bobologie. On nous a ainsi parlé de vacations d'échographes dans ces centres.

**M. Yves Daudigny.** – J'ai toujours des difficultés à appréhender le fonctionnement d'un pays beaucoup plus décentralisé que le nôtre. Les communautés ont la faculté de compléter le panier de soins national. Les décisions sont donc prises au plus près de la population, mais cela crée un risque d'inégalités entre régions. Les dépenses de santé étant comprises dans le budget général, il n'y a pas de dette sociale à proprement parler ni de Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades).

On ne peut pas conclure à une supériorité définitive du système espagnol sur le système français. Il y a en effet des angles morts dans leur système : pour les adultes, les soins dentaires n'entrent pas dans le panier de soins, sauf pour les mineurs mais dans certaines limites ; l'optique n'y entre pas.

Un échographe a effectivement été installé à disposition des généralistes dans le centre de santé que nous avons visité. On peut toutefois s'interroger sur la capacité des médecins non-spécialistes à utiliser ce type d'appareil.

**M. Alain Milon, président.** – Le principal point d'intérêt est pour moi la régionalisation. Le régime alimentaire est certainement en cause dans l'espérance de vie des anciens, mais les jeunes vont beaucoup dans les *fast foods*.

### **Accès précoce aux médicaments innovants – Communication de Mmes Catherine Deroche et Véronique Guillotin et M. Yves Daudigny**

**Mme Catherine Deroche.** – Monsieur le président, chers collègues, un an après la publication de notre rapport sur l'accès précoce aux médicaments innovants, nous avons souhaité dresser le bilan de la mise en œuvre de ses préconisations et faire un point d'étape en auditionnant les principales parties prenantes.

Plusieurs des recommandations que nous avons formulées ont été reprises dans les travaux du 8<sup>ème</sup> Conseil stratégique des industries de santé (CSIS) de juillet 2018 réunissant industriels et pouvoirs publics : les enjeux de l'accès précoce aux traitements innovants ont été identifiés comme une priorité, avec un objectif de réduction des délais d'accès au marché à 180 jours à l'horizon 2022 (soit le délai réglementaire fixé au niveau européen), contre plus de 500 jours aujourd'hui.

Si la situation a évolué positivement sur certains points, elle reste préoccupante à de nombreux égards.

Les responsables d'essais précoces de l'Institut Curie ou de Gustave Roussy se sont ainsi inquiétés, malgré les atouts dont nous disposons et des évolutions qui n'ont pas encore porté leurs fruits, de l'insuffisante appréhension des enjeux liés à la dégradation du positionnement de la France dans l'environnement mondial.

Il nous semble utile de relever les récentes avancées intervenues et de mettre l'accent sur les points de blocage qui demeurent, à la veille notamment de l'examen du PLFSS qui offrira l'occasion d'interpeler la ministre.

En ce qui concerne l'accès au marché des médicaments, un point de satisfaction a concerné l'élargissement de notre dispositif ad hoc d'accès précoce, les autorisations temporaires d'utilisation (ATU), aux extensions d'indications, voté l'an dernier dans la LFSS pour 2019. C'était une proposition de notre rapport et une demande pressante des professionnels de santé, notamment en oncologie pour s'adapter à l'arrivée de l'immunothérapie dans plusieurs indications.

Ces mêmes dispositions ont également créé un accès direct en phase dite de « post-ATU » pour des médicaments n'ayant pas bénéficié d'une prise en charge préalable en ATU. Cette évolution répondait à une difficulté que nous avons soulevée : du fait de la plus grande précocité des AMM délivrées, la phase d'ATU est compressée au profit de la phase dite de « post-ATU » précédant l'accès au marché de droit commun. Des conditions financières rénovées ont été actées pour ces nouveaux dispositifs, avec le principe d'une compensation fixée par les ministres à titre temporaire.

L'extension du dispositif des ATU est à saluer mais nous n'en mesurons pas encore les effets concrets puisque le décret d'application n'a été publié que le 20 août dernier. D'après nos informations, l'ANSM avait cependant pris les devants pour ne pas trop retarder cette avancée concernant les extensions d'indication. Mais comme nous l'avions collectivement exprimé lors de l'examen du PLFSS, la complexité du cadre législatif du mécanisme des ATU et son caractère imprévisible constituent aujourd'hui un frein à son attractivité. Cela conduit certains industriels à adopter une position attentiste. C'est un sujet sur lequel nous restons vigilants à la veille de l'examen du PLFSS pour 2020 qui apporte de nouveaux ajustements.

Un autre obstacle à l'accès des patients à certains traitements vient des incohérences du système de la « liste en sus ». Celui-ci permet l'accès à des médicaments onéreux à l'hôpital, qui ne peuvent être inclus dans les tarifs ou GHS et font donc l'objet d'une prise en charge directe par l'assurance maladie : les médicaments de la liste en sus représentent 3,8 milliards d'euros de dépenses en 2018 pour 146 spécialités inscrites ; c'est un milliard d'euros de plus qu'en 2014.

Comme nous l'avons relevé, les critères fixés pour l'inscription sur cette liste, plus rigides depuis 2016, ne sont pas adaptés : la Haute Autorité de santé (HAS) reconnaît que l'évaluation de l'ASMR (amélioration du service médical rendu) à laquelle elle procède, qui conduit à déterminer le prix du médicament, n'a pas lieu d'être un critère d'accès au médicament, en l'occurrence via son inscription sur la liste en sus. Nous avons également préconisé une gestion plus dynamique de cette liste, ce qui implique des révisions plus régulières des tarifs.

**Mme Véronique Guillotin.** – Ce sujet pose des questions d'égalité d'accès aux soins des patients sur le territoire, selon l'hôpital où ils sont pris en charge.

Le même problème se pose pour les actes de biologie innovants financés dans le cadre d'une enveloppe fermée insuffisante pour couvrir les dépenses engagées par les établissements de santé : le RIHN (répertoire des actes innovants hors nomenclature). Un processus d'évaluation est en cours pour aboutir, sur 3 ans, à l'inscription à la nomenclature des actes les plus matures, ceux de la liste dite complémentaire.

Mais pour le reste, rien n'a changé. Le sujet de la liste en sus a été renvoyé à la réforme de l'évaluation du médicament envisagée dans les conclusions du CSIS mais celle-ci ne paraît pas en voie de déboucher.

Cette réforme, évoquée depuis de nombreuses années, consiste à substituer un seul critère – la valeur thérapeutique relative (VTR) – aux deux critères actuels d'évaluation du médicament – le service médical rendu (SMR) qui détermine l'accès au remboursement et le taux de prise en charge, et l'amélioration du service médical rendu (ASMR) qui sert à la détermination du prix. Cette réforme répond à un enjeu de lisibilité, mais elle se heurte à des difficultés car un critère unique pourrait signifier un taux unique de prise en charge du médicament.

De manière plus générale, on voit bien que l'accès aux innovations pose des questions de fond à notre système de santé. Nos échanges avec la HAS ont posé clairement les enjeux : les autorisations de mise sur le marché accordées par l'agence européenne du médicament interviennent de manière de plus en plus précoce et reposent sur des données scientifiques jugées trop peu robustes. Cela conduit la HAS à devoir faire des paris sur l'efficacité de tel ou tel médicament : elle se montre en général assez prudente. La situation crée dès lors des incompréhensions avec les industriels dont les prétentions de prix sont parfois déconnectées des résultats de l'évaluation, d'où des blocages dans les négociations de prix.

L'équilibre est, nous le mesurons bien, délicat. On peut certes favoriser l'accès à une innovation thérapeutique porteuse d'espoir, mais il nous faut aussi maintenir un niveau exigeant d'éthique et de sécurité. Il faut savoir rester prudent face à un certain nombre de promesses thérapeutiques : n'oublions pas que certains traitements pris en charge de façon précoce peuvent finalement être arrêtés en cours de phase 3 d'essais cliniques en raison de résultats finalement beaucoup moins probants.

Cependant, le contexte mondial interroge nos procédures qui ne sont pas adaptées aux avancées de la science et au changement de paradigme dans le développement des médicaments innovants. A cet égard, certains enjeux dépassent le cadre national.

Des réflexions sont ainsi engagées depuis plusieurs années au niveau européen sur l'évaluation des médicaments, sans parvenir à une issue : pourrait être envisagé un partage entre les agences européennes du volet scientifique de l'évaluation, ciblé sur les médicaments innovants, sans préempter les décisions nationales concernant la prise en charge.

Cette question renvoie également à un choix collectif sur la prise en charge financière de l'innovation : comment financer les thérapies géniques ou l'immunothérapie qui concerneront demain des populations plus larges de patients ? Peut-on rémunérer au prix fort des médicaments dont les effets sont encore mal appréhendés et insuffisamment documentés sur le plan scientifique ?

Cette réflexion globale doit se tenir, car nous ne pouvons appréhender ces enjeux au fil de l'eau. Les industriels du Leem critiquent, avec le PLFSS que nous allons prochainement examiner, le manque de visibilité alors que les engagements du CSIS ont ciblé un plancher minimal de croissance annuelle sur trois ans fixé à 0,5 % et 3 % pour les médicaments innovants.

Face à ces défis, notre rapport avait formulé des préconisations pour adapter nos procédures à ce contexte nouveau. Nous avons notamment préconisé, pour des médicaments prometteurs, un remboursement temporaire qui puisse être réévalué en fonction de données cliniques collectées en vie réelle. C'est une proposition portée par la HAS qui nous a indiqué émettre des avis correspondant à du remboursement temporaire, sans avoir toutefois force contraignante. D'autres pays se sont engagés dans cette voie, en particulier l'Allemagne et le Royaume-Uni, qui se gardent la possibilité de réviser leur décision à l'issue d'un délai contractuel défini avec le laboratoire et à la lumière des nouvelles données cliniques et des données en vie réelle. Cette proposition n'a pas été retenue. C'est regrettable car il nous faut mettre plus de souplesse et avancer vers un processus plus dynamique d'évaluation et de prise en charge des médicaments innovants. L'ATU est devenu un palliatif à des procédures de droit commun insuffisamment réactives. Or, ce n'est pas sa vocation.

**M. Yves Daudigny.** – En ce qui concerne les essais cliniques, la principale avancée est à mettre au crédit de la proposition de loi de nos collègues députés Cyrille Isaac-Sibille et Philippe Berta, relative à la désignation des comités de protection des personnes (CPP). Adoptée conforme par notre assemblée à l'automne 2018, elle devait permettre une modulation du tirage au sort des CPP selon leur disponibilité et leur expertise.

Néanmoins, cette modulation n'est toujours pas mise en œuvre. Le système d'information qui doit permettre de classer les CPP selon leur charge de travail et leur accès aux experts pertinents n'est attendu que pour cet automne, un an après le vote de la PPL. Rappelons que le fonctionnement des CPP reste très largement pénalisé par l'insuffisance de leurs moyens humains et financiers. Dans l'incapacité d'assurer la permanence de leur secrétariat, certains d'entre eux n'instruisent même pas les dossiers qui leur parviennent pendant les congés d'été.

En revanche, l'ANSM a mis en œuvre différentes mesures volontaristes de redressement, qui ont permis une nette amélioration des délais de notification, bien en-deçà du délai réglementaire de 60 jours. En lien avec l'INCa, des circuits courts (dispositifs de « fast track ») ont même été mis en place pour permettre un accès plus rapide des patients aux traitements innovants, avec des délais d'instruction des essais cliniques de 40 jours, voire 25 jours dans certains cas.

Les progrès enregistrés par l'ANSM restent malheureusement plombés par l'incapacité des CPP à examiner les demandes d'essai clinique dans le délai de 60 jours. Or notre pays fait face à une concurrence intense de la part d'autres États européens, en particulier la Belgique et l'Espagne, pour attirer des essais cliniques de thérapies innovantes.

À ce stade, plusieurs mesures nous semblent devoir être envisagées pour permettre aux CPP de se mettre véritablement en ordre de marche, au moment où le règlement européen relatif aux essais cliniques de médicaments doit entrer en vigueur en 2020 :

Beaucoup trop de CPP ont vu leur charge de travail alourdie par l'augmentation exponentielle du nombre de demandes de recherches non interventionnelles, c'est-à-dire des recherches impliquant l'analyse des données de santé issues de questionnaires, de tests génétiques ou encore de prises de sang. Nous proposons que ces dossiers soient centralisés auprès d'un seul comité d'éthique exclusivement consacré aux recherches non interventionnelles et à la protection des données personnelles. Ce transfert permettra de

décharger l'ordre du jour des autres CPP afin que ceux-ci puissent se consacrer pleinement à l'examen des projets de recherche interventionnelle.

La commission nationale des recherches impliquant la personne humaine doit se voir confier la mission et les moyens d'établir un référentiel d'évaluation éthique commun à tous les CPP et de définir les bonnes pratiques garantissant le recours à une expertise à la fois indépendante et pertinente. Une approche trop restrictive des liens d'intérêt conduit parfois à confier l'examen de demandes à des personnes ne disposant d'aucune expertise sur le sujet concerné.

Afin de garantir la qualité de l'évaluation éthique conduite par les CPP, il nous semble enfin indispensable d'instituer une procédure d'évaluation périodique de ces comités par les agences régionales de la santé, par analogie avec la plupart des pays européens, dont l'Espagne, qui ont fait le choix d'une accréditation de leurs comités d'éthique. Les résultats de cette évaluation permettront au ministre de la santé de se prononcer sur le renouvellement de l'agrément de chaque comité.

Ces mesures nécessitent des évolutions législatives qui justifieraient le dépôt d'une proposition de loi. Nous porterons en outre une attention particulière aux moyens de fonctionnement qui seront consentis aux CPP dans le projet de loi de finances pour 2020.

**Mme Catherine Deroche.** – Telles sont, Monsieur le président, mes chers collègues, les observations que nous souhaitons partager. L'accès précoce aux traitements innovants est, dans le contexte actuel particulièrement prometteur pour les patients, un sujet essentiel qu'il nous faut suivre dans le temps. Des évolutions ponctuelles et concrètes sont, sur certains points, possibles et souhaitables. Sur d'autres, les enjeux sont aujourd'hui tels qu'ils appellent des réponses nouvelles et des réflexions de long terme, sans se contenter de coller des rustines PLFSS après PLFSS. Le PLFSS pour 2020 nous offrira toutefois une occasion prochaine d'aborder la question de l'accès précoce, à travers notamment les nouveaux ajustements qu'apporte son article 30 au dispositif des ATU.

**M. Alain Milon.** – Avant de laisser la parole à mes collègues sur ce sujet déterminant, je souhaitais vous faire part d'un chiffre qui m'a été transmis par le directeur de l'Institut Curie, selon lequel les médicaments innovants dans le traitement du cancer avaient d'abord requis 1 milliard d'euros puis 3 milliards, avant de probablement atteindre le niveau de 10 milliards d'euros. C'est dire l'importance de notre débat de ce matin.

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – La question de l'accès aux médicaments innovants est majeure en termes de démocratie sanitaire. Elle se heurte néanmoins à plusieurs écueils : les phases de l'autorisation et de l'évaluation du produit ainsi que de la fixation des prix sont très longues ; les industriels à l'origine de ces substances demandent des prix très élevés, la discussion avec le comité économique des produits de santé est souvent très difficile. La sélection des patients pour les phases d'expérimentation en réduit considérablement le bénéfice. Enfin, les restrictions budgétaires, dont le PLFSS pour cette année nous donne un nouvel exemple, ne manquent pas d'impacter défavorablement la prise en charge de ces traitements. Avec une progression de l'Ondam à 2,3 % et des économies annoncées de près de 4 milliards d'euros, comment pouvons-nous sérieusement envisager le développement de l'accès aux médicaments innovants ? Comment pouvons-nous agir sur les industriels pour les conduire à pratiquer des baisses tarifaires ?

**Mme Martine Berthet.** – J'ai été pour ma part interpellée par des laboratoires craignant le durcissement des conditions d'octroi de l'autorisation temporaire d'utilisation.

Le mécanisme de la clause de sauvegarde des médicaments devrait également peser plus lourdement sur les industriels à partir de 2020. Pouvez-vous nous donner quelques précisions quant aux mesures contenues dans le PLFSS à ce sujet ?

**M. Michel Forissier.** – Le travail de nos collègues interroge plus globalement la question du financement de la recherche et de l'expérimentation. J'ai l'impression que la recherche médicamenteuse pâtit au fond de relever du même régime d'autorisation et de financement que celui des médicaments de consommation courante. Ne pourrait-on pas travailler à définir des canaux de financement spécifiques pour moins de dispersion ?

**M. Jean Sol.** – Je souhaitais vous faire part de ma surprise, liée à la loi que vous avez évoquée sur les comités de protection des personnes (CPP), dont j'avais assuré le rapport pour notre assemblée l'an dernier. La modulation du tirage au sort des CPP, pourtant votée, n'est pas encore mise en œuvre, de même que le système d'informations attendu.

**Mme Catherine Deroche.** – La présente communication est essentiellement venue d'une volonté de dresser, un an après notre rapport relatif aux médicaments innovants, une sorte de bilan. Nous avons fait de nombreuses préconisations, dont certaines ont reçu un écho favorable. Le Premier ministre a fait devant le CSIS des annonces très fortes concernant l'incitation à la recherche et à l'innovation, ainsi que l'amélioration de l'intégration des patients dans des essais cliniques. Malgré le vote de la LFSS pour 2019, il a tout de même fallu attendre août 2019 pour que le décret d'application soit pris, et notre collègue vient de nous rappeler que la loi relative aux CPP n'était toujours pas mise en œuvre.

Le choix est clair : soit le Gouvernement entend accélérer l'accès précoce aux médicaments innovants, et cette léthargie ne peut durer, soit il ne le souhaite pas. Nous prenons un retard considérable par rapport à nos voisins : en Allemagne, dès que l'AMM est donnée, le médicament même innovant se voit appliquer le régime de droit commun. Aucune des autorités ou agences spécialisées ne montre de réticence. L'ANSM et la HAS sont pleinement mobilisées, on n'attend plus que le Gouvernement pour avancer.

**Mme Véronique Guillotin.** – Je rejoins notre collègue Michel Forissier sur la nécessité de donner corps aux grandes ambitions affirmées au cours du CSIS au sujet de la recherche.

**M. Yves Daudigny.** – Je rappelle que le système de l'autorisation temporaire d'utilisation en France était initialement considéré comme l'un des meilleurs au monde.

Le droit existant prévoit un système de plafonnement à 10 000 euros par patient et par an, lorsque le chiffre d'affaires réalisé dépasse un certain montant, avec l'obligation pour le laboratoire de reverser le différentiel, sous forme de remise, à l'assurance maladie. Pour des traitements dont la confection se chiffre à 2 millions d'euros, on comprend que l'incitation ne soit pas optimale. Le système est par ailleurs fragilisé par des AMM rendues de façon précoce au niveau européen, qui permettent la distribution parallèle immédiate de ces produits et les dispensent de demandes d'ATU.

Pour autant, notre réglementation se justifie pleinement dans certains cas. Je pense notamment au problème de plus en plus fréquent des rachats par des structures privées de

fondations publiques, une fois que ces dernières ont engagé toutes les dépenses de recherche nécessaires. Cela interroge selon moi la légitimité de l'appropriation par le secteur privé d'un effort de recherche essentiellement porté par le public.

De plus, il est important de signaler que, grâce à ces mécanismes de régulation, le prix du médicament innovant est moins élevé en France qu'en Allemagne, en Espagne et en Italie. Je conçois néanmoins parfaitement que cela puisse être un obstacle à la production de certains médicaments pour les fabricants, et que certains se trouvent non disponibles de ce fait. Nous devons rester vigilants à cet égard, les États-Unis ayant récemment signalé que leurs laboratoires et leurs patients n'entendaient pas indéfiniment porter l'essentiel du coût de la recherche.

À propos des remboursements temporaires, la révision périodique du montant du remboursement en fonction de l'évolution des données cliniques pourrait donner lieu au reversement du différentiel. Pour les médicaments innovants, on peut avoir une première remontée très favorable, et s'apercevoir en vie réelle que les résultats sont moins prometteurs ; donc toute innovation ne se traduit pas toujours par une réelle avancée.

### Questions diverses

**M. Alain Milon.** – Je voudrais brièvement vous faire part des décisions du bureau de notre commission sur deux points.

Pour ce qui concerne les déplacements, le bureau a décidé d'une mission à Mayotte au cours de l'interruption des travaux parlementaire d'avril 2020.

Il a également décidé de déplacements dans les Hauts-de-France et dans les Landes.

Pour ce qui concerne les co-signatures d'amendements de commission, le bureau a décidé, à l'instar des usages en vigueur dans d'autres commissions, que les co-signatures devaient intervenir au plus tard à l'ouverture de la réunion de commission consacrée à l'examen des amendements et s'effectuer au moyen de l'application Ameli.

*La réunion est close à 11 h 15.*



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

**Mercredi 16 octobre 2019**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Désignation d'un rapporteur**

**M. Hervé Maurey, président.** – Mes chers collègues, le groupe Les Indépendants a demandé l'inscription à l'ordre du jour de son espace réservé du jeudi 21 novembre prochain de la proposition de loi de notre collègue Jérôme Bignon portant diverses mesures tendant à réguler « l'hyper-fréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux.

Nous avons pour règle de ne pas choisir l'auteur d'une proposition de loi comme rapporteur. Toutefois, compte tenu de l'effectif du groupe Les Indépendants au sein de notre commission, je vous propose, à titre exceptionnel, de confier ce rapport à M. Jérôme Bignon.

Ce texte sera examiné en commission la semaine précédant sa discussion en séance, soit le mercredi 13 novembre prochain.

### **Audition de Mme Chantal Jouanno, présidente de la Commission nationale du débat public**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous recevons ce matin Mme Chantal Jouanno, présidente de la Commission nationale du débat public (CNDP). Notre ancienne collègue connaît fort bien notre commission.

Mme Jouanno est accompagnée de Mme Ilaria Casillo, vice-présidente de la CNDP.

Nos échanges porteront sur la démocratie environnementale, une question de première importance que notre commission a déjà abordée à l'occasion du projet de loi ratifiant les ordonnances de 2016 dans ce domaine, sur le rapport de notre collègue Alain Fouché. Certains d'entre vous ont aussi participé à la commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, que vous aviez vous-même présidée, madame Jouanno, avant Jean-François Longeot, et dont le rapporteur était Ronan Dantec.

La question est particulièrement d'actualité avec la mise en place de la Convention citoyenne pour le climat, dont nous auditionnerons les coprésidents sans doute d'ici à la fin de l'année. La CNDP associe déjà les citoyens à la conception de certains débats, comme cela a notamment été le cas pour la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Autorité administrative indépendante, la CNDP est chargée d'organiser les débats publics sur les projets, plans et programmes ayant un impact majeur sur l'environnement. Elle recueille l'avis du public sur l'opportunité de ces projets en amont de la décision. Il ne lui appartient pas d'émettre un jugement ou un avis : son rôle est de permettre au public d'être

informé le mieux possible et de participer à la prise de décision. Elle œuvre selon des principes d'indépendance et de transparence et veille à l'égalité de traitement des contributeurs.

Vous nous expliquerez, madame la présidente, comment fonctionne votre commission, qui fêtera bientôt ses 25 ans, et quels sont les obstacles que vous rencontrez. Vous nous présenterez aussi les propositions que vous avez formulées dans votre rapport de juin dernier, « Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale ». Vous serez ensuite interrogée par mes collègues, peut-être aussi sur certains débats publics en cours, comme ceux sur le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs et sur le nœud ferroviaire lyonnais.

**Mme Chantal Jouanno, présidente de la Commission nationale du débat public.** – J'ai grand plaisir à revenir au Sénat et à retrouver votre commission. Ilaria Casillo, qui m'accompagne, connaît bien les questions relatives à la participation, notamment pour avoir présidé la structure équivalente à la CNDP en Italie.

Février prochain verra les 25 ans de la CNDP, créée par la loi Barnier dans le sillage de la Convention de Rio et dans le cadre des réflexions sur la Convention d'Aarhus. Elle a vocation à permettre aux citoyens d'être informés des grands projets ayant un impact environnemental et d'y participer le plus en amont possible, dans une logique très différente, donc, de celle de l'enquête publique, qui intervient à un moment où le projet est déjà défini ; au moment du débat public, on peut encore discuter de son opportunité même et l'objectif est bien d'éclairer le décideur dans la construction de son projet.

Après 22 ans de pratique du débat public – il a fallu plusieurs années pour que la commission voie le jour, compte tenu des résistances –, nous constatons qu'il y a encore une très grande confusion autour de la notion de participation du public. L'objectif est d'éclairer le décideur dans la construction de son projet, ni plus ni moins. Ni plus car il ne s'agit ni de codécision ou de co-construction – le décideur n'est nullement tenu par ce qui a été dit, même s'il a une obligation de réponse – ni moins car il ne s'agit pas non plus d'une simple consultation d'acceptabilité.

Nous ne prétendons pas représenter le public ; une procédure de participation, même quand elle fonctionne très bien, touche au mieux 5 % de la population concernée. Notre rôle est de faire le tour des arguments et des questions, des inquiétudes et des espoirs que le projet suscite, ainsi, le cas échéant, que des alternatives proposées, en associant tous les publics concernés.

La participation doit avoir lieu le plus en amont possible, à un moment où toutes les options restent ouvertes et où l'on peut même décider d'abandonner le projet. Pour être honnête, sur 95 débats publics, il n'y a eu qu'un seul cas d'abandon du projet, de surcroît pour des raisons très politiques.

Nous ne traitons que des projets ayant un impact sur l'environnement. En cela, nous sommes très liés à l'Autorité environnementale. Pour simplifier, si un projet est soumis à évaluation environnementale, il entre dans notre champ de compétence.

Nous pouvons piloter nous-mêmes un débat public lorsque la situation locale est trop conflictuelle et qu'il faut un tiers neutre ; cette option n'est ouverte que pour les très grands projets. Dans les autres cas, le maître d'ouvrage pilote la procédure de participation, et

nous nommons un ou plusieurs garants pour veiller à l'ouverture et à la transparence de la procédure.

En 22 ans, 95 débats publics et près de 400 concertations nous ont permis d'établir un certain nombre de principes destinés à assurer la confiance, qui est l'enjeu central. L'écueil constant, c'est le sentiment du public que la participation ne servirait à rien parce que la décision serait déjà prise : les dés sont pipés, entend-on souvent, vous n'allez pas nous écouter... Il faut donc apporter tous les gages possibles de transparence – nous co-construisons les modalités du débat avec le public –, de neutralité – nous n'émettons jamais d'avis sur un projet – et d'indépendance – un garant ou le responsable d'un débat ne peut pas avoir le moindre lien d'intérêt avec le dossier ni même s'être exprimé sur le sujet.

Plus délicat et parfois moins bien compris, il y a le principe d'équivalence, c'est-à-dire l'égalité de traitement des arguments : quel que soit le statut de la personne qui l'avance et quel que soit le nombre de personnes qui pensent de même, nous donnons exactement le même poids à chaque argument. Il arrive qu'un argument exprimé une seule fois soit extrêmement important pour la suite du projet. De plus, à ce stade de la procédure, il est difficile de donner un poids relatif aux différents arguments.

Notre dernier principe est celui de l'argumentation : nous ne recensons pas des opinions, mais les raisons qui les fondent. Nous invitons toujours les participants à expliquer pourquoi ils défendent telle ou telle position. C'est au regard de ces raisons que le maître d'ouvrage pourra éventuellement faire évoluer son projet.

Les ordonnances de 2016, opérationnelles depuis mars 2018, ont conduit à la multiplication par cinq de notre activité. Ainsi, nous avons pris le mois dernier 145 décisions, contre 26 en septembre 2016. Nous pourrions revenir sur les questions d'organisation qui en découlent.

La période récente a vu une multiplication des lois et initiatives autour de la participation, avec des logiques parfois différentes : ordonnances de 2016 généralisant la participation même pour les plus petits projets, qui peuvent aussi être conflictuels et entraîner des drames, puis loi sur les jeux Olympiques et loi sur la société de confiance tendant à éviter la procédure d'enquête publique au profit d'une consultation numérique.

Trop de personnes, dans les procédures de participation, expriment une forme de déception, notamment parce qu'elles n'ont pas obtenu de réponses à leurs arguments ; le public comprend bien souvent qu'on ne reprenne pas ses options, mais il vit très mal qu'on ne lui réponde pas. Nous ne nous prononçons pas sur le contenu, mais nous veillons à ce que la réponse apportée soit complète.

De leur côté, les maîtres d'ouvrage sont confrontés à la complexité assez déconcertante du processus de consultation, puis d'évaluation environnementale. Nous-mêmes sommes parfois obligés de recourir à des conseils juridiques pour savoir quelle procédure appliquer... Cette complexité est source d'une incertitude et d'une insécurité très grandes pour le maître d'ouvrage.

Le droit à l'information, qui est une dimension fondamentale de la participation, suppose de mettre à disposition du public une information accessible et compréhensible par tous, mais aussi fiable et complète. L'analyse préalable de l'Autorité environnementale est extrêmement importante, car elle permet d'identifier les questions qui se posent. Par exemple,

s'agissant du projet de terminal 4 à Roissy, un projet d'importance, nous avons des doutes sur le périmètre concerné et sur les thèmes à traiter. Le maître d'ouvrage, Aéroports de Paris, avait recensé environ 200 communes concernées ; dans son cadrage préalable, l'Autorité environnementale en a identifié plus de 480, que nous avons toutes incluses dans la participation.

Au reste, l'expertise de l'Autorité environnementale nous est précieuse à tous les stades de la procédure. Inversement, quand cette autorité rend son avis sur l'étude d'impact qui lui est soumise, il est important qu'elle puisse organiser un nouvel échange avec le public.

C'est pourquoi nous proposons un rapprochement entre nos deux structures, non pas pour étendre encore le périmètre de la participation, mais pour renforcer la consistance de celle-ci dans le cadre d'une chaîne de décisions intégrée. Le titre II du code de l'environnement institue en effet un continuum de participation entre la CNDP, l'Autorité environnementale et l'enquête publique. Mais ce *continuum* n'est pas organisé : le maître d'ouvrage s'adresse d'abord à la CNDP, puis à l'Autorité environnementale, puis passe à l'enquête publique. L'intégration de la CNDP avec l'Autorité environnementale – sans fusion complète, car nos missions sont très différentes – permettrait aux maîtres d'ouvrage de disposer d'un interlocuteur unique.

Nous proposons également un système de validation au franchissement de chaque étape du processus. Dans de trop nombreux cas, le maître d'ouvrage oublie la première étape, ce qui peut ensuite lui poser problème, puisque le public peut exercer un droit d'initiative. La validation serait donc aussi une garantie pour lui.

Enfin, nous suggérons de valider la complétude de la réponse apportée par le maître d'ouvrage aux arguments et questions soulevés par le public dans la procédure de participation.

Les débats que vous avez cités, monsieur le président, sur le nœud ferroviaire lyonnais et le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs se sont conclus. Cinq débats sont en cours ou sur le point de s'ouvrir : l'identification des futures zones d'implantation d'éoliennes en mer au large de la Normandie, la traversée routière de Saint-Denis de La Réunion, la liaison entre Fos et Salon-de-Provence et, plus généralement, le contournement d'Arles, le projet éolien de Dunkerque et le plan national stratégique d'application de la PAC. Ce dernier thème est une nouveauté : l'Union européenne exige désormais que les déclinaisons nationales de la PAC soient soumises à évaluation environnementale ; par ricochet, ce plan national entre dans le champ de la participation.

**M. Guillaume Chevrollier.** – On a le sentiment qu'on n'a jamais autant consulté, mais que les décisions n'ont jamais été autant contestées... En tant qu'élus, nous pratiquons la démocratie participative, par exemple en associant nos grands électeurs à certaines réflexions. Mais l'excès de consultations ne met-il pas à mal la fonction d'élus, dans un contexte d'*élu-bashing* ?

Pouvez-vous, avec les 25 ans de recul de la CNDP, dresser un profil type des participants ? Le débat est largement tributaire des profils de ceux qui y contribuent... Comment vous efforcez-vous de diversifier les profils pour améliorer l'acceptation des projets ?

Outre les élus, les scientifiques et les experts voient leur parole contestée. Que faites-vous pour la consolider ?

Je tiens aussi à relayer l'interpellation de commissaires enquêteurs inquiets d'une dématérialisation accrue de certaines consultations. Ils soulignent le risque d'une absence d'échanges humains ; or la présence physique et l'exposé du projet permettent parfois de lever des interrogations.

Enfin, madame Jouanno, la polémique qui a touché votre institution au moment du lancement du grand débat national par le Président de la République a-t-elle eu des conséquences pour la CNDP ?

**Mme Chantal Jouanno.** – Typiquement, un participant à une réunion classique est une personne appartenant à une catégorie socioprofessionnelle supérieure, plutôt disponible, donc d'un certain âge, et qui a une grande capacité d'expression. Nous avons des techniques pour essayer d'atteindre les personnes les plus timides, celles qui parlent le moins, mais ce profil reste prépondérant – au reste, c'est celui que vous rencontrez dans la plupart de vos réunions politiques.

Toutefois, la réunion publique n'est qu'un outil parmi d'autres. Le débat en ligne, par exemple, permet d'atteindre un public un peu différent, mais lui aussi bien déterminé. Les jeunes, nous essayons de les toucher par les réseaux sociaux ; mais ce public est difficile à ramener vers de la participation en présentiel. Le débat mobile permet de toucher un public beaucoup plus diversifié : pour un projet ferroviaire, par exemple, on organise des débats dans les gares et les wagons-bars. Sur la programmation pluriannuelle de l'énergie, les antinucléaires étaient nombreux en présentiel, mais les pronucléaires dominaient en ligne. Nous avons tiré au sort 400 citoyens, que nous avons formés et réunis à l'Assemblée nationale ; nous avons ainsi pu toucher les plus jeunes et les catégories socioprofessionnelles moins favorisées, pour disposer d'une vision plus exhaustive des arguments.

Reste que, si l'on s'en tient à des réunions classiques, à une consultation numérique ou même aux deux, on ne touchera pas tous les publics. Or notre objectif est que tout le public concerné par un projet soit informé du débat et puisse s'exprimer – c'est le « concernement », qui était au cœur des conventions de Rio et d'Aarhus.

La parole des experts et des scientifiques est en effet contestée. À ce propos, nous avons inauguré dans le débat sur les déchets radioactifs une méthode qui s'est avérée probante : la clarification des controverses, consistant à identifier les points de controverse – par exemple, faut-il retraiter ou pas ? –, puis à demander aux acteurs les raisons de leur position. Nous avons ainsi clarifié les arguments sur chaque sujet de désaccord, d'une manière qui n'a été contestée par personne.

S'agissant de la dématérialisation des enquêtes publiques, les projets liés aux jeux Olympiques illustrent la difficulté. Le village olympique se situe dans une zone où les populations, très défavorisées, n'ont pas nécessairement accès au numérique ou n'auront pas le réflexe de participer à une procédure en ligne. Nous avons demandé que le processus s'accompagne, exceptionnellement, de quelques réunions présentes, mais, pour l'instant, nous n'avons pas obtenu gain de cause. Du coup, il est certain que la plupart des publics concernés ne s'exprimeront pas...

Les conséquences pour la CNDP du grand débat national, aujourd'hui, il n'y en a pas. Nous sommes indirectement concernés par des dispositions du projet de révision constitutionnelle, mais qui étaient sur la table dès avant le grand débat.

J'en viens au lien entre la participation et la contestation, visant les élus ou les maîtres d'ouvrage. Ce n'est pas la procédure de participation qui crée la contestation ; en général, celle-ci préexiste. La contestation peut être instrumentalisée : c'est ainsi que certains grands projets sont devenus le lieu d'une bataille très politique.

La contestation n'est pas nouvelle ; la loi Barnier, déjà, avait été conçue pour répondre aux mouvements autour de certains grands projets. En revanche, l'espoir que la participation institutionnelle permette de réduire les contestations ne s'est pas concrétisé.

La contestation est moindre en cas de codécision, par exemple dans certaines procédures d'urbanisme. Mais notre mission n'est pas celle-là : nous fournissons au décideur un éclairage préalable. Cette participation institutionnelle n'entre donc nullement en concurrence avec la démocratie représentative.

**M. Olivier Jacquin.** – Votre proposition de rapprocher la CNDP de l'Autorité environnementale est extrêmement intéressante.

Les ordonnances de 2016, avez-vous expliqué, ont entraîné une inflation du nombre des dossiers. *Quid* des conséquences budgétaires ?

Je connais un peu la CNDP, pour y avoir siégé pendant huit ans au titre de l'Association des départements de France. Sur mon territoire, j'ai participé au débat sur l'A31, qui a permis de réécrire partiellement le cahier des charges. J'ai constaté que les grands maîtres d'ouvrages, comme RTE ou SNCF Réseau, après avoir pesté contre la procédure, se la sont appropriée.

J'apprécie beaucoup vos propos sur la confiance, surtout dans le contexte de désenchantement démocratique que nous connaissons. La confiance suppose rigueur, indépendance et neutralité.

Des évolutions récentes de certaines procédures d'enquête ou de participation mettent en cause le droit pour tout citoyen de participer. D'un côté on met en avant le tirage au sort, de l'autre on fait régresser le droit de chacun à participer.

En refusant les termes du grand débat national, vous avez montré qu'un débat devait répondre à des règles sérieuses. D'ailleurs, s'agissait-il seulement d'un débat, ou plutôt d'un dialogue avec le Président de la République ? Mais auriez-vous vraiment tué la CNDP en acceptant ? Et ne l'avez-vous pas tuée en le refusant à Jupiter ? De fait, on annonce le tirage au sort de 150 citoyens dans le cadre du Conseil économique, social et environnemental (Cese), que l'on veut par ailleurs renforcer sous la forme d'un Conseil de la participation citoyenne. N'est-ce pas un double signe de défiance à l'égard de la CNDP – et aussi, mes chers collègues, du Sénat ?

**Mme Chantal Jouanno.** – Nous avons un budget de fonctionnement et un budget de personnel ; les débats publics sont payés par les maîtres d'ouvrage sur fonds de concours – à titre d'exemple, le débat sur le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs a coûté 1,7 million d'euros.

Le budget de fonctionnement, de 1 million d'euros, doit couvrir les frais de déplacement et d'hébergement des garants et des responsables de débat public, ainsi que les expertises qui nous sont demandées, sans oublier l'équipement informatique nécessaire à chaque procédure. Ce budget a augmenté de 25 % depuis 2016, mais nous avons 65 procédures en cours, plus de 110 personnes en mission et les expertises sont de plus en plus nombreuses, du fait de l'essor des contestations. Pour cette année, il n'y a pas de difficulté, mais, si la tendance actuelle se confirme, il faudra faire un choix : réduire le champ de la participation ou revaloriser nos moyens.

Le tirage au sort, nous l'avons utilisé plusieurs fois, par exemple en 2013 sur le projet de Centre industriel de stockage géologique (Cigéo). La conflictualité était telle qu'il était impossible de tenir des réunions publiques. Nous y avons eu recours aussi pour la programmation pluriannuelle de l'énergie, mais pour mesurer ce que nous avons observé dans les procédures présentielle et numérique. Ces procédures de « mini-public » sont intéressantes, mais ne permettent pas à tous les publics concernés par un projet de s'exprimer – ce qui était l'ambition fondatrice des conventions de Rio et d'Aarhus. Le tirage au sort ne peut donc être qu'un outil parmi d'autres.

Aurais-je tué la CNDP en acceptant les conditions du grand débat national ? À l'évidence oui, pour une raison très simple : la CNDP est composée pour un tiers de magistrats, qui n'auraient jamais accepté que la commission perde son impartialité et sa neutralité dans une procédure qui avait sa raison d'être, mais dans laquelle nous n'avons pas notre place, parce qu'elle n'était pas compatible avec nos principes de confiance.

S'agissant de la conférence citoyenne, pourquoi se tourner vers le Cese plutôt que la CNDP ? Ce n'est pas à moi qu'il faut poser la question. Nous saurions faire, d'autant que les méthodes ne sont pas en soi très novatrices.

**M. Olivier Jacquin.** – Et ma question sur les conséquences de votre refus ?

**Mme Chantal Jouanno.** – J'étais dans mon rôle de présidente d'une autorité administrative indépendante, même s'il aurait été plus facile pour moi d'accepter. Nous ne sommes pas là pour instrumentaliser les institutions, mais pour les faire vivre conformément à leurs principes.

**M. Éric Gold.** – Nombreux sont les projets qui ont été modifiés, parfois de manière importante, grâce à un débat public ; près d'une dizaine ont même été abandonnés.

Le critère déterminant si un projet doit donner lieu à une saisine de la CNDP est essentiellement quantitatif : seuls les projets présentant un coût élevé sont soumis à débat. Or des projets d'envergure plus modeste mais concernant des zones fragiles peuvent aussi avoir des impacts environnementaux importants. Le seuil de 300 millions d'euros reste-t-il pertinent ?

Le débat public prend souvent la forme d'une concertation préalable confiée à un garant. Celui-ci se retrouve souvent seul devant le maître d'ouvrage. Dans ces conditions, l'indépendance et l'impartialité que le débat requiert sont-elles assurées ?

**Mme Ilaria Casillo, vice-présidente de la CNDP.** – Outre le seuil dont vous parlez, les caractéristiques du projet entrent aussi en jeu. Un projet à 9 milliards d'euros peut,

comme celui du terminal 4 de Roissy, échapper au débat public et entrer dans une procédure de concertation.

Entre ces deux procédures, il n'y en a pas une qui serait plus forte que l'autre, et la concertation préalable repose sur les mêmes principes, notamment de transparence. Il est vrai que dans la concertation le garant est seul, mais, au-dessus de 150 millions d'euros, c'est la CNDP qui définit les modalités et le calendrier de la procédure. Par ailleurs, désormais, le bilan du garant est obligatoirement annexé à l'enquête publique, ce qui peut lever les éventuelles réticences de certains maîtres d'ouvrage à jouer le jeu de la participation. Les garants ont donc les moyens d'assurer le respect de ces deux droits fondamentaux : droit à l'information et droit à la participation.

**M. Jean-Marc Boyer.** – Aujourd'hui, tout projet éolien suscite de nombreuses protestations, pour des raisons sanitaires, environnementales ou de protection du patrimoine. Or les citoyens, voire les élus, ont l'impression de ne pas être entendus face au lobby de l'éolien. Ils perdent la confiance dont vous avez parlé. Il semble qu'il faille un grand débat public sur le développement de l'éolien, avec des données objectives et impartiales sur ses conséquences : quel peut-être votre rôle en la matière ?

**Mme Chantal Jouanno.** – En matière d'éolien terrestre, nous avons eu à connaître récemment du projet de parc du Blayais. Mais l'éolien terrestre est fait en général de petits projets : il n'entre donc dans notre champ de compétence que de manière ponctuelle. En revanche, les projets éoliens en mer nous sont forcément soumis. À force de vouloir rendre le code de l'environnement trop précis, on crée des trous un peu étranges.

S'agissant de l'éolien en mer, la procédure ancienne prévoyait d'abord un appel d'offres, puis une participation sur un projet dont les caractéristiques étaient définies ; le public ne comprenait pas pourquoi on le consultait, puisque plus rien ne pouvait être changé. La nouvelle procédure prévoit un débat en amont de l'appel d'offres pour identifier les futures grandes zones et les grandes caractéristiques des projets, ce qui est beaucoup plus intéressant pour le décideur et nécessairement moins conflictuel avec le public.

Le débat sur le projet de Normandie souffre d'une vraie difficulté : les incertitudes liées aux conséquences du Brexit pour les pêcheurs. Mais la procédure fonctionne bien.

En ce qui concerne l'éolien terrestre, le problème est similaire : les maîtres d'ouvrage viennent nous voir très tardivement dans la procédure, après avoir beaucoup investi en études et beaucoup avancé dans la définition du projet ; il est rare qu'ils agissent en amont, pour évaluer l'opportunité d'un projet. Or, plus la procédure de participation intervient en amont, plus elle est utile à tout le monde. Quand un maître d'ouvrage a déjà investi 6 millions d'euros en études, ce qui est le cas dans un projet que nous avons récemment examiné, on comprend qu'il n'ait pas envie de voir son projet contesté...

Nous avons peu d'expérience en matière d'éolien terrestre, mais un débat national serait intéressant, dans la mesure où la question, on le voit bien, n'est pas tranchée. Je rappelle que nous pouvons être saisis par 60 députés ou 60 sénateurs sur tout projet de réforme ou de politique publique. La difficulté, ce serait de savoir qui paie le débat...

**Mme Martine Filleul.** – Lors du débat sur les déchets nucléaires, dans certaines réunions, soit il n'y avait pas de véritable public, mais seulement des associations d'initiés, soit des collectifs s'exprimaient très violemment, empêchant tout débat. J'ai eu le sentiment



qu'il devenait de plus en plus difficile de s'exprimer et de faire participer la population française à des grands débats. Vous m'avez en un sens rassurée, en expliquant que c'était pour ainsi dire dans l'ADN des Français...

Le tirage au sort interpelle profondément nos institutions : devons-nous revenir aux racines de la démocratie grecque ou rester fidèles à la démocratie représentative ?

Je tiens à vous faire part de mon mécontentement devant le remplacement des débats par une consultation numérique ; deux régions sont concernées à titre expérimental, la miennne, les Hauts-de-France, et la Bretagne. Or des projets comme la ferme des mille vaches ou le parc éolien dont vous avez parlé auront des répercussions sur la vie des citoyens. Par ailleurs, ces deux régions, surtout la miennne, présentent un taux très élevé d'« illectronisme ». La consultation en ligne est donc vraiment inappropriée à la situation.

**Mme Chantal Jouanno.** – Le débat sur les déchets nucléaires était extrêmement technique. Nous avons essayé de réunir le public le plus large possible, mais il est vrai que nous avons eu affaire surtout à des experts en présentiel. C'est moins vrai pour la consultation numérique, en particulier sur les réseaux sociaux. Les conclusions définitives, le 25 novembre prochain, le confirmeront.

Le défaut de confiance dans le nucléaire est considérable et s'est beaucoup radicalisé après le débat public national de 2005 sur la gestion des déchets, dont les conclusions n'ont pas été respectées. Autour du nucléaire, le sentiment que le débat est biaisé d'avance est extrêmement fort. La conflictualité est très forte, mais, étonnamment, ne s'est pas trop manifestée dans ce débat – trois réunions seulement ont été perturbées, par Extinction Rebellion, mais Greenpeace, par exemple, a suivi tout le débat.

S'agissant du remplacement de l'enquête publique par une consultation numérique, la procédure est très récente ; une dizaine de projets seulement sont concernés par les nouvelles modalités. Ce qui est certain, c'est que la consultation numérique ne peut pas être l'alpha et l'oméga de la participation, ne serait-ce qu'en raison des zones blanches sur lesquelles, ici au Sénat, vous avez beaucoup travaillé.

**Mme Ilaria Casillo.** – Le tirage au sort présente deux avantages majeurs : les citoyens, formés, produisent une parole éclairée ; on reproduit dans un « mini-public » la diversité de la population. Mais *quid* des citoyens qui ne sont pas formés et éclairés ? La question est éminemment politique.

On rejoint là la question de la place de l'expertise. Peut-on mettre sur le même plan tous les arguments, même climatosceptiques ? Nous reconnaissons qu'ils se valent dans leur existence, pas dans leur consistance.

Nous devons assurer l'iségorie et la parésie, c'est-à-dire l'égalité possible pour chacun de parler et de contredire. Mais les arguments d'experts doivent avoir un statut particulier.

**M. Patrick Chaize.** – Il me semble que vos débats portent souvent sur des grandes thématiques, comme l'éolien, plus rarement sur des projets concrets, sur lesquels pourtant ils pourraient apporter un éclairage intéressant.

Permettez-moi d'être un peu taquin : si en 22 ans un seul projet a été abandonné, n'est-ce pas que vos travaux manquent de pertinence ?

J'ai écouté les participants à vos débats sur le nœud ferroviaire lyonnais. Ils ont eu l'impression d'une mise en scène destinée à leur faire avaler la pilule – je poursuis dans la taquinerie... Vos propositions ne pourraient-elles pas être plus prescriptives ?

**Mme Chantal Jouanno.** – L'essentiel de nos débats portent sur des projets très concrets ; c'est dans ce domaine que nous avons la meilleure expertise.

À propos du nœud ferroviaire lyonnais, nous avons expliqué dans nos conclusions que nous n'organiserions pas un sixième débat sur un projet d'infrastructure de transport à Lyon. Aucun des projets précédents n'a fait l'objet de la moindre décision... Nous risquerions de nous discréditer à organiser des participations sur des projets qui n'aboutissent pas.

Nous ne pouvons pas être prescriptifs ; là n'est pas notre rôle, et cela nous ferait perdre toute une partie du public. En revanche, quand le temps est à la décision, c'est mon rôle de le dire. La participation n'a de sens que suivie par la décision.

**Mme Ilaria Casillo.** – Qu'est-ce qu'une participation réussie ? L'abandon du projet n'est pas un indicateur de réussite. Notre rôle n'est ni de détruire les projets ni de faire avaler des pilules, mais de veiller à ce que tous les termes du débat soient connus et de mettre en évidence les conditions auxquelles un projet est faisable.

La réussite d'une participation se mesure aux effets du débat sur le projet ; or 88 projets sur 91 ont été modifiés, dont 59 considérablement. Il faut considérer aussi les effets du débat sur les participants, y compris les maîtres d'ouvrage. Un sénateur a souligné précédemment qu'ils avaient beaucoup évolué : c'est si vrai que SNCF Réseau, RTE ou Île-de-France Mobilités ont créé une direction pour la concertation, qui a fait évoluer la culture d'entreprise. Enfin, on peut considérer l'effet du débat sur le système : ce qui se passe aujourd'hui avec le tirage au sort réinterroge la relation entre citoyens et décideurs.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Les grands projets sur lesquels portent les débats publics s'inscrivent dans le temps long et subissent un certain nombre d'aléas. Songeons à l'EPR de Flamanville, dans mon département, qui accuse un retard de dix ans et a vu son coût quadrupler. En matière d'éolien *offshore*, le débat s'est terminé en 2013 : il n'y a toujours pas d'éolienne posée... Plus le débat intervient en amont, dites-vous, mieux cela vaut. Mais quand les conditions initiales du projet évoluent, quelle est la fiabilité du débat public ? Et comment continuer à informer après le débat ceux qui s'y sont impliqués, pour qu'ils ne perdent pas confiance ?

**Mme Chantal Jouanno.** – En effet, nous avons à connaître de très grands projets dont la réalisation prend beaucoup de temps. Les ordonnances de 2016 prévoient que, après un débat public, un garant est systématiquement nommé pour, jusqu'à l'enquête publique, suivre le projet et informer le public, voire organiser de nouvelles formes de participation. Si après huit ans le projet n'est toujours pas au stade de l'enquête publique, le maître d'ouvrage est obligé de nous ressaisir pour savoir s'il y a lieu d'organiser une nouvelle procédure de participation. Cette nouvelle procédure n'est fondée qu'en cas d'évolution substantielle des conditions de fait ou de droit justifiant le projet. Nous serons très prochainement confrontés à cette question pour le projet Cigéo ; *a priori*, les conditions n'ont pas fondamentalement évolué, mais une expertise plus poussée devra s'en assurer.

Notre proposition de nouvelle ambition pour la démocratie environnementale vise aussi à encadrer les suites de la procédure. Notre procédure est très encadrée dans ses délais,

et nous n'avons jamais dérapé. C'est la suite du processus qui pose question. Pour Cigéo, par exemple, l'instruction du dossier par l'Autorité de sûreté nucléaire dure entre trois et cinq années, pendant lesquelles le public se demande ce qui se passe. Il faut envisager le processus comme une chaîne, en intégrant les temps d'arbitrage et de décision.

**M. Didier Mandelli.** – Une mission sénatoriale d'information, dont le rapporteur était Philippe Bonnecarrère, a travaillé entre décembre 2016 et mai 2017 sur le thème : « Démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017 ? » Sa proposition n° 6 consiste à créer une procédure continue de consultation du public couvrant toutes les phases d'un projet d'infrastructure et placée sous l'égide d'un garant désigné par la CNDP. En d'autres termes, les échanges peuvent-ils se poursuivre lors des différentes étapes de la mise en œuvre du projet ?

Je pense à l'exemple du port de plaisance de Bretignolles-sur-Mer, en Vendée. Après dix-sept ans de procédure et l'autorisation du préfet, une mini-ZAD se met en place, contestant la légitimité des élus avec beaucoup de violence et traitant le projet d'illégal. Pourrait-on imaginer de poursuivre le travail d'écoute pour éviter le développement de telles positions extrêmes ?

**Mme Chantal Jouanno.** – C'est la procédure applicable depuis mars 2018 : un garant est nommé, parfois deux, après le débat public ou la concertation, afin d'accompagner le cheminement du projet jusqu'à l'enquête publique. Il s'agit de continuer à assurer le droit à l'information et, s'il y a lieu d'organiser de nouveaux échanges, le droit à la participation. Cette procédure est en cours de test sur la programmation pluriannuelle de l'énergie.

**Mme Ilaria Casillo.** – En effet, nous sommes dans la phase de concertation post-débat public. Nous, garants, essayons d'assurer l'information du grand public sur tous les avis émis par les différentes instances ; nous avons ainsi obtenu que ces avis soient publics.

Là où vous raisonnez en termes de légalité du projet, les opposants raisonnent en termes de légitimité. On se doit de comprendre cet écart. La gare de Stuttgart, en Allemagne, a donné lieu à un énorme conflit qui a pris des formes radicales. Un processus de négociation a été lancé, grâce auquel tout le monde s'est mis d'accord pour organiser un référendum. Il y a des moyens de traiter la radicalisation des conflits autour des grands projets.

**M. Jean-Paul Prince.** – Je voudrais vous livrer mon témoignage sur le débat public en cours dans ma commune. J'ai assisté à une réunion où il y avait du public, contrairement à ce qui se passait il y a dix ans, lors de la première procédure. Des questions ont été posées, le garant constatant les propos tenus. La concertation est beaucoup plus large qu'auparavant, puisqu'elle s'étend aux communes environnantes, où le maître d'ouvrage va présenter son projet et consulter les citoyens. Par ailleurs, le maître d'ouvrage répond à toutes les questions dématérialisées. Grâce à ce travail, j'espère que, au moment de l'enquête publique, les choses se passeront mieux. Jusqu'où allez-vous dans le suivi du projet après le débat public ?

**Mme Chantal Jouanno.** – Un garant est systématiquement nommé pour accompagner le projet jusqu'à l'enquête publique.

**M. Guillaume Gontard.** – Vous avez rappelé l'ensemble des procédures : débat public, concertation préalable, évaluation environnementale, enquête publique, droit au recours. La confiance, le respect mutuel et la transparence sont essentiels à toutes ces étapes.

Nous vivons une crise de l'enquête publique. La numérisation fait qu'il n'y a plus de contact direct sur certains territoires. Par ailleurs, les conditions de nomination des commissaires enquêteurs devraient être réformées. Seulement 3 à 4 % des enquêtes aboutissent à un avis défavorable, et de plus en plus de commissaires enquêteurs sont sous pression. Quel est votre avis à cet égard ?

**Mme Chantal Jouanno.** – Ce n'est pas mon rôle de répondre à cette question. Je vous invite à interroger Mme Brigitte Chalopin, présidente de la commission nationale des commissaires enquêteurs, et tous ceux qui ont travaillé sur le sujet.

Quand il n'y a pas de commissaire enquêteur, nous sommes chargés de garantir les procédures de consultation numérique ; nous faisons une synthèse des observations émises, mais sans émettre d'avis.

**M. Jean-François Longeot.** – Quel a été le résultat du débat sur le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs ? Quelles ont été les principales préoccupations exprimées par le public ? Ont-elles été prises en compte par les pouvoirs publics, et pensez-vous que cette concertation contribuera à l'acceptabilité des projets et décisions en matière de gestion de ces déchets ?

**Mme Chantal Jouanno.** – Les enseignements seront connus le 25 novembre, après analyse exhaustive des données. Le maître d'ouvrage devra nous dire comment il aura intégré les préoccupations exprimées, notamment celle, qui est revenue très fortement, de la gouvernance – je n'imagine pas que le législateur ne soit pas saisi à un moment ou à un autre de cette question.

**M. Jordi Ginesta.** – Le projet de fusion de la Commission nationale du débat public et de l'Autorité environnementale change fondamentalement ce que vous avez dit des prérogatives de votre commission. Vous avez expliqué qu'elle ne donnait pas d'avis : mais si la nouvelle autorité administrative est dotée du pouvoir de certifier, à chaque étape, le respect par le maître d'ouvrage de l'ensemble des procédures, vous allez bien donner un avis...

Par ailleurs, si vous êtes amenés à certifier, vous devrez vous assurer que tout a été bien réalisé, ce qui ne peut qu'allonger encore les délais, déjà dénoncés par mes collègues.

Enfin, le maître d'ouvrage serait tenu de répondre de manière motivée à tous les arguments et propositions du public. Étant donné que dans les débats les opposants viennent en grand nombre, voilà qui allongera encore les délais. Quelle serait donc l'efficacité de la fusion en termes budgétaires, étant donné que tout allongement de délai augmente le coût de l'ouvrage ?

**Mme Chantal Jouanno.** – La CNDP s'occupe de participation, l'Autorité environnementale émet des avis sur la qualité des études d'impact. La fusion vise à instaurer un continuum entre la participation et l'évaluation environnementale ; elle permettrait à la CNDP de bénéficier de l'expertise de l'Autorité environnementale et à l'Autorité environnementale de bénéficier de la connaissance par la CNDP des procédures de participation.

Valider le franchissement d'une étape de la procédure, c'est un avis procédural, non un avis sur le fond. Il s'agit de s'assurer que la loi est bien appliquée. C'est aussi une garantie pour le maître d'ouvrage, puisque, en cas de recours, c'est l'avis de l'autorité qui serait visé.

**M. Jordi Ginesta.** – Avant de donner votre blanc-seing, vous prendrez beaucoup de précautions. D'où l'allongement des délais que je crains.

**Mme Chantal Jouanno.** – Nous sommes tenus par des délais, que nous n'avons jamais dépassés. Il n'y a pas de raison que nous ne respections pas les délais. Pour le maître d'ouvrage, le processus sera clarifié et les délais encadrés.

**M. Jordi Ginesta.** – Vous pouvez tenir les délais aujourd'hui, parce que vous n'avez pas l'obligation de certifier.

**Mme Chantal Jouanno.** – À l'issue d'un débat public ou d'une procédure de concertation, nous avons l'obligation d'émettre un bilan complet, auquel le maître d'ouvrage doit ensuite répondre. Nous ne nous prononçons pas sur la qualité des réponses, mais sur leur complétude.

Au reste, dans les procédures de participation, on ne voit pas que des opposants – M. Prince pourrait sûrement en témoigner.

**Mme Évelyne Perrot.** – La consultation sur la PAC peut-elle démontrer enfin la diversité de l'agriculture française, faire qu'on ne puisse plus la noyer dans l'agriculture européenne, démontrer l'engagement des agriculteurs français dans la façon de produire et faire en sorte que les Français retrouvent dans l'agriculteur l'homme qui les nourrit ?

**Mme Chantal Jouanno.** – Mon rôle n'est pas de me prononcer sur le fond... Nous veillerons à la transparence de toutes les informations sur l'agriculture dans sa diversité. La difficulté est de rendre compréhensibles les informations données ; nous parlons trop avec nos mots, qui ne vont pas de soi pour la plupart de ceux qui nous lisent ou nous écoutent.

**Mme Ilaria Casillo.** – Nous nous engageons à organiser le débat le plus complet possible. L'agriculture est un sujet très mobilisateur, mais le débat doit porter sur le plan national stratégique : il s'agit notamment de savoir sur quels critères octroyer les aides, ce qui est un peu technique. Nous nous efforcerons de clarifier autant que possible les termes du débat pour le grand public.

**M. Joël Bigot.** – Quelles sont vos relations avec les conseils de développement des villes, qui contribuent aussi à construire la décision publique ? Leur aide est parfois extrêmement précieuse, parce qu'ils représentent l'expertise locale.

**Mme Chantal Jouanno.** – Nous réunissons au moins deux fois par an les différents acteurs de la participation, dont les conseils de développement, notamment pour débattre de nos méthodes. Localement, nous pouvons nous appuyer sur ces instances pour mobiliser le public ou relayer certaines actions, mais nous n'avons pas avec elles de relations institutionnalisées.

**M. Hervé Maurey, président.** – Madame Jouanno, Madame Casillo, nous vous remercions beaucoup pour vos éclairages précieux.

*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.*

### **Compte rendu de la réunion du Bureau de la commission**

**M. Hervé Maurey, président.** – Mes chers collègues, je tiens à vous présenter un rapide bilan du bureau de notre commission, qui s'est réuni le 9 octobre.

Nous souhaitons auditionner en décembre les coprésidents de la Convention citoyenne pour le climat. Nous entendons auditionner aussi Mme Emmanuelle Wargon sur la clôture des assises de l'eau. Par ailleurs, nous envisageons d'organiser une table ronde sur la question de la pollution intérieure. Enfin, dès que M. Philizot aura rendu son rapport sur les petites lignes, nous l'inviterons devant notre commission.

Début décembre, nous envisageons un déplacement à Bruxelles pour rencontrer des parlementaires et, si possible, le commissaire chargé du Climat dans le cadre de la préparation de la COP.

Le mardi 3 décembre dans l'après-midi, nous visiterons un site du Grand Paris Express pour étudier le travail des tunneliers ; le nombre de places étant limité, un seul sénateur par groupe politique, vraisemblablement, pourra participer à ce déplacement.

Le 14 novembre, nous nous déplacerons sur un site, restant à déterminer, en lien avec l'examen du projet de loi relatif à l'économie circulaire. Il serait bien que les sénateurs les plus impliqués dans la discussion puissent prendre part à ce déplacement.

Le bureau de la commission a décidé de confier à notre collègue Michel Vaspard une mission d'information interne à la commission sur la gouvernance des ports.

Enfin, le bureau a souhaité que la commission puisse le moment venu se saisir pour avis du projet de loi autorisant la ratification du CETA (en français « accord économique et commercial global »).

*La réunion est close à 11 h 20.*

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

Mercredi 9 octobre 2019

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 11 h 00.*

### Mission d'information sur les nouveaux territoires de l'éducation - Présentation du rapport d'information

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Mes chers collègues, nous allons maintenant examiner le rapport sur les nouveaux territoires de l'éducation, sujet extrêmement important et qui me tient particulièrement à cœur. En effet, depuis trois ans au sein de notre commission, nous avons constaté à travers plusieurs travaux que les lois modifiant les périmètres de nos territoires – je pense à la loi sur les communes nouvelles de 2010, mais aussi à la fusion des intercommunalités ou encore à la création des grandes régions - bouleversent la géographie territoriale. De ce fait, elles ont un impact non négligeable sur le devenir de l'école primaire rurale.

Les questions que nous posent nos collègues dans nos départements, leurs appréhensions vis-à-vis d'une école qui pourrait disparaître, leurs craintes d'une perte d'attractivité de leur territoire et de la qualité de vie, en sont le reflet.

Pas plus que ne l'avait fait à l'époque la loi de programmation et d'orientation pour la refondation de l'école, la récente loi pour une école de la confiance n'aborde cette question – si ce n'est par le prisme d'un amendement, l'article 6 *quater*, déposé à la va-vite et sans réflexion en amont.

Au moment où j'avais proposé à notre commission de travailler sur ce thème, il y avait eu une certaine réticence en raison du rapport confié à Ariane Azéma et Pierre Mathiot sur un sujet très proche. Mais ce rapport n'a toujours pas été rendu aujourd'hui. Dès lors, notre rapport est très important : il sera utile à nos territoires car il constitue un bon outil pour poursuivre la réflexion. En outre, il témoigne à nos collègues élus de la continuité des travaux de notre commission, notre volonté d'approfondir le sujet. Nous demeurons ainsi à l'écoute de leurs préoccupations et celles des enseignants. Cette mission arrive à point nommé.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Notre mission d'information s'est intéressée à la déclinaison territoriale d'une grande politique nationale qu'est l'enseignement scolaire.

Nous nous sommes demandé si l'éducation nationale prenait en compte les spécificités et les besoins des territoires.

Nous avons procédé à une trentaine d'auditions à laquelle plusieurs d'entre vous ont participé. Nous avons rencontré Pierre Mathiot et Ariane Azéma, qui ont été chargés, comme l'a rappelé la présidente, par M. Jean-Michel Blanquer d'une mission sur la territorialisation des politiques éducatives.

Par ailleurs, nous avons procédé à une consultation, via le site internet du Sénat. Cela nous a permis de recueillir plus de 1 700 contributions, essentiellement des élus communaux.

Enfin, nous nous sommes rendus à Grigny où existe depuis deux ans une expérimentation associant l'ensemble des acteurs locaux de l'éducation, au sens large afin de construire un écosystème favorable aux jeunes. Cette expérimentation a servi de modèle au projet des cités éducatives.

Il ressort de ces travaux trois axes majeurs, sur lesquels nous allons rapidement revenir : mieux connaître les spécificités des territoires, mettre en place une politique de priorisation éducative au niveau académique et enfin associer pleinement les élus locaux.

**M. Jean-Yves Roux, rapporteur.** – Afin de pouvoir proposer une organisation adaptée aux besoins des territoires, il est nécessaire de connaître leurs spécificités au sein du système scolaire. Or, au fur et à mesure des auditions, nous avons pu constater que le critère territorial est très peu pris en compte dans la définition des politiques de territorialisation de l'éducation nationale. A titre d'exemple, la définition des REP repose essentiellement sur deux critères : l'échec scolaire et les difficultés socio-économiques des parents d'élèves. Nous ne remettons pas en cause ces critères, car ils sont légitimes. Mais nous constatons que les gouvernements successifs assument la non-prise en compte des contraintes territoriales dans la définition de cette politique.

En outre, la donnée « ruralité » est absente des statistiques de l'éducation nationale. D'ailleurs, l'inspection générale de l'éducation nationale et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche ont mené une mission sur la ruralité en 2018. Les éléments statistiques qu'elles ont recueillis n'avaient jamais été collectés auparavant et ont été établis à la demande de la mission. Cela ne signifie pas que les difficultés nées de la ruralité comme la fermeture de classe, la rotation rapide chez le personnel enseignant en raison par exemple de la difficulté pour le conjoint de trouver un emploi, les problèmes de mobilité des élèves ne sont pas identifiées.

Mais, en l'absence de données, la ruralité est l'objet d'une politique scolaire par défaut. Elle est peu harmonisée et en devient peu visible nationalement. Cet état de fait est à comparer avec la mobilisation nationale propre dont bénéficie la politique de la ville.

De même, les réformes nationales uniformément mises en place ont montré leurs limites. On peut penser à la réforme des rythmes scolaires, dont notre commission a montré qu'elle a été appliquée de manière trop rigide et laissant trop peu de place à l'expérimentation.

La prise en compte des spécificités des territoires, et de leurs contraintes nous amène à prôner le maintien d'une offre scolaire de proximité, partout sur le territoire. Ce choix politique doit primer sur les considérations gestionnaires et budgétaires. Ainsi, on ne peut pas appliquer aux territoires ruraux, en raison de leur isolement, les mêmes critères que les autres territoires. Je pense notamment aux indicateurs d'encadrement.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Afin d'être pleinement efficace, la politique éducative doit se décliner au niveau des territoires. Nous nous sommes penchés sur la politique d'éducation prioritaire. Si elle est nécessaire, elle fait l'objet de nombreuses critiques. Nous avons constaté qu'elle crée une dichotomie, avec d'un côté les établissements en REP (réseau d'éducation prioritaire)/REP+ et de l'autre ceux hors éducation prioritaire.



Toute modification de la carte des établissements en REP ou REP+ est source de tensions avec le personnel enseignant, les parents d'élèves et les acteurs locaux. Or, on sait que la politique actuelle d'éducation prioritaire ne porte pas suffisamment ses fruits. La politique d'éducation prioritaire concerne trop d'enfants – 20% des enfants sont scolarisés en REP ou REP+ et malgré les moyens investis, l'objectif de réduction des écarts de résultats scolaires à 10% entre REP et hors REP n'est toujours pas atteint.

Mais, de manière plus problématique, 70 % des élèves socialement défavorisés ne sont pas scolarisés en REP ou REP+ et ne bénéficient donc pas de moyens supplémentaires. Je pense aux écoles orphelines, actuellement les grandes perdantes de la politique d'éducation prioritaire. En effet, elles accueillent un public confronté à un taux de réussite scolaire faible et de difficultés socio-économiques élevées, mais elles ne bénéficient pas de la politique d'éducation prioritaire car le collège dont elle dépend est jugé socialement « suffisamment mixte ». Or, on le sait, pour garantir l'égalité des chances à chaque élève, les années de primaire sont essentielles.

Je pense également aux écoles qui ne sont ni rurales, ni rattachées à la politique de la ville et l'éducation prioritaire. Ces écoles de « l'entre-deux », si vous me permettez cette expression, rencontrent des difficultés sur le terrain, mais sont absentes de toute politique.

C'est la raison pour laquelle nous prônons une politique plus progressive et adaptée à la réalité des territoires.

Concrètement, la définition des territoires devant bénéficier de moyens supplémentaires, doit se faire au plus près des territoires, au niveau académique et départemental, en concertation avec les élus locaux.

Dans cette perspective, il nous semble important de donner plus de moyens aux responsables académiques. Ces marges de manœuvre renforcées doivent concerner à la fois le personnel enseignant, mais aussi le personnel de direction et de gestion. En effet, au cours des auditions, on nous a indiqué qu'il y avait également des problèmes de recrutement pour ceux-ci. A titre d'exemple, dans l'académie de Reims, 14 postes de personnel de direction ne sont pas pourvus.

Les spécificités des territoires aux besoins éducatifs particuliers doivent être prises en compte lors de la formation initiale des futurs enseignants. Dans certains territoires ruraux a été mis en place un accompagnement renforcé et une formation spécifique des jeunes enseignants affectés en zone rurale ou dans une classe multiniveaux. Cette pratique doit être généralisée et intégrée à la formation initiale. Nous dressons un constat similaire pour les REP et REP+. Les spécificités de l'enseignement dans ces établissements ne sont pas enseignées lors de la formation initiale. Ainsi, la formation et l'accompagnement pédagogique en REP ou REP+ n'interviennent qu'une fois le personnel affecté.

En outre, il nous paraît intéressant d'associer l'enseignement privé sous contrat à une politique en faveur du développement de la mixité sociale et scolaire.

**M. Jean-Yves Roux, rapporteur.** – Le troisième axe vise à associer pleinement les élus à la définition de la politique éducative.

Actuellement, les relations entre les élus et l'éducation nationale sont marquées par des tensions récurrentes. Si les élus font état d'excellentes relations avec les directeurs

d'école, celles avec les inspecteurs de l'éducation nationale ou les DASEN (directeurs académiques des services de l'éducation nationale) sont souvent décrites comme plus distantes et conflictuelles. La relation avec l'éducation nationale est vécue comme trop unilatérale et descendante. Or, pour rappel, les collectivités locales financent à hauteur d'un tiers les dépenses éducatives du premier degré.

Aujourd'hui, les instances de concertation sont purement formelles. La multiplicité des interlocuteurs de l'État, aux périmètres de compétence et aux responsabilités divers, est perçue comme source de difficulté pour les élus locaux.

Nous avons également constaté que l'organisation infradépartementale de l'éducation nationale ne prend pas en compte la réalité des territoires : les bassins de vie, l'organisation locale,...

Enfin, nous nous sommes penchés sur les conventions de ruralité. Cet outil est aujourd'hui mal connu par les maires. Toutefois, nous les jugeons utiles car elles permettent de construire un cadre de dialogue avec les élus et d'inscrire leur action et celle de l'État dans une programmation pluriannuelle. En effet, l'une des critiques récurrentes des maires face à l'éducation nationale est le sentiment d'être informés trop tardivement des décisions prises par cette dernière.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Sur la base de ces constats, nous formulons 11 préconisations.

Utiliser un indice d'éloignement géographique pour une allocation plus juste des moyens : aujourd'hui, le critère territorial n'est que très peu pris en compte, notamment parce que l'éducation nationale ne dispose d'aucune donnée. Or, l'éloignement géographique a des impacts sur les élèves : offre périscolaire plus faible, résultats scolaires plus faibles pour certains d'entre eux, question de la mobilité et choix des études en fonction de l'offre existant à proximité.

Adapter l'école rurale afin de préserver une offre de proximité et la qualité de l'enseignement : face à la baisse de la démographie scolaire et aux contraintes budgétaires, le maintien d'une offre de proximité nécessite d'adapter ses modalités. Des initiatives sont prises par les communes, sous la forme de regroupements pédagogiques intercommunaux, ou d'autres expérimentations. Dans tous les cas, l'éducation nationale ne doit pas chercher à influencer l'une ou l'autre des solutions.

Poursuivre la réflexion sur l'évolution des structures et valoriser les expérimentations : en tout état de cause, toute expérimentation doit se faire avec le consentement explicite de toutes les parties, et en premier lieu les élus locaux.

Inscrire les établissements ruraux dans une logique d'animation et de développement du territoire : l'école rurale doit devenir un facteur d'attractivité et d'aménagement des territoires. Elle peut permettre le développement de services culturels et sportifs bénéficiant à l'ensemble du territoire, à l'image de l'enseignement agricole, dont l'animation des territoires est une des missions qui lui est confiée.

Avoir une approche plus différenciée des moyens en faveur de l'éducation prioritaire, tout en sanctuarisant ceux alloués au REP+ : en raison des difficultés importantes que connaissent les enfants scolarisés en REP+, il est important de sanctuariser les moyens

qui leur sont alloués. En revanche, et dans le but de mettre fin aux effets de seuils créés par la politique d'éducation prioritaire, et la dichotomie entre établissements en REP et hors REP, la mission propose une priorisation territoriale, afin de créer une politique plus progressive.

Donner aux recteurs et aux DASEN des marges de manœuvre renforcées afin de valoriser les postes les moins attractifs, dans le cadre des politiques de priorisation définies à l'échelon local : les marges de manœuvre des recteurs et DASEN sont aujourd'hui trop faibles. Cette absence de prérogatives en matière indemnitaire est d'autant plus surprenante que le décret du 29 août 2016, qui constitue le nouveau cadre de gestion des enseignants contractuels, leur donne la possibilité de majorer la rémunération de ces derniers en fonction notamment de la spécificité du besoin à couvrir. Les postes peu attractifs, notamment en raison de leur éloignement ou isolement, doivent bénéficier d'une compensation. Cette proposition concerne à la fois le personnel enseignant, mais aussi le personnel de direction et de gestion. Je laisse mon collègue vous présenter la suite de nos propositions.

**M. Jean-Yves Roux, rapporteur.** – Nous préconisons également de mettre en place des « contrats de mission » pour l'affectation d'enseignants sur les postes peu attractifs : cette proposition s'inscrit dans la continuité des travaux de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat. Cette modalité d'affectation permettrait de lever l'un des principaux freins à la mobilité vers les territoires les moins attractifs, à savoir la crainte de ne pas pouvoir en sortir.

Tenir compte des spécificités de l'enseignement en milieu rural et en réseau d'éducation prioritaire dans la formation initiale et mettre en place un parcours « spécialisé » rural comprenant une certification spécifique : l'un des arguments fréquemment invoqués pour justifier les regroupements d'école dans les territoires ruraux est l'impréparation des jeunes enseignants à exercer dans des classes multiniveaux voire dans des écoles à classe unique. Ce besoin de formation avant la prise de poste s'applique également aux enseignants affectés en REP ou REP+ : en effet, s'ils bénéficient d'un accompagnement pédagogique renforcé, celui-ci n'intervient qu'une fois en poste.

Instaurer un mécanisme incitatif en faveur des établissements privés sous contrat s'engageant dans une politique de développement de la mixité sociale et scolaire. L'effet est connu : les établissements privés sous contrat font dans certains cas concurrence sur la composition sociale d'établissements publics situés en éducation prioritaire ou à proximité. Cela conduit à aggraver la situation des établissements publics. Ce mécanisme incitatif en faveur des établissements jouant le jeu de la mixité sociale serait ainsi une réponse à cet état de fait.

Faire évoluer l'organisation des services déconcentrés de l'éducation nationale en cohérence avec l'organisation des collectivités territoriales : la carte de services déconcentrés de l'éducation nationale n'a pas suivi les évolutions territoriales, qu'il s'agisse des nouvelles régions, de la fusion des EPCI, ou encore des regroupements scolaires.

Enfin, renforcer les partenariats entre les collectivités locales et le rectorat : les relations entre les collectivités locales et le rectorat sont marquées par des tensions récurrentes, alimentées par les modifications de la carte scolaire. L'association des collectivités territoriales qui financent est une condition *sine qua non* de la réussite des politiques éducatives. Les conventions ruralités sont un exemple intéressant. Elles gagneraient à être mieux connues des maires et à s'inscrire dans une logique plus globale d'aménagement du territoire.

**Mme Colette Mélot.** – Ce rapport sur les écoles de nos territoires est nécessaire et pointe des difficultés réelles. Dans de nombreux départements, il existe cette dichotomie entre les écoles rurales et les écoles en milieu urbain. Je connais bien cette situation dans mon département où certains territoires sont très ruraux, tandis que d'autres relèvent de la politique de la ville et de l'éducation prioritaire. Comme vous l'avez proposé, il faut donner des marges de manœuvre aux DASEN et aux recteurs, aptes à juger des aides à apporter, notamment pour l'animation culturelle et la mobilité.

Vous évoquez la question de la mobilité. Il me semble que celle-ci est moindre pour les élèves de primaire qui habitent souvent proches de leurs écoles. Si tel n'est pas le cas, des transports sont organisés.

Nous avons tous été émus par le drame qui s'est déroulé il y a une dizaine de jours en Seine-Saint-Denis. Nous devons être le relais de vos propositions auprès des recteurs et DASEN avec lesquels nous travaillons régulièrement.

Enfin, je sais que dans mon département, le recteur et la DASEN sont très sensibles au sujet de la ruralité, pour laquelle des moyens supplémentaires ont été trouvés.

**M. Christian Manable.** – Je souhaite apporter un témoignage, en lien avec la deuxième préconisation du rapport, à savoir « maintenir un service public d'éducation nationale en zone rurale ». Il y a une quinzaine d'années, dans mon département très rural de la Somme, composé de 772 communes dont 750 de moins de 2 000 habitants, les élus se sont emparés de la question de l'école en zone rurale à la suite de fermetures successives d'écoles. Nous avons mis en place deux choses : une mobilité assurée pour tous les élèves du primaire, transportés tous les jours par autocar, voire par véhicule particulier, taxi ou ambulance pour certains ; et la mise en place de RPC (Regroupements Pédagogiques Concentrés), à ne pas confondre avec les RPI (Regroupements Pédagogiques Intercommunaux) où plusieurs villages se regroupent mais chacun conserve son école.

Nous avons construit nos RPC autour d'une école-centre qui proposait en plus tous les services périscolaires : la garderie le matin et le soir, la cantine le midi et la médiathèque. C'est un système particulièrement apprécié dans les zones rurales péri-urbaines parce qu'un village seul ne pourrait pas offrir tous ces services. En outre, il évite que les parents scolarisent leurs enfants à proximité de leur lieu de travail pour plus de commodité.

Ces RPC ont été mis en place grâce à des financements croisés entre l'Etat, la région, les départements et les communes. Un travail avec les différents cantons a permis d'offrir des services basés sur une grille de critères de répartition calculée en fonction du nombre d'habitants des villages et du nombre d'enfants scolarisés, étant entendu que la commune-centre qui accueillait cette école et offrait un avantage aux enfants de sa commune devait apporter le terrain.

Avec le recul, le bilan est très positif puisque les élèves sont restés dans les campagnes et même, pour un de ces RPC, une réouverture de classe a été accordée au bout de trois ans.

Cependant, malgré la satisfaction des habitants et des enseignants, les maires ont été réticents : ils craignaient de perdre des habitants en perdant leur école. Or, le résultat des recensements démontre que même dans les villages sans écoles, la population a augmenté : en

effet, ce que les nouveaux habitants demandent avant tout aujourd'hui, c'est moins une école de village qu'une bonne connexion à internet.

Enfin, je reconnais que c'était plus facile il y a vingt ans, du point de vue des finances publiques.

**M. Jacques Groperrin.** – A mon avis, il est urgent de mettre fin à ces discours pessimistes sur nos écoles rurales. En effet, à force de les entendre, les parents de nos bourgs vont finir par envoyer leurs enfants dans les écoles des villes.

Le ministre de l'éducation nationale est venu hier dans mon département du Doubs. Nous avons visité ensemble deux écoles : une école à Besançon, en REP+, avec des enfants en grande difficulté. Des moyens importants ont été mis à disposition ; nous avons constaté avec intérêt l'efficacité du dédoublement des classes, même si un niveau résiduel d'enfants avec de très grandes difficultés perdure. Et puis, nous sommes allées dans une petite école rurale où règne une sérénité dans les cours, avec des groupes de niveaux, trois classes avec un seul professeur...

Il ne faut pas trop stigmatiser les écoles rurales parce qu'elles offrent ce qu'il y a de plus important dans la scolarité d'un enfant : un bon point de départ. Et il serait d'ailleurs intéressant de faire une évaluation des résultats de ces élèves lorsqu'ils arrivent en 6<sup>e</sup>.

Les difficultés apparaissent au collège du fait des déplacements ; il faut donc réfléchir au rôle de l'internat au moment du collège et encore plus au lycée qui met la ruralité à distance.

J'ai deux questions : envisagez-vous un statut de directeur d'école, tel que l'amendement que j'avais proposé le prévoyait, amendement qui a fait craindre à certains qu'on allait supprimer des écoles alors qu'il s'agissait d'une réorganisation administrative et non pas d'un éloignement pédagogique ?

Par ailleurs, vous semblez faire preuve d'une certaine prudence vis-à-vis de l'expérimentation. Quelle en est la raison ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Comme je l'ai indiqué au bureau de la commission la semaine dernière, le statut du directeur d'école fait partie d'un des chantiers que nous devons poursuivre dans le cadre du suivi de la loi école de la confiance. Ce sujet mérite un travail spécifique, surtout compte tenu des événements récents.

**M. Jean-Marie Mizzon.** – Pouvez-vous revenir sur le chiffre de 70 % d'élèves en difficulté qui ne seraient pas scolarisés en REP et REP+ ? En effet, si tel est le cas, la politique de REP est loin d'atteindre son public cible.

Ma question porte sur l'école en milieu rural et sur les préconisations de ce rapport s'agissant des regroupements pédagogiques, qu'on connaît sous deux formes : les regroupements pédagogiques concentrés et les autres appelés chez nous « éclatés » qui impliquent des temps de transport pour les élèves. Les premiers offrant davantage d'atouts que les seconds. Le rapport propose-t-il de les privilégier ou laisse-t-il la main aux territoires pour qu'ils s'organisent au mieux ?

J'observe que de plus en plus d'élus ont compris que l'école n'était pas juste un équipement de proximité : ainsi, lorsque l'on concentre les moyens, non seulement on offre

aux équipes pédagogiques de meilleures conditions de travail mais l'on favorise également la scolarité des enfants, celle-ci l'étant notamment par des temps de transport réduits. Proposez-vous de privilégier telle ou telle forme de regroupement ?

**Mme Céline Brulin.** – J'adhère complètement au parti pris dans ce rapport qui est clairement la réduction des inégalités territoriales, enjeu majeur. Il en ressort également les difficultés scolaires. Nous sommes tous très surpris par ce chiffre de 70% d'enfants en difficulté scolaire qui échapperaient aux dispositifs existants. Mais il y a peut-être une mauvaise compréhension de ma part. A travers le prisme mis sur la ruralité, une certaine souffrance, avérée ou ressentie, apparaît.

Je suis toutefois plus réservée vis-à-vis de votre préconisation d'un renforcement des marges de manœuvre allouées aux DASEN. En effet, d'amicales ou de moins amicales pressions s'exercent dans certains endroits.

De même, je souhaite que soit nuancé le fait d'inciter, voire obliger l'école privée sous contrat à la mixité. Dire que ce type d'école doit prendre sa part à la réduction des inégalités est séduisant mais cela conduit à dire qu'il faut davantage d'enfants dans ce type d'écoles qui peuvent être des écoles à dimension associative avec des méthodes pédagogiques particulières ou avec une dimension religieuse avérée.

En outre, toutes ces préconisations doivent être mises en perspective avec les contraintes budgétaires. Des marges de manœuvre ou des dispositifs spécifiques (tels que les CP et CE1 en REP et REP+ dédoublés), sont des mesures très appréciables mais dès l'instant qu'il semble que le nombre de poste suffisant n'ait pas été créé, on améliore certains niveaux au détriment d'autres, par un jeu de vases communicants. Ces objectifs ne peuvent pas s'exonérer d'une analyse parallèle des moyens financiers et humains.

Je pense enfin qu'on ne peut pas demander à l'école, toute seule, d'assurer l'attractivité des territoires. Si on veut que l'école rurale demeure, il faut intervenir sur d'autres secteurs : la présence des services publics, des médecins, etc.

**Mme Françoise Laborde.** – Ce rapport est dans la suite des travaux que j'ai menés avec Max Brisson et ceux de la loi pour une école de la confiance. Nous y avons pointé que la ruralité n'était pas suffisamment prise en compte, d'où cette mission sur les territoires. Je valide pratiquement toutes les propositions, mais partage la remarque de notre collègue Céline Brulin : si vous me permettez cette expression, il ne faut pas que des mesures fortes de soutien aux élèves, comme le dédoublement des classes de CP-CE1, se fasse en « déshabillant Pierre pour habiller Paul ».

Je pense que les conventions de ruralité sont très importantes et il faut que chacun d'entre nous arrive à les faire évoluer au sein de son territoire.

Il me semble également nécessaire de poursuivre la réflexion sur l'évolution des structures et valoriser l'expérimentation. Cette idée a été très mal comprise lors de l'examen de la loi sur l'école de la confiance, parce qu'on avait l'impression d'une évolution des structures obligatoire et systématique. Mais dès lors qu'elle se construit dans le cadre d'une convention, il n'y a plus de problème, surtout si des moyens sont apportés sur les postes les moins attractifs ou que les contrats de mission se développent.

A mon avis, l'une des explications de la scolarisation de 70 % des élèves hors REP ou REP+ réside dans le fait que les collèges peuvent parfois regrouper des écoles très différentes permettant une mixité. En revanche, les difficultés des enfants des écoles élémentaires ne sont pas prises en compte comme il le faudrait.

**Mme Vivette Lopez.** – Ma question sera brève : avez-vous pris en compte les établissements scolaires en outre-mer ?

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Ce groupe de travail est d'un intérêt majeur car il clarifie les besoins et moyens des écoles rurales et urbaines que l'on a trop souvent tendance à opposer.

Je suis globalement en accord avec les propositions faites, notamment celles concernant la formation des enseignants. Il faut envoyer les futurs enseignants en stage dans les écoles rurales pour qu'ils aient pleinement connaissance de leurs futures fonctions.

Les contrats de mission que vous proposez vont être difficiles à mettre en place car ils s'opposent aux mouvements des enseignants, système co-géré par l'administration et les représentants du personnel. Donner des missions spécifiques aujourd'hui est assez délicat, en termes d'équité entre les choix des uns et des autres compte tenu de l'avancement de leur carrière.

Je suis par contre en désaccord sur l'instauration d'un mécanisme incitatif des établissements privés sous contrat. Ces établissements ont une mission de service public et ils doivent, comme l'école publique, accepter les enfants proposés. *A contrario*, il faut attirer leur attention sur le fait qu'ils n'ont pas à refuser certains élèves pour ces mêmes raisons de mixité sociale.

J'ai une insatisfaction sur le fait qu'on n'évoque pas du tout la semaine scolaire de 4 jours et 4 jours et demi. Dans le monde rural, cela pose question. On sait qu'aujourd'hui 80% des écoles fonctionnent sous le régime des 4 jours alors que la loi prévoit une organisation scolaire sur 4 jours et demi. Aussi, soit on inscrit dans la loi le principe d'une semaine sur 4 jours et d'une possibilité de dérogation sur 4 jours et demi, soit, et à mon avis ce système est meilleur, on inscrit le principe d'une semaine de 4 jours et demi, pas forcément avec le samedi ou le mercredi, mais en élargissant les plages de travail sur les matinées.

**Mme Sonia de la Provôté.** – Ce rapport traite de la question des territoires et vos propositions sont adaptées. S'agissant de la souplesse et de l'expérimentation, on constate qu'en fonction des rectorats, des académies, des DASEN et des inspecteurs de circonscriptions, les attitudes sont extrêmement différentes, celles-ci allant d'une parfaite considération des territoires jusqu'à la rigidité extrême. Il faudrait que des consignes claires soient données parce qu'à certains endroits, et encore actuellement, des classes rurales sont fermées à un élève près.

Il faut également revenir sur la question des effectifs : la fin du totem des 24 ou 25 élèves par classe a déjà été évoquée. Or, on constate aujourd'hui que cette règle est toujours appliquée sur le territoire. Est-ce qu'une classe à 20 élèves dans une école rurale est une mauvaise classe et est-ce que l'éducation nationale n'y joue pas bien son rôle ? La question du multi-critères sur l'ouverture ou la fermeture de classes est importante. Or, territorialement, il ne me semble pas qu'elle soit pour l'instant prise en compte, hormis en REP et REP+ – bien que l'on y observe parfois une application rigide. Cela pose la question de l'évaluation

scolaire et de la prise en compte des conditions sociales dans chacune des écoles et des classes.

Concernant les collèges et les écoles orphelines, cela fait des années que dans tous les territoires, on se bat pour que ce ne soit pas le collège qui détermine le critère REP ou REP+. Certes il y a un continuum éducatif du primaire au lycée, mais on devrait prendre en considération les spécificités de chacune des étapes. Si l'on veut mettre en œuvre une différenciation territoriale, il va falloir que l'éducation nationale prenne en compte cette dimension.

**M. Olivier Paccaud.** – Nous sommes tous d'accord sur les limites et les lacunes de la politique d'éducation prioritaire dans notre pays. Notre collègue Christian Manable a bien mis en évidence que les collectivités territoriales savent prendre leurs responsabilités. Pour ma part, j'ai eu le plaisir en septembre dernier, dans mon département de l'Oise, d'inaugurer pas moins de 3 RPC.

Néanmoins, la problématique vient de l'Etat qui a oublié, consciemment ou pas, la ruralité dans sa politique d'éducation prioritaire depuis trop longtemps. Par exemple, dans mon département, la carte d'éducation prioritaire, avant sa révision en 2014, comportait deux collèges ruraux qui ont disparu, au bénéfice de deux collèges urbains et de périphérie.

Nous sommes confrontés dans la Somme et dans l'Oise à des problématiques importantes liées aux temps de transport, pour les lycées – moins pour les collèges qui disposent d'un bon maillage.

En lien avec le Conseil régional des Hauts-de-France, nous réfléchissons à la construction d'établissements mixtes lycées/collèges, afin de répondre à des situations où les élèves, lorsqu'ils arrivent en seconde voient leur temps de transport passer de 20/25 minutes à plus d'une heure. Or, nous attendons la réponse du rectorat pour la mise en place de cette expérimentation depuis plus d'un an.

Existe-t-il dans d'autres départements de telles structures, des lycées-collèges de taille raisonnable qui permettent aux populations rurales de ne pas avoir des temps de transport trop important ? Avez-vous abordé cette problématique avec les responsables ministériels que vous avez pu rencontrer ?

**Mme Laure Darcos.** – Ce rapport est primordial dans le cadre des réflexions sur le futur projet de loi « décentralisation et différenciation », que le Gouvernement doit prochainement présenter. Les propositions de ce rapport pourraient être reprises à cette occasion.

Il est intéressant de continuer à travailler sur les problèmes de transport scolaire qui restent irrésolus, chacun se renvoyant la balle. Malgré son éloignement par rapport à la commune de résidence, un collège peut être choisi pour des raisons de confort, d'attractivité et même d'activités extra scolaires. La mobilité doit impérativement être prise en compte dans cette question des nouveaux territoires.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Pourriez-vous nous re-préciser à quoi correspond cette statistique des 70 % d'enfants hors REP en difficulté scolaire ?



Je voulais rappeler également aux collègues que ce rapport n'avait pas vocation à reprendre l'ensemble des sujets déjà abordés. Je vous renvoie à nos précédents travaux sur les enseignants ou encore celui sur les rythmes scolaires de Mireille Jouve et Jean-Claude Carle.

J'ai aussi une remarque qui s'inscrit dans la droite ligne de mes collègues : ce qui me frappe c'est que vous avez établi le fait, de manière scientifique, que la ruralité ne faisait pas l'objet d'une politique particulière pour l'éducation nationale ; elle n'existe ainsi que par défaut ; on s'en aperçoit lorsque le Président de la République annonce au lendemain du grand débat avec les maires, que l'effectif maximal des grandes sections de maternelle, des CP et des CE1 sera de 24 élèves. Cette mesure est inapplicable, faute de personnel enseignant suffisant. Les problèmes rencontrés en ruralité n'existent finalement que parce qu'ils ne sont pas traités.

Cela corrobore les échanges que nous avons eus avec Nathalie Mons, présidente du conseil national d'évaluation du système scolaire. Je lui avais demandé s'il existait des études qui établissent une corrélation entre milieu rural et moindre réussite scolaire. En effet, nous constatons souvent sur nos territoires, que bon nombre de préfets cherchent à faire fermer des écoles rurales sous prétexte de leur trop grand nombre, d'un taux d'illettrisme et de décrochage supérieurs qu'ailleurs. Or, il n'y a aucune étude scientifique en ce sens. Cela corrobore l'idée selon laquelle, il n'y a pas de suivi de la politique éducative en milieu rural. Peut-être pourrait-on ajouter une proposition supplémentaire concernant l'instauration d'un suivi statistique et de données, d'un observatoire des questions de la politique éducative rurale ?

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Concernant le chiffre des 70 % que nous avons évoqué dans la présentation du rapport, il s'agit des élèves socialement défavorisés, pas scolairement défavorisés. Il est issu d'un rapport de la cour des comptes de 2018 sur l'éducation prioritaire et est basé sur les catégories socioprofessionnelles des parents.

Nous nous sommes placés dans la continuité des réflexions de notre commission et des rapports déjà réalisés, notamment celui de nos collègues Max Brisson et Françoise Laborde. Ce que l'on propose est une méthode, un état d'esprit. La notion de territoire, on le voit ne serait-ce qu'à travers l'outil statistique, n'existe pas. Un changement profond est nécessaire.

Notre rapport identifie deux interlocuteurs privilégiés. Le premier est naturellement l'éducation nationale. Or, les reports successifs de l'annonce des résultats du rapport Mathiot-Azéma prouvent bien, à mon avis, qu'il comporte un certain nombre d'éléments qui posent problème à celui qui l'a commandé – le ministre de l'éducation nationale.

Le deuxième interlocuteur est bien sûr les collectivités qui ont compris depuis longtemps les enjeux. Comme en témoigne notre collègue Christian Manable, il existe sur les territoires un foisonnement d'idées et de nombreux projets. Nous nous sommes interdits de faire une liste des outils possibles, ni même de les hiérarchiser. Il faut que les projets remontent des collectivités.

Or, on constate qu'entre les collectivités et l'administration centrale se trouve un échelon en tension : celui des recteurs et des DASEN. Ces derniers sont au coeur de notre dispositif et doivent être les principaux bénéficiaires des éléments de souplesse que nous préconisons.

Il ressort des auditions que certains rectorats, peut-être parce qu'ils étaient plus confrontés que d'autres à la problématique de la ruralité, ont déjà intégré dans la répartition des moyens leur réflexion territoriale. Mais, en l'absence de directives nationales, alors que certains avancent, d'autres attendent.

**M. Jean-Yves Roux, rapporteur.** – On s'est aperçus en effet que suivant les territoires ruraux, les recteurs ont des problèmes pour affecter des chefs d'établissement lorsque les écoles ou collèges sont très petits. Une des préconisations est donc de donner aux recteurs des moyens plus importants pour renforcer l'attractivité de ces territoires ruraux. Nous préconisons également de leur donner plus de souplesse et d'initiatives en matière d'affectation au niveau des postes car c'est eux qui connaissent le mieux leur académie.

Le deuxième point concerne les lycées mixtes et les cités scolaires, qu'il faudra suivre, en lien avec le plan internat que le Gouvernement doit mettre en place. La question du temps de transport est particulièrement importante, notamment lorsque vous vivez en zone de montagne, comme c'est le cas de nombreux enfants dans mon département. Dans cette perspective, il me semble également important de faire avancer les conventions de ruralité qui permettent sur une durée de trois ans, d'anticiper l'avenir et de dynamiser et conserver les collèges et ainsi, limiter les temps de transport.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Notre rapport se résume à trois axes : la prise en compte d'une vision territoriale au niveau de l'Etat, plus de souplesse au niveau des recteurs ou des DASEN, et la contractualisation avec les collectivités locales qu'il faut ré-introduire, notamment sur la question des internats ou des cités scolaires.

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Je voudrais évoquer le sujet de la corrélation entre le décrochage scolaire et le milieu rural. Nous avons auditionné au sein de notre commission Nathalie Mons et Patrice Caro. Ils avaient souligné le fait que paradoxalement, en Bretagne, les réformes scolaires étaient appliquées plus tardivement qu'ailleurs. Néanmoins, cela n'avait aucun impact sur l'excellence des résultats, malgré une importante ruralité.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je souhaite souligner le déficit des méthodes des conventions de ruralité – je crois que dans ma région elles s'appellent conventions-écoles ou conventions-cadres. Cela procède toujours du même défaut : la non-énonciation d'une politique territoriale d'éducation en faveur de la ruralité. On confie à un collègue sénateur ce travail. Il est venu dans le mien où j'ai pu constater l'existence d'une rivalité avec la DASEN de l'époque. Je crois que cette question des conventions de ruralité aurait dû remonter au niveau national et que le ministre s'en empare et les mette en place sur tous les territoires concernés. En effet, on constate aujourd'hui, que certains maires n'en connaissent pas l'existence.

**M. Jean-Yves Roux, rapporteur.** – Les maires sont en effet peu informés en amont et le ministère devrait donner l'impulsion d'une réflexion partagée à ce sujet.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Avez-vous établi un état des lieux de la prise de compétences scolaires par les EPCI, compétence facultative. Les réflexions que peuvent avoir les EPCI sur ces questions complètent-elles celles des maires ?

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Nous ne sommes pas rentrés dans le débat communes/intercommunalités sur cette question, car il n'existe pas de chiffres à ce sujet.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Une dernière question sur le patrimoine des communes en matière scolaire : comment impacte-t-il la décision du regroupement, sur quels critères (lieu, restauration scolaire, rénovation récente d'une école, ...) ? Cet indicateur est important dans l'évolution de l'organisation de l'école au niveau d'un bassin de vie.

**M. Olivier Paccaud.** – J'ai en effet des exemples de bâtis scolaires qui ont pu être reconvertis pour accueillir des crèches.

**Mme Françoise Laborde.** – A mon avis, il n'y a pas assez de recul sur le transfert facultatif de la compétence scolaire aux EPCI, pour pouvoir procéder à une évaluation. Il est certain en tout cas qu'à la suite de la mise en place des très grandes intercommunalités, certaines communes, qui avaient transmis par le passé la compétence scolaire à l'intercommunalité de proximité, ont dû reprendre ses compétences – la nouvelle intercommunalité n'étant pas en mesure, ou ne souhaitant pas la gérer – mais sans récupérer les financements correspondants.

**M. Jean-Yves Roux, rapporteur.** – Je pense qu'il faut laisser aux élus la liberté de décider.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je m'interroge sur votre proposition de mécanismes incitatifs pour les écoles privées sous contrat. Celles-ci ont finalement les mêmes missions, les mêmes programmes pédagogiques et le même réseau d'inspecteurs que l'école publique.

Cela pourrait dédouaner l'enseignement public de remplir sa mission. *A contrario*, est-ce que l'enseignement privé sous contrat a forcément besoin d'un mécanisme pour remplir sa mission ? J'ai noté que de nombreux enfants qui ne trouvent pas de solutions répondant à leurs besoins dans le public sont scolarisés dans des établissements privés sous contrat, notamment catholiques.

**M. Christian Manable.** – Je partage aussi votre réticence sur ce point.

Je voudrais revenir sur les RPC que j'ai présentés tout à l'heure. L'opposition, voire la réticence, de certains maires à créer un RPC au motif que le village allait dépérir, correspond à une vision passéiste. Aujourd'hui la population est mobile. J'ajoute qu'une condition avait été imposée : les temps de transport ne devaient pas excéder une demi-heure le matin et une demi-heure l'après-midi et, autant que faire se peut, sans traverser des axes très fréquentés et accidentogènes.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Sur la question des établissements privés sous contrat, nous vous proposons d'enlever le terme « incitatif », qui laisse penser qu'une aide financière serait proposée. Cette proposition, également formulée par la Cour des comptes, part d'un constat connu : lorsqu'il y a une école privée à proximité des REP ou REP+, elle a tendance à aspirer les meilleurs élèves. L'incitation formulée porte sur l'engagement que doivent avoir ces établissements par rapport à leur participation à la mixité sociale.

**Mme Colette Mélot.** – Il ne faut pas oublier que certaines écoles privées sous contrat accueillent des enfants en situation de handicap, ce que ne faisait pas l'école publique.

*La commission autorise la publication du rapport d'information.*

*La réunion est close à 12 h 20.*

**Mercredi 16 octobre 2019**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

**Audition de M. Claude Atcher, directeur général du groupement d'intérêt public « Coupe du monde de rugby France 2023 »**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir le directeur général du groupement d'intérêt public (GIP) « Coupe du monde de rugby France 2023 », M. Claude Atcher, accompagné de Mme Lydie Emeraud, directrice déléguée aux affaires juridiques au sein du Comité d'organisation France 2023, et de M. Tanguy Hergibo, chargé des relations institutionnelles et des instances de gouvernance au sein du cabinet du directeur général.

La France est devenue une terre d'accueil des grands événements sportifs internationaux. Ce n'est pas un hasard, mais le fruit d'une réflexion menée après l'échec de l'attribution des jeux de 2012. Pour pouvoir accueillir les jeux un jour – nous savons maintenant que ce sera en 2024 –, il fallait avoir une culture des grands événements, développer les investissements et faire éclore un écosystème favorable.

L'équipe de France de football a été championne du monde en 2018, deux ans après l'accueil de l'Euro 2016. L'équipe de France féminine a réussi à se hisser en quart de finale lors de la coupe du monde de 2019 organisée en France.

Nous vous accueillons alors même que la coupe du monde de rugby est aujourd'hui en cours au Japon, dans des conditions météorologiques compliquées. Nous ne pouvons d'ailleurs pas être insensibles à cette problématique, compte tenu du triste spectacle donné récemment lors des championnats du monde d'athlétisme.

Comment assurer que l'organisation de ces grands événements ne répond pas d'abord à des enjeux financiers ? Comment préserver la santé et la dignité des sportifs ?

Notre commission est celle de la communication et des médias, mais aussi celle de l'éducation et de la culture. Nous restons donc attachés au sport ainsi qu'aux valeurs humanistes.

Je vous laisse présenter les enjeux de l'organisation de la coupe du monde de rugby en termes d'organisation, de territoires, de mobilisation des compétences, puis je laisserai mes collègues vous interroger.

Monsieur le directeur général, vous avez la parole.

**M. Claude Atcher, directeur général du groupement d'intérêt public « Coupe du monde de rugby France 2023 ».** – Madame la présidente, mesdames et MM. les sénateurs, merci de nous accueillir dans cette magnifique maison. Nous sommes ravis de pouvoir échanger avec vous et faire un point sur la préparation de ce bel événement sportif, en pleine coupe du monde au Japon, qui précède celle qui aura lieu en France. Nous serons définitivement propriétaires de l'événement le 3 novembre. Jusqu'à cette date, les Japonais et nous sommes colocataires.

Ceci me donne l'occasion de prodiguer des encouragements à l'équipe de France qui, après quelques années compliquées, a réussi à atteindre les quarts de finale. J'espère qu'elle ira plus loin, car elle compte parmi elle des joueurs de talent qui ont travaillé dur pour se préparer. Sans faire injure à nos amis Gallois, les quarts de finale ne sont pas les plus compliqués de tous : on a en effet évité les All Blacks, les Anglais et les Sud-Africains. Nous nous faisons la remarque, avec Michel Savin : dans le succès d'une coupe du monde, on trouve une part de préparation et de talent, mais aussi une part de chance. Celle-ci pourrait tourner en faveur de l'équipe de France. En tout cas, nous allons continuer à l'encourager.

Je voudrais revenir un instant sur ce qui s'est passé au Japon et sur les trois matches annulés à cause du typhon Hagibis. Globalement, si l'on en tire un premier bilan, il s'agit d'une coupe du monde extraordinaire, car le Japon n'occupe pas une place de premier plan dans le monde du rugby. Or le pays est mobilisé et les dirigeants ont su trouver les arguments pour inciter les Japonais à assister aux matches. Tous les billets sont vendus. Les recettes de billetterie constituent des repères importants en prévision de 2023.

Le dernier match contre l'Écosse a attiré 34 millions de téléspectateurs. Un Japonais sur quatre était devant sa télévision pour y assister.

En France – même si le Japon compte deux fois plus de population que notre pays -, le record reste la coupe du monde 1998, avec 22 millions de téléspectateurs. C'est dire l'engouement que cette manifestation a suscité au Japon. C'est pour nous un formidable challenge, un beau tremplin que nous offrent les Japonais pour préparer 2023. On va essayer d'en tirer le maximum de leçons.

À quatre ans de l'organisation de la coupe du monde de rugby, vous nous donnez l'occasion de vous exposer la situation en termes de préparation, d'enjeux et de défis sportifs, mais aussi les grands principes généraux qui vont procéder à l'organisation de cet événement.

En 2007, j'étais directeur de la Coupe du monde de rugby. On m'a souvent demandé quelle était la différence entre 2007 et 2023. Une première différence est liée à l'environnement économique de cette manifestation. Seize ans après, cet environnement a évidemment changé, principalement en matière de communication. L'essence même de la démarche réside dans son aspect sportif, mais un tel événement a aussi un impact économique et social sur le pays. Nous ne remplissons pas notre mission si nous passons à côté.

Je rappelle que le Comité d'organisation de la coupe du monde 2023 est un GIP. L'État y figure en tant qu'actionnaire à hauteur de 37 %, la Fédération à hauteur de 62 % et le Comité olympique à hauteur de 1 %.

Nous avons une mission d'intérêt général. Nous ne sommes pas une société privée chargée de réaliser des bénéfices pour le compte des actionnaires. L'objectif est d'équilibrer les comptes et, dans un deuxième temps, d'essayer de ramener le financement nécessaire pour accompagner le développement du rugby.

Le rugby aura 200 ans en 2023. Il est né en 1823, dans le village de Rugby, après un acte disruptif d'un jeune lycéen, William Webb Ellis, qui s'est saisi à pleines mains du ballon lors d'un match de football pour aller le porter dans les cages. Le Trophée Webb Ellis, est la récompense décernée à l'équipe vainqueur de la Coupe du monde de rugby à XV. William Webb Ellis est enterré à Menton. Il adorait en effet la France et y a longtemps vécu.

Les choses se sont compliquées rapidement, les Anglais ayant estimé que, pour avancer, il fallait se passer le ballon en arrière.

En 1995, dans le cadre de la coupe du monde organisée en Afrique du Sud, le rugby a démontré qu'un sport pouvait accompagner les bouleversements vécus par tout un pays. Je me souviendrai toujours de l'image de Nelson Mandela entrant dans le stade, revêtu du maillot des Springboks, qui symbolisait alors l'apartheid, le rugby étant autrefois réservé aux blancs.

Le rugby est ensuite devenu professionnel, avec les avantages et les inconvénients que cela comporte. Il est aujourd'hui, à mon sens, en situation de déséquilibre par rapport à ses valeurs initiales. Je pense que la coupe du monde de 2023 a pour seconde mission de rétablir cet équilibre.

Notre troisième mission concerne bien évidemment l'attractivité de la France. On s'est demandé comment nous avons fait pour obtenir l'organisation de la coupe du monde, alors que tout désignait l'Afrique du Sud comme vainqueur. Je dis souvent que la France est un pays incroyable, doté d'une expérience des événements sportifs unique au monde. Nous sommes les seuls à avoir une délégation interministérielle aux grands événements sportifs, ce qui démontre notre culture en la matière.

Nous disposons par ailleurs de toutes les infrastructures nécessaires en matière de transport ou d'hôtellerie. Nos stades ont tous été rénovés ou récemment construits pour l'euro 2016.

Ce sont ces arguments qui nous ont fait gagner le droit d'accueillir la coupe du monde 2023. Un des objectifs sera de mettre en valeur notre pays, tant sur le plan économique que sur le plan de son image internationale.

Une des ambitions de la coupe du monde sera aussi de participer à la protection de l'environnement et à la lutte contre le réchauffement climatique. Je suppose que tous les organisateurs d'événements sportifs disent la même chose, mais il faut se donner les moyens de diminuer l'impact carbone, même si un impact carbone zéro est impossible. Nous allons mettre en place des mesures afin de protéger concrètement l'environnement et sensibiliser les populations composant la grande famille du rugby mondial à ce sujet.

Si on n'arrive pas à inverser la courbe du réchauffement climatique, les îles Fidji, Samoa et Tonga auront disparu entre 2040 et 2050. Quand on connaît leur place dans la culture du rugby, on se dit qu'on doit impérativement attirer l'attention du monde entier sur ce problème. Nous allons en faire un élément important du positionnement de cet événement.

Il s'agit par ailleurs de se positionner par rapport aux vertus éducatives du rugby. J'ai longtemps travaillé en Asie sur le développement de ce sport. Dans un grand nombre de pays, la pratique du rugby est rattachée au ministère de l'éducation nationale, car beaucoup considèrent que le rugby peut permettre à des jeunes de mieux se structurer dans leur développement personnel – et j'en fais partie.

Il nous faut sortir du sport spectacle et remettre au goût du jour les principes éducatifs portés par le rugby en matière de respect des règles et de solidarité. Nous travaillons avec l'éducation nationale sur ce sujet.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Merci de ce propos liminaire.

La parole est au rapporteur pour avis.

**M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis.** – Monsieur le directeur général, après avoir remporté l'organisation de la coupe du monde de rugby pour 2023, il faut maintenant réussir à l'organiser.

Tout le monde vous souhaite une totale réussite en ce domaine, mais je me ferai ici l'avocat du diable pour dire que certains trouvent les matches qui se déroulent au Japon assez déséquilibrés. On retrouve d'ailleurs souvent les mêmes nations et on arrive dans les éliminatoires à des scores assez tranchés. Quel est votre sentiment sur ce point ?

Chercherez-vous à en tirer des enseignements en vue de la coupe du monde de rugby 2023, ou des jeux Olympiques qui doivent se tenir l'année prochaine à Tokyo avec du rugby à sept ?

Vous mettez la notion d'héritage en avant et vous avez raison de le faire, mais votre objectif est-il bien de faire en sorte que le rugby soit présent partout à travers les événements, la promotion, le sport scolaire, etc. ?

**M. Claude Atcher.** – Le rugby n'est pas un sport aussi universel que le football, et je pense qu'il ne le deviendra jamais. Il ne pourra pas s'adresser de la même manière à la population mondiale.

Malgré cela, il existe des différences de score concernant les matches de poule. Des nations sont aujourd'hui en quarts de finale pour la première fois de leur histoire. La Géorgie a largement défendu sa place, l'Uruguay a battu les Fidji. L'évolution est donc en marche. Les choses prendront cependant du temps. On peut penser qu'elles auront progressé en 2023. Par ailleurs, la Fédération internationale essaye d'aider certaines équipes du Tier 2 à améliorer leur niveau sportif.

Vous avez par ailleurs évoqué les jeux Olympiques et le rugby à sept. Celui-ci demande moins de joueurs et permet donc à plus de pays de le pratiquer. Les femmes peuvent y jouer plus facilement, car il nécessite des gabarits moins lourds.

Dans les pays asiatiques, l'augmentation du nombre de licenciées pratiquant le rugby à sept est de 37 %. Paradoxalement, les pays qui ont une culture du rugby plus développée le favorisent moins.

Je considère que le rugby à sept est complémentaire du rugby à XV. Certains veulent les opposer, mais c'est une erreur. Le rugby à sept aide à la promotion du rugby à XV. Les deux vont permettre au rugby de grandir et d'être plus populaire. Aujourd'hui, les États-Unis sont candidats à l'organisation de la coupe du monde en 2027, et les Russes ont mené une coupe du monde correcte. Je suis donc optimiste.

La décision d'organiser la compétition internationale au Japon a été prise en 2008. J'ai fait partie des quatre ou cinq personnes qui ont porté ce dossier. Des journalistes me font remarquer qu'il n'est pas très intelligent d'avoir organisé la coupe du monde au Japon en septembre-octobre, en pleine période des typhons.

Entre 1998 et 2008, pas un typhon n'avait dépassé le niveau 1. Notre climat a changé. Malheureusement, les phénomènes climatiques sont aujourd'hui amplifiés. Personne ne pouvait imaginer la puissance du typhon qui a dévasté le Japon le week-end dernier.

Lorsque la Fédération japonaise de rugby a décidé d'organiser le mondial 2019, ce n'était pas pour des raisons financières, comme pour le championnat du monde d'athlétisme, à Doha. Elle pensait même qu'elle allait perdre de l'argent, le Japon n'étant pas culturellement un pays de rugby. Il faut donc replacer les situations dans leur contexte.

La décision a été prise pour développer le rugby sur le continent asiatique. Cette coupe du monde va certes générer beaucoup d'argent, mais ce n'était pas l'objectif initial. Toutefois, 94 % des recettes seront redistribuées aux fédérations pour développer le rugby à travers le monde.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – La parole est à présent au président du groupe d'études sur les pratiques sportives.

**M. Michel Savin, président du groupe d'études sur les pratiques sportives.** – Monsieur le directeur général, à l'inverse des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, très ciblés sur la région parisienne et Paris, la coupe du monde de rugby 2023 va concerner une dizaine de villes, l'objectif étant d'essayer de toucher le plus grand nombre de territoires.

Pouvez-vous nous expliquer le processus des camps de base ? Quels critères avez-vous définis ? Existe-t-il une volonté d'implanter des camps de base sur des territoires qui n'ont pas été retenus pour la compétition, mais qui ont peut-être tout intérêt à avoir une activité autour de la coupe du monde ?

La coupe du monde dure 45 jours, et vous avez proposé de garder l'ensemble des équipes jusqu'à la fin de la compétition. Les équipes éliminées pourront donc demeurer sur le territoire français et y pratiquer des activités. Pouvez-vous nous préciser votre objectif ? Avez-vous la garantie que les joueurs resteront bien sur le territoire ?

Vous espérez réaliser des bénéfices. Comment seront-ils répartis ? Qui, de la Fédération ou du GIP, sera chargé d'attribuer ces fonds ?

**Mme Lydie Emeraud, directrice déléguée aux affaires juridiques au sein du Comité d'organisation France 2023.** – Cette compétition dure en effet un mois et demi. Les athlètes, qui arriveront avant la compétition, vont rester sur notre territoire un peu plus de deux mois. Ils seront hébergés dans l'un des 53 camps de base qui ont été sélectionnés.

Début 2019, nous avons publié un appel à manifestation d'intérêt auquel pouvaient répondre les collectivités. Les critères étaient assez techniques : il fallait proposer un hôtel, un camp d'entraînement extérieur et intérieur, une salle de musculation, une piscine.

Nous avons demandé que chaque candidature soit portée par un club de rugby, afin que ceux-ci soient au cœur du dispositif. Nous avons reçu 100 propositions. L'appel est aujourd'hui clos. Nous sommes en train de vérifier que chaque candidature répond bien aux exigences qui ont été formulées.

Le GIP procédera à leur visite en 2020. Un choix de 53 camps de base sera effectué en 2022. Les équipes y seront hébergées. Ce sera l'occasion de proposer des actions pour intégrer les équipes à la culture locale.

Treize régions et 56 départements sont représentés dans les camps de base, avec un maillage territorial très large, qui ne comprend toutefois pas l'outre-mer.



**M. Claude Atcher.** – Si on veut lutter contre le réchauffement climatique, il est difficile de justifier le transport des équipes outre-mer. Les équipes doivent bénéficier des mêmes conditions de préparation pour garantir l'équité sportive. Il est donc compliqué de prévoir des camps de base outre-mer.

Nous avons proposé dans le dossier de candidature d'accueillir les équipes jusqu'à la finale. La règle de la compétition veut que les équipes quittent le territoire dans les 24 heures suivant leur dernier match.

Cette règle budgétaire a tout son sens, mais lorsque j'étais responsable de la coupe du monde 2007, j'ai mis l'équipe des Tonga dans l'avion six heures après leur dernier match ! Ce n'est guère facile à admettre en termes de valeurs sportives. En outre, tous ces joueurs voyaient la finale chez eux, devant leur téléviseur.

On a donc décidé d'inviter toutes les équipes jusqu'à la finale dans le cadre d'une convention avec la Fédération, qui va leur proposer un programme en fonction de leur lieu d'hébergement. Ce programme comprendra des échanges culturels et sportifs, dans les collèges, les lycées, sur le plan musical, etc.

On gardera des équipes dans la région où ils ont séjourné pendant la première phase de la compétition, ou on les enverra dans une autre région participer à l'animation du territoire. On peut même aller jusqu'à des matches de démonstration.

Certaines villes hôtes, qui vont avoir quatre matches, comme Saint-Étienne, n'auront plus de compétition fin septembre. On peut donc garder une équipe dans la région jusqu'à la finale. On invitera tous les joueurs à une grande fête le jour de la finale afin de leur permettre d'y assister dans le stade où ils auront joué.

Quant à la partie financière, je précise qu'un article figure dans la déclaration constitutive du GIP précisant les conditions de distribution du boni de liquidation de la coupe du monde de rugby. On espère tous faire des bénéficiaires.

En 2007, le bénéfice était de 34 millions d'euros. Sur le budget prévisionnel pour 2023, on est entre 50 et 80 millions d'euros de résultats, si on respecte l'ensemble des objectifs qu'on s'est donné, notamment en matière de contrôle des dépenses et de recettes.

Ce boni de liquidation sera distribué pour financer des actions de développement de projets portés par des associations reconnues d'utilité publique, votés par le conseil d'administration du GIP à la majorité qualifiée. L'État et la Fédération devront obligatoirement se mettre d'accord sur le financement de ces actions.

Ce n'est pas la Fédération française de rugby (FFR) qui attribuera le boni de liquidation. Toutes les collectivités peuvent y prétendre. Une ville peut avoir besoin d'un terrain synthétique du fait de l'augmentation de ses licenciés. Le boni peut servir à financer tout ou partie du terrain.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – La parole est aux commissaires.

**M. Claude Kern.** – Je voudrais revenir sur la notion d'héritage. Comment vont être traités les territoires qui ne sont pas reconnus comme des terres de rugby – même si les clubs sont répartis sur l'ensemble de la France – avant le démarrage de la compétition ?

Par ailleurs, comment avez-vous financé l'achat de l'événement ?

**M. Jacques Groperrin.** – Monsieur le directeur général, j'ai apprécié vos propos liminaires sur le Japon. J'en parlais hier avec mon collègue Max Brisson, qui en revient. Nous nous réjouissons que tous les Japonais soient derrière l'événement, mais peut-être est-ce parce qu'ils craignent par-dessus tout de perdre la face. Pour un Japonais, c'est terrible.

Je voudrais également pousser un « coup de gueule » contre Daniel Herrero, et je souhaiterais que vous lui en fassiez part. Il a dressé de l'équipe de France un tableau qui ne fait pas honneur à un ancien rugbyman. Chacun devrait au contraire la soutenir. Je suis ravi que la réussite des Français prouve qu'il ne s'agit pas d'une petite équipe.

En matière sportive, on ne sait jamais ce qui peut se passer, et je suis convaincu que vous êtes en train de construire quelque chose de fort. C'est un ancien judoka qui vous le dit !

D'autre part, le fait de participer à un événement de ce type est fondateur. Les valeurs de la République se partagent à travers ce genre de mouvement.

Par ailleurs, pourquoi n'êtes-vous pas indemnisé comme Tony Estanguet pour les jeux Olympiques de 2024 ?

N'y a-t-il pas quelque chose à faire par rapport aux Jeux handisport pour mettre en valeur des gens qui jouent différemment ?

Enfin, qu'avez-vous prévu en 2023 s'agissant de manifestations comme celles des « gilets jaunes » ou autres ?

**M. Antoine Karam.** – Monsieur le directeur général, je viens d'un territoire, la Guyane, situé à côté du Brésil, où le rugby n'existait pas. On y préfère en effet le football. Le ballon ovale y est arrivé en 1963 avec un professeur basque, supporter du Biarritz olympique Pays basque. L'élève que je fus a longtemps conservé ce ballon de rugby comme un souvenir inestimable – bien que je sois un « footeux ».

On compte aujourd'hui en Guyane un millier de licenciés et de nombreux clubs. Le président Laporte a lui-même séjourné chez nous l'année dernière. Si la Guyane ne dispose pas de camp de base parce qu'elle est trop éloignée de la métropole, elle a cependant besoin d'équipements. Il faut en effet attendre que les matches de football s'arrêtent pour installer des poteaux, car on estime que le rugby dégrade les terrains. Y aura-t-il des retombées financières pour les petites ligues et pour les clubs, afin que ceux-ci bénéficient d'équipements, car la Guyane compte quelques jeunes espoirs internationaux et même des équipes féminines ?

**M. Stéphane Piednoir.** – Monsieur le directeur général, la ventilation des bénéfices que vous espérez sur le modèle de l'organisation de 2007 me semble très intéressante, tout comme le mode de désignation des bénéficiaires.

Pour le reste, il faut bien reconnaître que nos victoires sont étriquées, le plus gros exploit de l'équipe de France étant d'avoir fait match nul contre l'Angleterre. Pour générer un engouement comme celui qu'on a connu en 2018 avec le football, il faut des résultats. J'ai bon espoir que cela évolue favorablement.

Je voudrais par ailleurs vous interroger sur la contractualisation que vous envisagez avec l'éducation nationale. Il serait extraordinaire de voir des équipes nationales faire des démonstrations dans les écoles.

**M. Max Brisson.** – Monsieur le directeur général, sénateur du département des Pyrénées-Atlantiques, terre de rugby, je me devais de prendre la parole. Je n'aurais jamais imaginé, dans mon enfance, que Biarritz puisse être battu par Vannes ou Rouen, preuve que le rugby a évolué dans sa couverture géographique.

J'étais au Japon avec le département des Pyrénées-Atlantiques, à l'invitation du gouverneur de la préfecture de Yamanashi, où le typhon Hagibis nous a empêchés de voir le match France-Angleterre. L'équipe de France s'y trouvait en zone d'acclimatation avant de rejoindre son camp de base et de participer à la coupe du monde.

J'ai été très impressionné par la mobilisation des territoires japonais autour de la coupe du monde, mais aussi par le fait que les préfectures regroupent les opérations autour de la coupe du monde du rugby 2019 et des jeux Olympiques 2024. J'ai d'ailleurs eu le bonheur d'être reçu par le président du Comité olympique japonais, M. Yamashita.

Ne pourrait-on nous aussi envisager de lier les manifestations de 2023 et 2024 qui auront lieu en France, et travailler avec l'éducation nationale, les collèges, à travers les conseils départementaux, les lycées, à travers les conseils régionaux, ou Atout France pour ce qui concerne la promotion des territoires ?

Je vous remercie enfin pour votre intervention très positive, conforme aux valeurs du rugby.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je souscris totalement au diagnostic que vous avez formulé à propos du Japon.

Le groupe d'amitié France-Japon, présidé par David Assouline, s'est rendu au printemps dernier au Japon, où nous avons pu faire le même constat. Nous vous ferons parvenir son rapport. Il complétera ce que vient d'expliquer M. Brisson au sujet de la corrélation entre les deux événements, dont nous pourrions nous inspirer.

**M. Olivier Paccaud.** – Monsieur le directeur général, je commencerai par une remarque à propos de votre slogan. « *We are rugby* » : la commission de la culture est attachée à la francophonie. Nous avons une très belle langue : autant la faire vivre ! Je suppose que nos camarades anglophones n'auraient rien contre une formule en français.

Vous avez parlé de l'histoire du rugby. Avec M. Manable, nous nous insurgons : le rugby, d'une certaine façon, est né chez nous avec la soule – ou la chôle qui se pratique encore dans un village appelé Tricot. C'est un rugby de rue assez viril qui consiste à se passer le ballon par-dessus les maisons. Ce jeu remonte au Moyen Âge.

Par ailleurs, j'ai cru vous entendre dire, concernant la répartition des fonds, que vous ne travailleriez pas avec la Fédération...

**M. Claude Atcher.** – Ce n'est pas tout à fait ce que j'ai dit.

**M. Olivier Paccaud.** – En 1998, lors de la coupe du monde de football, des redistributions avaient été organisées sur tout le territoire par la Fédération qui, avec les ligues, constitue un lien difficilement remplaçable.

Les collectivités et les clubs peuvent directement avoir affaire au GIP, mais j'ai senti une pointe de tension – je me trompe peut-être.

**M. Laurent Lafon.** – Tout d'abord, je partage la remarque d'Olivier Paccaud concernant le titre de votre document.

Une règle a-t-elle été définie concernant la prise en charge des dépenses des collectivités qui accueilleront des aménagements temporaires, comme les « fans zones » ? Quelle est la participation éventuelle du Comité d'organisation et des collectivités ? S'agit-il d'une règle générale ou cela se négocie-t-il au cas par cas ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Monsieur le directeur général, vous avez la parole pour répondre à cette première série de questions.

**M. Claude Atcher.** – Tout d'abord, M. Kern s'est demandé comment sensibiliser les territoires et les animer avant et après la coupe du monde.

Nous avons mis en place, avec la FFR, des comités locaux de coordination. Ils ont trois missions essentielles, animer, mobiliser, promouvoir la coupe du monde de rugby. Y sont représentés les organismes décentralisés de la FFR – ligues régionales, comités départementaux et clubs. Sont également représentées les différentes associations professionnelles comme les chambres de commerce, les chambres d'artisanat, le MEDEF, ainsi que les collectivités – conseils régionaux, conseils départementaux villes –, de façon à nourrir une réflexion permanente.

Que se passera-t-il après la coupe du monde 2023 ? En 2007, le nombre de licenciés avait augmenté de 35 % en moyenne sur l'ensemble du territoire. En 2009, on avait toutefois perdu 50 % de ces 35 %. On travaille donc à un plan qui permette d'identifier club par club les ressources, les infrastructures, les équipements et le matériel nécessaires pour faire face à cette augmentation. Nous avons la faiblesse de croire que la coupe du monde va attirer de nouvelles populations.

Le GIP étudie avec le ministère du travail la mise en place d'un diplôme d'administrateur de club et la signature de 2 023 contrats d'apprentissage répartis entre les 2 000 clubs du territoire français dans le cadre de centres de formations d'apprentis (CFA). Nous allons réaliser une analyse des besoins et identifier les actions nécessaires pour accueillir ces nouvelles recrues dans les meilleures conditions.

À partir de 2023, nous allons pérenniser entre 300 et 400 emplois pris sur le boni de liquidation de la coupe du monde de rugby pour les répartir géographiquement sur l'ensemble du territoire.

Les territoires d'outre-mer seront bien évidemment concernés, même s'ils ne le sont pas par les camps de base.

Combien a coûté l'achat de l'événement ? Ce n'est pas une question taboue. Nous avons acquis les droits d'organisation, le *sponsoring* et les droits d'hospitalité.

En tant qu'organisateur, nous avons donc aujourd'hui les mains libres. Nous avons payé les droits d'organisation 170 millions d'euros, les droits de *sponsoring* 30 millions d'euros et les droits d'hospitalité 80 millions d'euros.

Ceci représente un investissement, mais il a été mesuré et calculé en liaison avec l'État et l'inspection générale des finances (IGF), qui a réalisé un audit complet du dossier de candidature.

Cela nous laisse les mains libres sur un grand nombre de sujets. Le GIP a ainsi la maîtrise de tous les droits de restauration. C'est un sujet extrêmement important pour la dynamique de mobilisation des territoires. On ne va pas servir à Toulouse les mêmes menus qu'à Lyon, Saint-Étienne ou Lille. On s'approvisionnera auprès d'un circuit court, et on favorisera les métiers de bouche locaux. Personne ne nous imposera de boissons américaines. Nous consommerons des jus de fruits français, des vins français, du champagne français. On mangera des produits français. C'est la raison d'être d'un événement sportif.

Monsieur Groperrin, j'ai travaillé huit ans au Japon. Je connais donc bien ce pays. C'est moi qui ai fait venir en France le gouverneur de Yamanashi, il y a deux ans et demi pour rencontrer les instances sportives françaises de manière à promouvoir ce territoire. Aujourd'hui, onze équipes de France vont se préparer à Yamanashi pour les jeux Olympiques.

Rien ne peut donc empêcher les équipes, lors de la future coupe du monde de rugby ou des prochains jeux Olympiques, de se préparer en France. Les collectivités ont intérêt à utiliser le rugby comme porte d'entrée dans les fédérations sportives et auprès des comités olympiques pour proposer des camps d'entraînements sur leur territoire. C'est une opportunité à saisir. Le Comité d'organisation favorisera ce genre de contacts à chaque fois qu'il le pourra.

Je reviens sur la mobilisation de la France et les vertus républicaines que vous prôniez. J'ai la faiblesse de penser qu'un événement comme la coupe du monde de rugby va apporter un supplément d'âme à la société française. C'est notre ambition. Certes, nous ne sommes pas des politiques, mais nous avons un discours politique. Cet événement, il faut l'ancrer dans la société française, en faire un acte social, le mettre au service des territoires.

Deux mots s'agissant de l'équipe de France. Je rappelle que notre équipe de moins de vingt ans est deux fois championne du monde. On peut être dubitatif devant les résultats face au Japon, mais on est cependant en quarts de finale. Une génération de joueurs talentueux et ambitieux arrive sur le terrain. Un équilibre a été trouvé. On va découvrir ces jeunes joueurs lors du tournoi des six nations, en 2020. Une compétition reste une compétition, mais je suis très optimiste sur nos capacités d'être champions du monde en 2023. Si ce n'est pas le cas, on aura manqué une opportunité.

S'agissant des Jeux handisport, j'ai rencontré Mme Cluzel il y a quelque temps. C'est l'un des objectifs prioritaires du Comité d'organisation. On a discuté de plusieurs projets, dont celui d'inclure dans le programme des volontaires un nombre important de personnes en situation de handicap. On va aussi réfléchir à la possibilité de faire travailler des centres d'aide par le travail (CAT) sur des objets promotionnels ou publicitaires qui doivent être distribués à différentes populations.

Je rappelle que la FFR a mis en place au stade de France un dispositif destiné à permettre à des personnes aveugles de suivre un match commenté par des commentateurs spécialisés. Nous le reproduirons en 2023.

Par ailleurs, nous avons mis en place depuis mars un plan de gestion de risques extrêmement détaillé en nous basant sur l'expérience de 2007. Nous avons un plan B, un plan C, voire un plan D pour chacun des 48 matches de la coupe du monde de rugby.

Je ne sais ce qui s'est passé au Japon puisque, le mardi précédant le week-end des derniers matches de poule, la manifestation devrait être délocalisée à Ōita. L'équipe de France devait être transférée pour y jouer le match contre les Anglais à huis clos. Le jeudi, la décision était différente. Je n'en connais pas les raisons.

Nous avons quant à nous des solutions de repli pour chaque match. On a la chance, en France, d'avoir des villes qui comptent deux stades. Les solutions sont souples à mettre en œuvre : le premier scénario prévoit en premier lieu de jouer le match dans un stade en présence de spectateurs, le second de le jouer sans spectateurs mais en le retransmettant à la télévision, le troisième de le jouer à huis clos, avec une simple production télévisée.

Monsieur Karam, concernant les retombées financières, les petits clubs sont évidemment en première ligne. Les décisions qui seront prises par le conseil d'administration favoriseront les clubs amateurs sans ressources, par rapport à des clubs professionnels.

Nous avons engagé des discussions avec l'éducation nationale. En 2007, un programme appelé « *scolar rugby* », mis en place un an avant la coupe du monde, a permis de distribuer dans les collèges du matériel d'initiation au rugby. Ce programme a touché 370 000 jeunes, qui ont tous été invités aux matches. Nous allons essayer de reconduire ce programme avec l'éducation nationale et de l'améliorer.

Deuxième projet avec l'éducation nationale, faire chanter les hymnes des 48 matches par des collégiens ou des lycéens. L'hymne est un moment important. Les joueurs sont très concernés. Nous allons mettre en place un programme qui va permettre à des jeunes, durant un an, de bénéficier de cours sur le pays dont ils vont interpréter l'hymne.

Nous avons passé un contrat avec l'Opéra-Comique pour que celui-ci mette en œuvre l'orchestration et la chorégraphie. Cent cinquante jeunes par pays, soit 12 000 personnes au total, deviendront acteurs de la coupe du monde.

Quant au slogan, je rappelle que celui de 2007 était « Aller au contact » et qu'on ne l'a jamais traduit en anglais. On va changer de signature d'ici 2023, et on a bien en tête qu'il faut qu'elle soit en français, la coupe du monde se déroulant en France.

Je n'ai pas dit que la FFR était écartée : j'ai précisé qu'elle n'était pas seule décisionnaire. On a créé un Comité héritage, à propos duquel on a d'ailleurs sollicité le Sénat pour qu'il délègue un sénateur afin de participer aux décisions concernant la distribution des fonds destinés à financer les projets.

Je sais que le président du Sénat s'y est opposé. Je pense que ceci résulte d'une incompréhension. Un député est déjà présent au sein de ce Comité. Il me semble important qu'un sénateur y siège également, ce débat devant présider à l'éligibilité des projets qui seront financés. L'État et la FFR devront tomber d'accord sur le financement. Il y va de l'intérêt général de la collectivité.

Concernant les « fans zones », nous considérons que cette appellation est davantage associée au football qu'au rugby. C'est une notion qui n'est pas toujours valorisante. Nous souhaitons que les villes ou les collectivités mettent en place des espaces d'animation liés au rugby, afin de mettre la culture française en avant. Nous leur laissons le soin de nous proposer des projets autofinancés ou pouvant faire l'objet de financements de partenaires de la FFR. Nous laissons la porte ouverte à leur créativité.

Si la France est en demi-finale, des « fans zones » seront automatiquement mises en place. On n'est pas certain que le faire dès le début de la compétition apporte une grande valeur ajoutée. Lors de l'euro 2016, ces « fans zones » ont coûté une fortune et sont demeurées vides certains jours. On a essayé de meubler avec des jeunes de l'Union nationale du sport scolaire (UNSS), mais ce n'était pas forcément efficace. Pour le reste, on préfère parler de « nuits du rugby », de « festivals du rugby » ou de « villages du rugby ».

Enfin, je suis entièrement avec M. Brisson, je l'ai dit : il me paraît intéressant de proposer aux collectivités d'associer l'accueil des équipes en lien avec les comités olympiques pour assurer la promotion du territoire auprès des autres équipes.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – La parole est aux commissaires.

**Mme Catherine Dumas.** – Tout d'abord, merci de nous avoir communiqué votre charte éthique – même si je fais mienne la réflexion concernant le slogan en anglais. Merci également pour votre volonté de porter cette équipe et ses jeunes talents au plus haut niveau.

Je voudrais savoir, en tant qu'élue de Paris, comment la coupe du monde de rugby de 2023 se positionne par rapport aux jeux Olympiques de 2024, notamment en matière de démarchage des sponsors et de relations avec les collectivités.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Monsieur le directeur général, pour avoir joué longtemps au football et l'apprécier profondément, je sais que se saisir du ballon rond à la main constitue un sentiment de liberté à nul autre pareil. Les Anglais ont élaboré une réglementation un peu complexe, mais intéressante, en matière de rugby pour encadrer ce sentiment de liberté.

On parle aujourd'hui beaucoup des valeurs du rugby. Or Vincent Moscato le dit très bien : on ne voit pas pourquoi le rugby véhiculerait plus de valeurs que d'autres sports.

Par ailleurs, comme le football, le rugby a évolué. Il est devenu un sport d'affrontement physique. Les parents répugnent aujourd'hui à y inscrire leurs enfants. Certains sportifs de très haut niveau sont aujourd'hui victimes de cette violence physique sur le terrain. Comment allez-vous traiter cette question dans le cadre de la coupe du monde de rugby ?

**Mme Mireille Jouve.** – Ma question rejoint celle de M. Hugonet.

Je partage les valeurs du rugby, mais sa pratique connaît un certain essoufflement chez les amateurs, en particulier les plus jeunes. La rudesse du jeu n'y est certainement pas étrangère. La coupe du monde 2023, dont l'une des principales finalités est la promotion de cette discipline dans notre pays, prendra-elle en compte cette composante et saura-elle se faire l'écho d'un rugby d'évitement, dont la finalité n'est pas forcément la percussion, et où l'on ne s'en remet pas toujours au joueur le plus puissant physiquement ?

Il me semble que cette dimension est essentielle si nous souhaitons que cette coupe du monde ait la portée escomptée en matière de pratiques accrues.

**Mme Céline Brulin.** – Monsieur le directeur général, j'ai particulièrement apprécié que vous fassiez référence à 1995 et à la lutte contre l'apartheid : c'est en effet quelque chose d'assez structurant dans le rugby et au-delà.

Par ailleurs, le fait que les équipes éliminées puissent rester en France ouvre des voies de réflexion extrêmement intéressantes.

D'autre part, vous avez évoqué de nombreux partenariats avec l'éducation nationale, les collectivités, etc., mais je ne vous ai pas entendu parler du ministère des sports. Nous sommes un certain nombre ici à éprouver des inquiétudes sur son devenir à plus ou moins long terme. Pouvez-vous nous apporter des précisions à ce sujet ? La question mérite d'être posée dans le cadre du montage que vous avez rappelé.

Enfin, quels volumes financiers représentent pour les territoires les infrastructures prévues sur ces derniers ?

**M. Christian Manable.** – Je voudrais revenir sur les propos de mon collègue Olivier Paccaud. En tant qu'historien, je réfute la thèse selon laquelle le rugby est né en 1823 en Angleterre.

On pratique la chôle dans le village de Tricot, à la limite de la Somme, depuis le Moyen Âge. Cela se joue avec un choulet, qui est l'ancêtre du ballon de rugby. Deux équipes s'affrontent, une équipe d'hommes mariés contre une équipe de célibataires, et c'est la dernière mariée de l'année qui donne le coup d'envoi. On doit faire passer le choulet au-dessus du toit d'une maison, et la violence est plus intense encore que dans les pires matches de rugby. On compte à chaque fois de nombreux blessés, et on prend la précaution de fermer les volets des maisons qui se situent le long de cette rue.

Par ailleurs, j'ai été président du Rugby club amiénois... Section football ! Au risque d'essayer les *lazzis* de cette honorable commission, je dois vous avouer que je n'ai pas un goût très prononcé pour le rugby.

Néanmoins, j'ai souvent constaté que les matches de football se terminaient par des coups de poing, alors qu'au rugby, les vaincus font la haie d'honneur aux vainqueurs. C'est ce type de valeurs que je ne retrouve pas dans le football.

**Mme Annick Billon.** – Monsieur le directeur général, le GIP s'est-il fixé des objectifs en matière de nouveaux équipements pour les territoires ? On sait en effet que la pratique de certains sports est freinée par le déficit d'équipements. Or les collectivités ne peuvent pas tout.

Participez-vous par ailleurs à la réflexion sur le sport-santé ?

Concernant le rugby féminin, la pratique ne peut se développer qu'à partir du moment où il existe des structures, mais aussi lorsque les femmes ont la possibilité de s'identifier à des joueuses. Cela signifie des retransmissions et des visages connus dans les médias.



J'en viens à la question que Dominique Vérien m'a demandé de poser. Un enfant sur cinq est victime de violences sexuelles avant dix-huit ans, qui vont du harcèlement numérique jusqu'au viol. Le sport n'est pas épargné, comme en témoigne l'association Colosse aux pieds d'argile, notamment le sport de haut niveau. Un travail en partenariat avec le ministère de la justice est-il prévu pour prémunir la société contre ce type de dérives ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – On a une équipe nationale de rugby féminine formidable.

**M. Jean-Marie Mizzon.** – Je souhaiterais revenir sur le boni de liquidation évoqué tout à l'heure. Je rêve d'un futur où les équipes du nord et de l'est de la France battront celles du sud...

**M. Claude Atcher.** – C'est déjà le cas !

**M. Jean-Marie Mizzon.** – C'est encore très parcellaire. Il n'y a pas si longtemps, cette partie de l'Hexagone était encore une terre de mission pour le rugby.

Les bonis de liquidation ne pourraient-ils pas faire l'objet d'une répartition territoriale déséquilibrée en faveur des endroits où des progrès sont à accomplir, où les marges de manœuvre sont encore importantes ? Ce critère pourrait-il être pris en compte ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Vous avez la parole, monsieur le directeur général.

**M. Claude Atcher.** – Il n'y a pas de compétition avec la ville de Paris. Il existe une véritable complémentarité. La maire de Paris s'est engagée par écrit à mettre à disposition de la coupe du monde de rugby des lieux prestigieux pour accueillir le Centre international des médias, le Centre international de télévision, et mettre en place de moyens supplémentaires pour développer le rugby à Paris.

Il n'y a par ailleurs aucune interaction avec les jeux Olympiques.

J'ai trouvé la question de M. Hugonet extrêmement intéressante. Il ne faut pas nier l'intensité de ce sport de combat collectif. Cela signifie des chocs d'une certaine intensité entre les différents acteurs, ce qui nécessite une autorité incontestable de l'arbitre.

Au rugby, vous ne verrez pas ses décisions remises en cause par les joueurs. Je pense que c'est la meilleure école de droit. Si jamais un joueur n'accepte pas la sanction - c'est assez rare, mais cela peut arriver –, on applique une punition collective qui concerne toute l'équipe : il recule en effet de dix mètres. C'est un élément important dans la façon de contrôler cette liberté dont vous avez fait état.

Je n'ai toujours pas compris pourquoi le football n'a pas matérialisé le carton jaune par une expulsion temporaire. Au rugby, c'est un élément fondamental du respect de la règle. C'est souvent lorsqu'un joueur doit sortir dix minutes que s'établit la différence. Si les footballeurs devaient jouer à neuf contre onze, cela pourrait changer leur comportement. Cette règle s'applique également au hand-ball et au basket-ball.

D'autre part, je préfère quant à moi parler de vertus que de valeurs. En effet, les valeurs du rugby sont celles du sport en général, même si le rugby possède quelques valeurs particulières, notamment du fait de la notion de sport de combat collectif.

Mme Jouve a demandé si la coupe du monde prendrait en compte la notion de contact par rapport à l'évitement. Je vais être très honnête : je ne suis pas à l'aise avec l'évolution de ce sport. Au départ, le rugby est un sport d'évitement. Malheureusement, le sport professionnel a fabriqué des joueurs qui font 1,95 mètre, pèsent 120 kilos et qui se rentrent dedans. Ce n'est pas du rugby ! L'évitement est aussi important que l'affrontement.

Autrefois, des joueurs comme les frères Boniface, Jo Maso, ou Jean Gachassin n'avaient pas les mêmes gabarits que ceux d'aujourd'hui, mais étaient capables de semer le désordre sur un terrain grâce à leur sens de l'évitement et à leurs qualités techniques.

Je fais partie de ceux qui estiment qu'il faut redonner un équilibre à ce sport. Le sport professionnel a souvent privilégié la tactique par rapport au jeu. Le premier geste essentiel, au rugby, c'est la passe. Or on en voit moins. Pourtant les meilleures équipes sont celles qui se font le plus de passes ! Ce sont des questions qu'il faut se poser pour redonner envie aux jeunes de pratiquer ce sport et aux spectateurs de se rendre dans les stades. Olivier Mantei, directeur de l'Opéra-Comique, dit que le rugby est, comme la danse, un spectacle vivant. Il nous faut donc absolument travailler dans cette direction.

Les équipes éliminées pourront soit rester dans la région qui les hébergera pendant les matches de poule, soit être déplacées dans d'autres régions. Dans le Grand Est, on n'a malheureusement pas trouvé de stades.

J'avais organisé, il y a quelques années, un match à Sochaux entre l'équipe de France et les joueurs du Pacifique. C'est une enceinte intéressante, mais on n'a pas suffisamment d'infrastructures hôtelières pour accueillir des matches de la coupe du monde. Nous avons cependant un devoir de déplacer des équipes pour réaliser des animations et créer la mobilisation.

Quant au ministère des sports, je ne sais pas trop quoi dire. Notre interlocuteur privilégié, vous l'avez compris, est la Délégation interministérielle aux grands événements sportifs. C'est elle qui fait le lien avec tous les ministères. Ce sont nos interlocuteurs quotidiens. Nous n'avons pas vraiment de missions identifiées avec le ministère des sports. Nous essayons de les tenir au courant de la préparation.

Nous travaillons avec eux sur l'augmentation de la pratique sportive. On se doit de mesurer la façon dont celle-ci évolue dans les différentes couches de la population. C'est la seule véritable collaboration que nous partageons avec le ministère des sports.

S'agissant du sport féminin, je suis fan de l'équipe de France de rugby féminine. C'est une équipe exceptionnelle, numéro deux mondiale. Certaines joueuses ont des personnalités incroyables. Nous publions un manifeste, quatre ans avant la finale, en association avec *Le Journal du Dimanche*. Je vous recommande de lire l'interview de Safi N'Diaye, qui dit que le rugby est un sport d'homme qui lui a permis de devenir une femme. Tout est presque dit dans une phrase !

Bien évidemment, le rugby féminin est une des priorités du développement de ce sport en matière d'image, de relations mères-joueuses et de pratiques. L'équipe de France a l'intention de devenir championne du monde de la Coupe de rugby féminine, qui aura lieu en 2021 en Nouvelle-Zélande. Nos joueuses en ont parfaitement les moyens.

S'agissant de la violence dans le rugby, on vient de vivre une année catastrophique, inacceptable, parsemée d'accidents mortels qui ont touché de jeunes joueurs. Le rugby est l'un des sports où les blessures par commotion sont le plus analysées, avec des médecins et des vidéos qui examinent toutes les situations. Un médecin a la capacité de faire sortir un joueur du terrain à tout moment s'il suspecte une commotion.

On a créé un carton bleu dans les championnats amateurs pour obliger le joueur chez qui l'arbitre suspecte une commotion à sortir du terrain. Ce problème est bien pris en compte pas la Fédération. Les commotions ont baissé de 16 %, même si ce n'est pas le débat, étant donné les décès qui ont eu lieu.

Par ailleurs, la FFR a mis en place cette année de nouvelles règles dans les écoles de rugby. Aujourd'hui, on y sanctionne le passage en force, comme au basket-ball. Au bout de deux contacts, les jeunes doivent rendre le ballon à l'adversaire. La prise de conscience et la volonté de diminuer les accidents sont réelles.

Concernant les violences faites aux enfants, le rugby n'est à l'abri de rien. L'association Colosse aux pieds d'argile, dont le président est un ancien joueur de rugby lui-même victime de violences sexuelles dans son enfance, essaie de sensibiliser les jeunes dans les écoles et les collèges à ce sujet.

Je ne sais comment la législation peut nous aider dans ce domaine. Je ne pense pas posséder la compétence requise pour en parler, mais je pense qu'il est nécessaire que l'État se penche sur le sujet.

Je rêve moi aussi que les équipes du nord battent celles du sud. Rouen en est un excellent exemple. Vannes est une équipe remarquable. J'espère que le stade de La Meinau, qui va être rénové, pourra à l'avenir accueillir de grands matches de rugby. Strasbourg a une très bonne équipe. Ils ont malheureusement eu quelques ennuis financiers l'année dernière.

Il n'y a aucune raison pour qu'il n'existe pas une très bonne équipe de rugby dans l'est de la France. C'est le vœu que je forme. Plus le rugby rayonnera sur ces territoires, mieux on assurera la promotion du sport.

On a assisté depuis quelques années à une évolution des typologies de joueur qui pratiquent le rugby. Celui-ci a longtemps été installé dans la ruralité, les petites villes et villes moyennes. Aujourd'hui, il s'implante de plus en plus dans les quartiers des grandes villes. On le voit au niveau des joueurs de l'équipe de France, qui viennent de Bobigny, Sarcelles ou Massy. Mathieu Bastareaud a été un des précurseurs. Aujourd'hui, on compte des joueurs comme Sekou Macalou. Je suis convaincu que le fait de mettre en place des actions de développement ou de promotion des vertus éducatives du rugby dans les zones d'éducation prioritaires (ZEP) constitue un élément important pour atteindre les objectifs de la coupe du monde.

La coupe du monde a la chance de maîtriser son organisation. La FFR, c'est aujourd'hui 1 200 matches par week-end. C'est chronophage, et elle n'a pas toutes les ressources pour développer ce genre d'action. Nous, nous disposons de ce temps pour rééquilibrer l'image du rugby et assurer la promotion du sport.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Merci d’avoir répondu à nos questions. Nous aurons sans doute l’occasion de nous revoir. Vous avez tout notre soutien. Il n’y a ici que des passionnés.

*La réunion est close à 11 heures 20.*

**Jeudi 17 octobre 2019**

- Présidence de Mme Catherine Dumas, vice-présidente -

*La réunion est ouverte à 10 h 45.*

**Proposition de loi visant à moderniser les outils et la gouvernance de la  
Fondation du Patrimoine - Procédure de législation en commission  
(articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement) - Examen du rapport et du texte  
de la commission**

**Mme Catherine Dumas, présidente.** – Nous examinons aujourd’hui la proposition de loi n° 381 (2018-2019) déposée par notre collègue Dominique Vérien le 15 mars dernier visant à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du patrimoine. Lors de sa réunion du 17 octobre, la Conférence des présidents a décidé que ce texte serait intégralement examiné selon la procédure de législation en commission prévue aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat, en vertu de laquelle le droit d’amendement s’exerce uniquement en commission. L’examen en séance plénière est programmé mercredi prochain à 22 heures...

**M. André Gattolin.** – Ce sera la nuit du patrimoine !

**Mme Catherine Dumas, présidente.** – Il sera réservé aux explications de vote et au vote du texte que nous aurons élaboré aujourd’hui.

Notre réunion est ouverte à l’ensemble des sénateurs – seuls les membres de la commission de la culture étant autorisés à prendre part aux votes – et au public. Elle fait l’objet d’une captation audiovisuelle diffusée en direct et en vidéo à la demande sur le site internet du Sénat.

**Mme Dominique Vérien, auteure de la proposition de loi.** – Nouvelle sénatrice, c’est la première proposition de loi que je dépose. J’espère que nos débats l’enrichiront. La Fondation du patrimoine est un acteur majeur du territoire, comme l’a encore montré l’initiative de Stéphane Bern et le loto du patrimoine dont la gestion des recettes lui a été confiée. Elle a besoin de moderniser ses outils, conformément aux recommandations formulées par la Cour des comptes.

Le label délivré par la Fondation du patrimoine permet à des propriétaires privés de déduire de leurs revenus 50 % du montant des travaux d’embellissement des façades extérieures des immeubles, dans certaines conditions : accord de l’architecte des Bâtiments de France (ABF) pour l’octroi du label, ou encore visibilité de l’immeuble depuis la rue. Alors que la loi n’avait pas posé de limites à ce label lors de la création de la Fondation du patrimoine, Bercy a petit à petit restreint ses conditions d’octroi, par un rescrit fiscal, le réservant aux immeubles situés dans les seuls sites patrimoniaux remarquables, ou dans des

communes rurales au sens de l'Insee, c'est-à-dire de moins de 2 000 habitants. Or la ruralité, dont nous débattons souvent, ne se résume pas aux communes de moins de 2 000 habitants, surtout aujourd'hui avec la multiplication des communes nouvelles. Nous avons donc pensé qu'élargir le seuil aux communes de moins de 20 000 habitants serait plus adapté.

Le conseil d'administration de la Fondation compte 25 membres. Celle-ci souhaite réduire cet effectif. Ma proposition prévoit 16 membres. Notre rapporteur proposera en outre de supprimer les sièges revenant à des parlementaires, car le Sénat souhaite que ceux-ci se concentrent sur les activités parlementaires *stricto sensu*.

Autre outil à la disposition de la Fondation : le lancement de souscriptions populaires. Les porteurs de projets peuvent solliciter la Fondation pour recueillir des dons ; cela donne lieu à défiscalisation. Mais certains projets ne voient jamais le jour, ou trouvent un autre financement, assurantiel par exemple, avec pour conséquence le fait que l'argent de la souscription n'est jamais utilisé. Ma proposition prévoit un mécanisme pour débloquer cet argent – dix millions d'euros sont ainsi bloqués – et le réaffecter à d'autres projets patrimoniaux.

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

**Mme Dominique Vérien.** – La Fondation ayant été créée au Sénat, il est logique que cette proposition de loi y soit examinée en premier lieu. Je remercie la présidente d'avoir bien voulu l'inscrire à l'ordre du jour.

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – Les liens entre la Fondation du patrimoine et le Sénat ont toujours été étroits. Souvenons-nous que la Fondation a été créée en 1996 sur la base d'une idée de notre ancien collègue, Jean-Paul Hugot, sénateur-maire de Saumur. C'est ensuite une initiative de notre ancien collègue Yann Gaillard qui a permis d'attribuer une fraction du produit des successions en déshérence au financement d'actions de sauvegarde du patrimoine et, particulièrement, du patrimoine public non protégé au titre des monuments historiques.

Nous ne sommes donc pas surpris que la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui, qui vise à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du patrimoine, émane une nouvelle fois de la Haute Assemblée.

Elle s'inscrit dans le cadre d'un nouvel élan en faveur du patrimoine, que nous avons bien senti au sein de notre commission ces dernières années. Nous avons pu observer que les Français apparaissent de plus en plus soucieux de la protection de leur patrimoine, comme l'a montré le succès du tirage spécial du loto mis en place pour la première fois en 2018. Nous avons également constaté à quel point la restauration du patrimoine devenait un enjeu de politique publique, compte tenu du rôle clé que celui-ci peut jouer pour l'attractivité des territoires, le développement économique, l'identité et la cohésion sociale.

Or, la Fondation du patrimoine est devenue, depuis sa création il y a 23 ans, un acteur incontournable de la protection du patrimoine dans notre pays, aux côtés de l'État, des collectivités territoriales et des associations qui œuvrent également sur le terrain. Fondation de droit privé reconnue d'utilité publique en 1997, elle est chargée de mobiliser le secteur privé pour compléter l'action de l'État en matière de protection du patrimoine, centrée principalement, faute de moyens, sur les monuments historiques.

Or la Fondation est à la croisée des chemins. Depuis sa création, ses missions se sont élargies, grâce à l'essor du mécénat à la suite de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003. Une part centrale de son activité repose sur l'organisation de souscriptions populaires en faveur de projets de restauration du patrimoine portés par les communes et des associations. Elle conclut de multiples partenariats avec des entreprises aux niveaux national et local pour faciliter la mobilisation des fonds privés en faveur de la sauvegarde du patrimoine. Elle s'est également vue confier l'an passé la gestion des recettes perçues sur le loto du patrimoine, qui doivent financer la restauration des sites en péril identifiés comme prioritaires dans le cadre de la mission de Stéphane Bern.

L'élargissement de ses missions n'est pas une mauvaise chose, tant les attentes en matière de protection du patrimoine sont multiples. Mais il nourrit la crainte que la Fondation ne finisse par trop s'éloigner de ce qui constitue son cœur de métier : la protection du patrimoine non protégé. Nous avons tous à l'esprit des images de ce patrimoine, dit « de proximité », qui, sans justifier une protection au titre des monuments historiques, présente un intérêt artistique, historique ou ethnologique suffisant pour donner à nos territoires son cachet et rendre souhaitable sa conservation. C'est pour garantir la protection de ce patrimoine, dont l'État ne peut pas se charger, et qui est souvent entre les mains de propriétaires privés, que le législateur a autorisé la Fondation à délivrer un label permettant de mieux l'identifier et d'inciter les propriétaires à le restaurer grâce à la déduction fiscale qui lui est associée, et qui s'applique pour les travaux réalisés sur lui.

Dans le même temps, la Fondation n'a jamais fait usage de certaines prérogatives que lui avait confiées la loi, telle la possibilité d'acquérir des biens menacés de destruction, de dégradation, ou de dispersion, pour en assurer le sauvetage à titre temporaire. Les raisons pour lesquelles la Fondation ne s'est pas lancée sur cette voie ne sont pas claires : une question d'ADN, m'a-t-il été répondu ; une question de moyens aussi, sans doute.

La Fondation du patrimoine n'a clairement pas les moyens du *National Trust* britannique qui lui servait de modèle ; les recettes provenant du dispositif d'adhésion restent limitées ; celles provenant du produit des successions en déshérence se réduisent chaque année ; la reconduction du Loto du patrimoine au-delà de 2020 n'est pas assurée.

D'où les objectifs de cette PPL : d'une part, redonner de la pertinence au label « Fondation du patrimoine » ; d'autre part, redonner du souffle à la Fondation.

La réforme du label fait l'objet des articles 1<sup>er</sup> et 2.

La délivrance du label est aujourd'hui conditionnée au respect d'un certain nombre de critères fixés par une instruction fiscale ; ils portent tant sur la nature du patrimoine éligible que sur les zones géographiques dans lesquelles celui-ci peut être labellisé. L'instruction fiscale en a notamment restreint l'octroi en l'orientant vers la sauvegarde du patrimoine rural.

Lors des deux contrôles de la Fondation du patrimoine que la Cour des comptes a effectués, pour son rapport public annuel en 2013 et pour son rapport sur le soutien au mécénat des entreprises en 2018, la Cour a préconisé une adaptation du dispositif du label afin de permettre à la Fondation de mieux soutenir le patrimoine non protégé dans son ensemble. Après avoir souligné, en 2013, la nécessité de « *mieux prendre en compte le patrimoine non protégé urbain et industriel* » dans le cadre du label, elle a recommandé, dans son rapport

de 2018, d'en modifier le périmètre d'application et de « *rechercher une meilleure répartition territoriale des labels* » pour assurer davantage d'équité.

Sur la base de ces observations, la proposition de loi opère deux modifications relatives au label.

À l'article 1<sup>er</sup>, elle délimite un nouveau périmètre géographique en autorisant la labellisation dans les communes de moins de 20 000 habitants, dans les sites patrimoniaux remarquables et dans les sites protégés au titre de l'environnement.

Il ne vous a pas échappé que cette délimitation a beau assouplir les règles fixées par l'instruction fiscale, elle n'en reste pas moins plus restrictive que les dispositions législatives en vigueur, qui font référence à un label en faveur du patrimoine non protégé, sans aucune condition de délivrance.

J'estime néanmoins qu'il ne serait pas raisonnable de supprimer l'ensemble des conditions fixées par l'instruction fiscale pour en revenir à la lettre de la loi. Il en résulterait une augmentation massive du coût de la dépense fiscale qui serait préjudiciable aux finances publiques ; cela pourrait fragiliser, à terme, le maintien de l'avantage fiscal, ce qui n'est pas souhaitable. Cet avantage constitue sans doute le facteur déterminant pour le dépôt, par les propriétaires, d'une demande de label.

Dès lors, que penser du seuil des communes de moins de 20 000 habitants retenu par la proposition de loi ?

Retenir un tel seuil présenterait l'avantage de couvrir l'ensemble du territoire à dominante rurale, y compris les petites villes exerçant sur les zones rurales une forte influence. Il permettrait également au label de devenir un instrument au service de la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Il pourrait ainsi concerner plusieurs villes sélectionnées dans le cadre du plan Action cœur de ville. Il pourrait également être mobilisé dans le cadre du programme d'appui aux petites centralités que le ministère de la cohésion des territoires devrait lancer dans les prochains mois.

Le coût de la dépense fiscale ne serait pas négligeable, tout en restant modéré. Dans l'hypothèse où la Fondation doublerait, d'ici à 2023, le nombre de labels qu'elle octroie chaque année, le surcoût pour les finances publiques serait de l'ordre de 5,5 millions d'euros. Cette dépense fiscale pourrait par ailleurs être compensée par les recettes de TVA perçues sur les travaux de restauration entrepris à la suite de la délivrance du label.

La Fondation du patrimoine m'a indiqué être en mesure de doubler le nombre de labels qu'elle délivre chaque année. C'était une garantie qui me paraissait nécessaire pour éviter que la protection du petit patrimoine rural ne se retrouve marginalisée par l'extension du périmètre d'application. La Fondation nous a assuré que l'augmentation de la délivrance de labels n'aurait pas d'impact sur son activité en matière de souscription. Elle a insisté sur le fait qu'elle pourrait piloter la délivrance des labels, de manière à assurer une meilleure répartition géographique des labels octroyés et à garantir que la protection du petit patrimoine rural reste assurée.

Je vous proposerai néanmoins d'adopter plusieurs amendements visant à préciser la rédaction de l'article 1<sup>er</sup>, à renforcer la qualité du label et surtout à garantir que le patrimoine rural ne soit pas la victime collatérale de l'extension du périmètre géographique.

J'en viens maintenant à l'article 2, qui prévoit expressément que les parcs et jardins et le patrimoine industriel seront bénéficiaires du label. Concernant les parcs et jardins, j'y suis d'autant plus favorable que cette précision correspond à l'intention du législateur au moment de la création de la Fondation, en 1996 : ceux-ci, ainsi que les sites naturels, avaient été cités dans les débats comme des bénéficiaires potentiels du label !

En revanche, l'introduction dans la loi d'une référence spécifique au patrimoine industriel me paraît présenter un danger réel d'exclure *a contrario* d'autres formes de patrimoines qui ont vocation à être protégés par le label, comme le patrimoine de la reconstruction ou le patrimoine du vingtième siècle, par exemple.

Les autres articles de la proposition de loi tendent à redonner du souffle à la Fondation du patrimoine.

L'article 3 réforme la composition de son conseil d'administration et en réduit l'effectif, afin de faciliter l'organisation des débats et la prise de décision. La composition qu'elle prévoit reste très dérogoire à celle des fondations reconnues d'utilité publique, avec une majorité de sièges octroyés aux représentants des entreprises privées – les fondateurs, auxquels s'ajoutent les mécènes – et des personnalités qualifiées toujours nommées par des ministères. Je vous proposerai, là aussi, une série d'amendements destinés à rapprocher, dans la mesure du possible, la composition du conseil d'administration de la Fondation du patrimoine de celle des fondations reconnues d'utilité publique et à améliorer la représentation des partenaires les plus essentiels de la Fondation en son sein.

Les articles 4 et 5 visent à améliorer les capacités financières de la Fondation.

L'article 4 l'autorise à bénéficier de dotations en actions ou parts sociales d'entreprises pour diversifier ses ressources financières.

L'article 5 lui permet de réaffecter près de 10 millions d'euros qu'elle a collectés à l'occasion de souscriptions de mécénat populaire pour des projets aujourd'hui achevés ou devenus caducs et qui se trouvent aujourd'hui immobilisés dans ses caisses, faute de dispositions précises fixant les conditions dans lesquelles elle peut procéder à une réaffectation.

Cet article soulève néanmoins un certain nombre de problèmes juridiques dans la mesure où il remet en cause les termes de contrats passés entre la Fondation du patrimoine et des maîtres d'ouvrage. Il me paraît important qu'une solution soit trouvée, car la situation actuelle, dans laquelle des dons qui ont bénéficié d'une défiscalisation sont immobilisés plutôt que de servir l'intérêt général, est inacceptable.

J'ai été guidé dans mon travail par deux objectifs.

Le premier est de conforter la mission de la Fondation en matière de protection du patrimoine de proximité. J'estime en effet que c'est dans ce domaine que l'action de la Fondation est la plus décisive et la plus attendue. Avec la disparition de la réserve parlementaire, en 2017, les communes, en particulier rurales, et les associations ont perdu un outil qui contribuait chaque année à la restauration du petit patrimoine. J'estime important que la Fondation ne se détourne pas de sa mission première, qui demeure la protection du patrimoine de proximité.



Le second objectif est d'aligner davantage la Fondation du patrimoine sur les statuts-types des fondations reconnues d'utilité publique, lorsque sa mission ne justifie pas de dérogations particulières.

**M. Franck Riester, ministre de la culture.** – Le patrimoine, qui est au cœur de la mission de votre commission, revêt depuis quelque temps une importance toute particulière pour nos compatriotes. C'est une part de notre histoire, de notre mémoire et de notre identité, présente sur tous nos territoires. C'est un levier de revitalisation et de cohésion. C'est aussi un moteur de développement économique, d'attractivité touristique, de croissance et d'emploi. Il nous revient donc de le valoriser et de le protéger pour le transmettre aux générations futures. C'est ce que contribue à faire le ministère de la culture depuis plus de 60 ans. L'an prochain, il consacrerait un milliard d'euros au patrimoine : monuments historiques, musées, archéologie, archives et architecture.

Dans cette action, le ministère de la culture n'est pas seul. Il a su, au fil des années, se doter d'outils et de partenaires essentiels, parmi lesquels, bien sûr, les collectivités territoriales, mais aussi les fondations. La Fondation du patrimoine est un partenaire très important de mon ministère. Voilà 25 ans que M. Jean-Paul Hugot remettait au ministre de la culture, M. Jacques Toubon, un rapport sur les conditions de création d'une fondation du patrimoine français. Ce rapport préconisait la création d'une structure de mobilisation des entreprises et du grand public en faveur du petit patrimoine non protégé, inspirée du modèle du *National Trust* britannique. Deux ans plus tard, cette structure devenait réalité : la loi du 2 juillet 1996 créait la Fondation du patrimoine, qui serait reconnue d'utilité publique quelques mois plus tard. J'ai une pensée pour le Président de la République, Jacques Chirac, et pour son ministre de la culture de l'époque, M. Philippe Douste-Blazy, qui ont permis cette création.

La Fondation est très mobilisée depuis sa création, sous les présidences successives de MM. Édouard de Royère, Charles de Croisset et Guillaume Poitrinal, que je remercie pour leur engagement. Elle a su développer son action en engageant des campagnes de souscriptions publiques et des campagnes de financement participatif, en mobilisant le mécénat d'entreprise ou en délivrant son propre label. Dès sa création, l'État lui a en effet confié la mission de délivrer un label en faveur du patrimoine non protégé au titre des monuments historiques. Ce label donne droit à un régime de déductions fiscales au titre de l'impôt sur le revenu. La Fondation a aussi contribué à l'initiative du loto du patrimoine, dont le succès ne se dément pas, et dont elle continue à assurer le pilotage, en lien avec Stéphane Bern et les directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

La Fondation du patrimoine se charge de la présélection des projets, en liaison avec le ministère et Stéphane Bern ; c'est elle qui assure la gestion du fonds « Patrimoine en péril », abondé par les recettes issues de ce loto. Elle a participé, dès le 16 avril dernier, à la mobilisation en faveur de Notre-Dame ; elle est l'une des trois fondations reconnues d'utilité publique qui aident l'État à opérer la souscription nationale. Son intervention a été décisive ; je souhaite ici l'en remercier. Forte de l'expérience qu'elle a acquise et de son modèle original, la Fondation du patrimoine est devenue un acteur essentiel de la protection du patrimoine.

Dans un rapport de novembre dernier, la Cour des comptes en a pris acte et a formulé une série de recommandations : renforcer l'activité de la Fondation dans les régions où elle demeure faible ; faire attester par un ABF ou, à défaut, par un délégué de la Fondation, la conformité des travaux aux projets ; instaurer une plus grande sélectivité des dossiers, dans

un contexte de baisse des ressources, en veillant à maintenir un taux significatif de cofinancement de la Fondation ; améliorer la présentation du compte d'emploi des ressources afin de le rendre plus intelligible pour les donateurs. Plus globalement, la Cour recommandait de réexaminer le dispositif de labels pour le rendre plus efficient. Dans le même rapport, elle estimait que simplifier la composition du conseil administration de la Fondation irait également dans le sens d'une plus grande efficacité.

La proposition de loi qui nous réunit aujourd'hui s'inscrit dans la lignée de ces recommandations. Je remercie Mme Vérien, membre du conseil d'administration de la Fondation du patrimoine, de l'avoir déposée. Je salue également le sénateur Alain Schmitz, délégué régional de la Fondation pour l'Île-de-France.

Le code du patrimoine dispose que la Fondation peut attribuer un label au patrimoine non protégé et aux sites. Les conditions de son octroi sont aujourd'hui uniquement définies par le bulletin officiel des finances publiques. Le label peut être délivré pour trois types d'immeubles : ceux qui constituent le patrimoine de proximité, en zone urbaine ou rurale – pigeonniers, lavoirs, fours à pain, chapelles ou moulins –, ceux qui sont les plus caractéristiques du patrimoine rural, situés dans des communes de moins de 2 000 habitants - fermes, granges, maisons de village, petits manoirs ruraux – et ceux qui sont situés dans un site patrimonial remarquable. Les jardins sont exclus du bénéfice du label.

La proposition de loi change ces critères. Son article 1<sup>er</sup> modifie le code du patrimoine pour expliciter le champ d'application du label, qui pourrait être délivré pour les immeubles situés dans les sites patrimoniaux remarquables, les immeubles situés dans les sites protégés par le code de l'environnement, et les immeubles situés dans les zones rurales - bourgs et petites villes de moins de 20 000 habitants. Cette mesure est aussi attendue dans le cadre des programmes de revitalisation des territoires. Elle sera en parfaite cohérence avec le programme Petites villes de demain que le Gouvernement est en train de mettre en place et qui cible les villes de moins de 20 000 habitants.

L'article 2 étend le bénéfice du label aux jardins, aux parcs et au patrimoine industriel, c'est-à-dire à tous les immeubles bâtis ou non bâtis situés en zone rurale et non protégés au titre des monuments historiques.

Ces deux articles aboutissent à une extension importante du champ d'application du label. C'est donc une part plus large de notre patrimoine qui sera valorisée et protégée. C'est bienvenu, d'autant que cela ne créerait qu'une dépense fiscale raisonnable au regard de l'impact de cette mesure pour les territoires et l'économie. En effet, la Fondation délivre entre 1 000 et 1 200 labels chaque année ; la Cour des comptes estime que le montant des travaux réalisés par les particuliers représente 60 millions d'euros, pour une dépense fiscale de 6,4 millions d'euros par an. L'élargissement du périmètre d'intervention de la Fondation devrait doubler à peu près le volume des interventions de la Fondation, et donc le montant de la dépense fiscale qui lui est associée.

Afin d'accompagner ces évolutions, le Gouvernement a déposé à l'article 1<sup>er</sup> un amendement visant à clarifier, par décret, les critères et les modalités d'octroi du label, notamment pour fixer le taux de cofinancement de la Fondation du patrimoine.

Cette proposition de loi modernise la gouvernance de la Fondation. L'objectif de son article 3 est de modifier la composition de son conseil d'administration pour le resserrer. Il semble en effet très souhaitable de la rapprocher du droit commun des fondations reconnues

d'utilité publique. La modification envisagée s'inscrit dans une modification plus globale des statuts, qui relèvent à la fois de dispositions législatives et réglementaires. Le nombre de membres du conseil d'administration serait réduit, passant de 25 à 16.

Le Gouvernement propose d'aller plus loin, par un amendement simplifiant les différentes catégories de membres. Nous retiendrions trois catégories : les représentants des fondateurs, mécènes et donateurs, qui détiendraient la majorité des sièges au sein du conseil d'administration, conformément à l'esprit du projet de la Fondation ; des personnalités qualifiées pouvant venir de différents horizons ; et des représentants des collectivités territoriales. Comme cela est d'usage, le nombre de sièges pour chacune de ces catégories a vocation à être défini par décret. L'État renoncerait à son pouvoir de nomination des personnalités qualifiées, qui seraient désormais cooptées par les autres membres du conseil, à l'instar de ce qui se passe dans d'autres fondations reconnues d'intérêt public. Le président de la Fondation aura vocation à être désigné parmi elles. Le Gouvernement est également favorable à la proposition de M. Jean-Pierre Leleux visant à supprimer les sièges réservés à des parlementaires au sein du conseil, conformément à la réflexion menée depuis 2015 par le Sénat sur les organismes extérieurs au Parlement.

Le Gouvernement souscrit aussi à l'amendement de M. Jean-Pierre Leleux à l'article 4, car la possibilité pour les fondations reconnues d'utilité publique de détenir de telles valeurs mobilières est prévue par la loi de 1987 sur le développement du mécénat, qui a été modifiée par la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi Pacte.

L'article 5 concerne la possibilité pour la Fondation de réaffecter des dons devenus sans objet parce que les projets seraient devenus caducs ou auraient déjà été intégralement financés. La rédaction actuelle de cet article pose question. En l'état, elle présente des fragilités au regard du respect de l'intention du donateur, et comporte de ce fait un risque fort d'inconstitutionnalité. Elle permettrait en effet à la Fondation de modifier unilatéralement l'affectation des dons à certains projets sans disposer nécessairement du consentement explicite du donateur ni de celui des maîtres d'ouvrages concernés. Il importe notamment que le consentement des donateurs soit donné explicitement, soit au moment du don, soit au moment de sa réaffectation, comme l'ont bien montré nos échanges autour de la loi pour la conservation et la restauration de Notre-Dame de Paris. Le Gouvernement propose donc la suppression de cet article, mais je m'engage à ce que nous poursuivions les échanges à ce sujet pour trouver une solution au problème.

Enfin, l'article 6 concerne la suppression de dispositions propres à la Fondation qui n'ont jamais été mises en œuvre. Il s'agit de l'insaisissabilité des biens acquis par la Fondation pour les sauvegarder et de la procédure d'expropriation au bénéfice de la Fondation. Le Gouvernement est favorable à ces suppressions.

La Fondation du patrimoine a vocation à compléter l'action du ministère de la culture avec ambition et efficacité. Le ministère est en train de se transformer. Il est bon que le Sénat propose d'adapter également l'organisation de la Fondation du patrimoine. Sous les réserves que j'ai mentionnées, le Gouvernement est favorable à cette proposition de loi. J'ai même négocié avec le ministère du budget pour qu'un accompagnement fiscal et financier soit mis en place afin de pallier l'accroissement de cette dépense fiscale. Il ne faudrait pas qu'en ouvrant davantage le nombre de labels, les petites communes soient pénalisées.

**M. André Reichardt.** – Membre de la commission des lois, je suis venu spécialement parce qu’il s’agit d’un texte sur la Fondation du patrimoine, à laquelle je souhaite rendre hommage ; et je voudrais tout particulièrement insister sur le travail remarquable de son délégué régional en Alsace. Un amendement de Mme Sittler vise à ne pas limiter aux habitants des communes de moins de 20 000 habitants l’éligibilité au label.

Je comprends la nécessité de veiller à l’impact financier, comme l’a rappelé le rapporteur. Cela dit, certaines communes de plus de 20 000 habitants ont des projets très importants, dont la réalisation serait utile au pays. Vous dites qu’on pourra compenser le surcoût pour les finances publiques par les rentrées de TVA liées aux travaux. Cela a-t-il été chiffré ? Qui y gagne ? Qui y perd ? Acceptons le pari de l’aventure : faisons un essai !

**Mme Sylvie Robert.** – Je vous prie d’excuser l’absence de notre collègue Marie-Pierre Monier. Le patrimoine suscite désormais l’intérêt de tous nos concitoyens. On ne peut que s’en réjouir. Cette proposition de loi vient donc à point nommé pour faire entrer la Fondation dans le vingt et unième siècle. Nos amendements ont pour objectif d’en enrichir le texte.

Je comprends qu’on souhaite passer de 2 000 habitants à 20 000 ; c’est cohérent avec plusieurs projets du Gouvernement que nous soutenons, notamment sur la revitalisation des cœurs de ville. Qu’est-ce que la ruralité aujourd’hui ? Cette proposition de loi pose la question. On pourrait aller au-delà de 20 000 habitants, tant c’est l’environnement qui importe. Mais cela renvoie aussi aux débats sur le périurbain et les métropoles... Encore faudrait-il que Bercy l’accepte, cela dit. Pouvez-vous nous le garantir ? Nous soutenons, en tous cas, les objectifs de cette proposition de loi.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Prenons le cas de la commune d’Arles : 52 000 habitants, mais 750 kilomètres carrés, dont les trois quarts complètement sauvages. Il serait aberrant de considérer qu’Arles est une métropole qui ne comporterait pas un patrimoine rural exceptionnel : la Camargue. Définir un seuil adapté n’a rien d’évident.

Je souhaite que le label, tel que nous le redéfinissons, ne soit pas limité au seul patrimoine immobilier. Il y a en effet un patrimoine mobilier rural de proximité qui ne bénéficie d’aucune protection, alors qu’il doit être soutenu. Certes, nous sommes à la recherche d’un équilibre fiscal difficile : ajouter ce poids dans l’un des plateaux de la balance pourrait le compromettre. Mais, prenons en considération toute une civilisation agraire qui est en train de disparaître, mais qui nous a laissé des biens mobiliers – moissonneuses-batteuses, tracteurs – qui ne sont ni inventoriés ni protégés. C’est maintenant que nous devons nous occuper de ce patrimoine, avant qu’il ne disparaisse complètement, dans cinq ou dix ans.

Je ne désapprouve pas le fait que nous ayons de multiples opérateurs du patrimoine en sus du ministère de la culture et des collectivités territoriales. Je ne souhaite pas une renationalisation pour revenir aux « tables de la loi » telles qu’André Malraux les a reçues ou transmises... Mais il serait bon qu’une enquête nationale fasse un bilan des formes de protection et de la nature des patrimoines qui, malgré tous ces réseaux et toutes ces institutions, ne bénéficient d’aucune protection et d’aucune aide.

J’ai un regret : c’est que le ministère de l’environnement soit sorti du dispositif, alors qu’il y avait toute sa place. *Quid*, dès lors, du patrimoine situé dans les parcs régionaux naturels et dans les grands sites de France ?

En tous cas, nous sommes très favorables à ce texte.

**Mme Annick Billon.** – Ce texte est attendu, aussi bien par la Fondation que par les territoires. Ses objectifs sont louables : moderniser, adapter, simplifier. Le patrimoine est essentiel à l’attractivité et au développement de nos territoires. Or, bien souvent, lorsque des communes ont des difficultés, sa rénovation et sa mise en valeur leur permettent de regagner en attractivité. Une autre proposition de loi, sur la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs, déposée par nos collègues Rémy Pointereau et Martial Bourquin, avait été, dans mon souvenir, adoptée à l’unanimité. Elle a eu beaucoup d’écho sur les territoires, puisqu’elle a mis en place une boîte à outils qui a inspiré la loi portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique (ELAN).

Il est bienvenu de permettre à la Fondation d’attribuer son label dans des zones rurales, des bourgs et des petites villes de moins de 20 000 habitants. Bien sûr, dès qu’on parle d’un seuil, on crée des crispations. Mais nos territoires ont évolué ; les communes nouvelles sont passées par là, et de petites communes qui étaient identifiées comme telles ne le sont plus aujourd’hui. Modifier l’organisation de la Fondation pour faciliter son fonctionnement est aussi une bonne chose. De même, il est bienvenu de définir des modalités de réaffectation des dons non affectés ou impossibles à affecter.

Cette proposition de loi et les propositions du rapporteur seront en grande majorité accueillies favorablement par le groupe Union centriste.

**Mme Mireille Jouve.** – Le Sénat démontre une nouvelle fois qu’il est à l’écoute des territoires et soucieux de préserver la richesse de notre patrimoine culturel local. La modernisation de la gouvernance et des outils de la Fondation du patrimoine s’inscrit dans ce cadre. Les membres du groupe du RDSE accueillent très favorablement la possibilité de délivrer des labels au sein de nos communes rurales. Il s’agit là d’une attente forte des communes concernées, et d’une composante essentielle dans nos efforts de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs.

**Mme Colette Mélot.** – Cette proposition de loi vise à moderniser les statuts et la gouvernance de la Fondation du patrimoine. Les actions de sauvegarde du patrimoine bénéficient à l’ensemble des territoires. Nous mesurons tous l’importance des restaurations qui peuvent être entreprises sur le patrimoine vernaculaire ou d’anciens sites industriels. Mon groupe sera donc favorable, dans l’ensemble, à cette proposition et, notamment, à l’élargissement de la portée du label aux jardins remarquables, aux parcs et aux sites industriels, ainsi qu’à l’instauration du mécanisme de réaffectation des dons en cas de non-réalisation des travaux financés. Nous avons toutefois une réserve : est-il pertinent d’inscrire dans la loi une limite démographique pour l’attribution du label ?

Nous avons également une réserve sur l’article 6, qui supprime la possibilité pour la Fondation de gérer un bien menacé de péril qui aurait fait l’objet d’une procédure d’expropriation par l’État. Cette disposition prévoyait une gestion temporaire visant à accomplir des actions de sauvegarde immédiate du monument, contrairement aux acquisitions du Centre des monuments nationaux ou encore du Conservatoire du littoral. Nous sommes donc loin du *National Trust* anglo-saxon, doté de compétences bien plus larges et de moyens humains et financiers d’un autre niveau, avec un budget de plus de 400 millions d’euros et 5 000 salariés. Le risque serait de confondre la politique menée par la Fondation et l’objectif inscrit à l’article 2 de ses statuts : la sauvegarde des monuments, édifices, ensembles immobiliers ou éléments remarquables des espaces naturels ou paysagers menacés de

dégradation, disparition, ou dispersion. Est-il nécessaire de légiférer pour supprimer cette disposition jugée inutile en France, mais largement employée outre-Manche par le *National Trust* ?

#### EXAMEN DES ARTICLES SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION

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

**M. Claude Kern.** – L'amendement COM-20 rectifié a été présenté par M. Reichardt. Il vise à assouplir les critères d'éligibilité au label. L'instruction fiscale a restreint le champ d'application géographique du label aux communes de moins de 2 000 habitants, critère non prévu par la loi. Or ce critère ne reflète pas la réalité et la diversité du patrimoine concerné. Même en élargissant le seuil aux communes de moins de 20 000 habitants, de nombreux projets de rénovation risquent d'être exclus du dispositif fiscal. Cet amendement supprime le critère reposant sur le nombre d'habitants, tout en indiquant que les conditions d'éligibilité seront précisées par décret.

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – Il n'est pas souhaitable, à ce stade de la navette, de lever toutes les conditions géographiques fixées par l'instruction fiscale. Cela risquerait d'accroître massivement le coût de la dépense fiscale, avec pour conséquence potentielle la disparition pure et simple de l'avantage fiscal associé au label. Or cet avantage est à l'origine de la plupart des demandes de label ; il constitue une réelle incitation à engager des travaux, en particulier pour les immeubles non habitables. Il me paraît également dangereux, au regard de l'expérience que nous tirons du principe général posé par la loi actuelle et des interprétations qu'en a tirées l'instruction fiscale, de renvoyer à un décret le soin de fixer les conditions d'application du label. Retrait, ou avis défavorable.

**M. Franck Riester, ministre.** – Même avis. Dans une ville de plus de 20 000 habitants, on n'est plus vraiment dans un périmètre rural... De plus, l'argent public se fait rare et il faut être attentif aux équilibres de la nation quand on touche à la dépense fiscale. Le Gouvernement est d'accord pour accompagner financièrement la montée en puissance du dispositif. Il faut faire les choses d'une façon progressive et équilibrée. En outre, pour les communes de plus de 20 000 habitants, il existe déjà des avantages fiscaux en matière patrimoniale.

**M. Olivier Paccaud.** – Je voterai en faveur de cet amendement. Tout tourne autour de la problématique d'équilibre fiscal. Nous avons bien entendu les explications de notre rapporteur, mais je n'aime pas l'expression de « dépense fiscale » qu'a utilisée M. le ministre. On pourrait tout aussi bien parler d'« investissement patrimonial » ! On ne peut vouloir d'un côté plus rénover et, de l'autre, se soumettre aux griffes de Bercy ! De nombreux exemples tirés de notre histoire fiscale montrent que certaines incitations peuvent s'avérer très vertueuses pour l'économie.

**M. Franck Riester, ministre.** – Bien sûr, c'est un investissement, mais il se trouve que, techniquement, on appelle cela une « dépense fiscale ». Quant aux dispositifs complémentaires qui peuvent être utilisés dans les communes de plus de 20 000 habitants, je pense par exemple au dispositif Malraux applicable à l'ensemble des sites patrimoniaux remarquables. L'éventail d'outils fiscaux qui encouragent l'investissement dans le patrimoine est de nature à répondre à beaucoup de problématiques.

**Mme Dominique Vérien.** – J’avais moi-même réfléchi à fixer un seuil supérieur à 20 000 habitants, mais il m’a semblé qu’une ville de 30 000 habitants disposait déjà de l’ingénierie nécessaire pour créer un site patrimonial remarquable. C’est le cas d’Arles, par exemple. Une plus petite ville aura plus de mal à le faire. Ce seuil a fait l’objet d’une négociation compliquée. Le mieux est souvent l’ennemi du bien. Je voterai donc contre cet amendement.

**M. Claude Kern.** – Je comprends les explications de notre rapporteur et de M. le ministre. Malheureusement, n’étant que cosignataire de cet amendement, il m’est délicat de le retirer.

**Mme Annick Billon.** – Je voterai contre cet amendement. Certes, je connais les travers qu’engendrent les seuils, mais j’estime qu’il est important de maintenir le texte tel quel à ce stade de la réflexion.

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – L’adoption de cet amendement poserait un vrai risque. Ce serait conduire la Fondation du patrimoine vers des objectifs différents de ceux qui lui sont fixés. Une telle diversification serait préjudiciable au patrimoine réellement rural qui est son principal objet.

Un second risque existe. J’ai cru comprendre que la négociation interministérielle pour obtenir l’aval de Bercy sur l’augmentation de cette « dépense fiscale » a été assez compliquée. En voulant aller plus loin, on risquerait de faire tout tomber à l’Assemblée nationale.

**Mme Sylvie Robert.** – Notre groupe suivra l’avis du rapporteur. Le risque de voir ce texte rejeté à l’Assemblée nationale est réel !

**Mme Colette Mélot.** – Je suis moi aussi sensible à l’argument du rapporteur, je voterai donc contre cet amendement.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Tout est question d’équilibre ; je soutiens la position prudente de notre rapporteur et de M. le ministre. Il ne faudrait pas non plus s’éloigner de l’ADN de la Fondation du patrimoine. Dans tous nos territoires, de petites communes isolées doivent faire face à l’entretien de leur patrimoine, notamment des églises ; la Fondation du patrimoine est efficace dans ce contexte. Élargir le périmètre serait dangereux.

**M. Claude Kern.** – Je partage les arguments qui ont été développés ; je prends sur moi de retirer l’amendement.

*L’amendement COM-20 rectifié est retiré.*

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – L’amendement COM-1 vise à ouvrir aux immeubles non bâtis, dont les parcs et jardins, le bénéfice de l’avantage fiscal, dont ils sont aujourd’hui exclus. Cette ouverture correspond à l’intention du législateur au moment de la création de la Fondation du patrimoine, en 1996 : il entendait que le label puisse être attribué à des parcs et jardins, ou encore à des sites naturels. Les parcs et jardins bénéficiaient d’un avantage fiscal jusqu’en 2014 dans le cadre du label « Jardins remarquables », attribué par le ministère de la culture. L’avantage fiscal associé au label a été supprimé depuis lors.

L'amendement tend également à préciser que les termes « non protégé » désignent les immeubles non protégés au titre des monuments historiques, ce qui renvoie aux biens qui ne sont ni classés ni inscrits à ce titre.

*L'amendement COM-1, accepté par le Gouvernement, est adopté à l'unanimité.*

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – L'amendement COM-2 tend à restreindre le champ d'application du label aux sites classés au titre du code de l'environnement, qui sont les plus significatifs d'un point de vue patrimonial. L'ouverture aux sites inscrits a peu de sens dans la mesure où il s'agit d'un label destiné principalement à la protection du petit patrimoine, compte tenu de la forte urbanisation d'un grand nombre de ces sites. La Ville de Paris comporte un site inscrit.

*L'amendement COM-2, accepté par le Gouvernement, est adopté à l'unanimité.*

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – L'amendement COM-3 vise à faciliter la labellisation de tous les biens non habitables – fontaines, puits, pigeonniers, lavoirs, fours à pain, chapelles, ou encore moulins – qui présentent un intérêt patrimonial, sans aucune restriction géographique. C'est déjà ce que prévoit l'instruction fiscale. Cette disposition est importante : l'avantage fiscal joue en effet un rôle incitatif fort pour la préservation de ce type de biens, pour lesquels les propriétaires privés n'ont généralement que peu d'intérêt à engager une dépense.

**M. Franck Riester, ministre.** – Je serai plus nuancé que M. le rapporteur. Il est difficile d'évaluer l'impact qu'aurait l'octroi de cette exception à une catégorie très vaste. Je m'en remets à votre sagesse.

**M. André Gattolin.** – Je voterai contre cet amendement, car la définition d'un bien non habitable est trop large : la tour Eiffel est non habitable ! Qui trop embrasse, mal étreint.

**Mme Dominique Vérien.** – Cette catégorie fait déjà partie du rescrit fiscal : Bercy l'a déjà accepté de longue date. Nous ne voulons pas qu'une restriction s'applique soudainement.

**Mme Colette Mélot.** – Cet amendement me semble être un bon compromis. Cela ne doit pas concerner trop d'objets patrimoniaux.

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – On voulait tout à l'heure assouplir le critère de population ; il serait paradoxal de vouloir à présent exclure ces éléments de patrimoine rural qui subsistent même en milieu urbain !

*L'amendement COM-3 est adopté.*

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – L'amendement COM-4 vise à fixer deux conditions pour l'application de la déduction fiscale. D'une part, elle ne s'appliquerait qu'aux travaux réalisés sur des immeubles visibles depuis la voie publique. D'autre part, la Fondation du patrimoine devrait cofinancer les travaux au moins à hauteur de 2 % de leur montant, ce qui constituerait une garantie supplémentaire de qualité du label.

**M. Franck Riester, ministre.** – Nous ne sommes pas défavorables à cet amendement sur le fond, mais cela nous paraît relever du domaine réglementaire, et non de



celui de la loi. Renvoyer ces précisions au décret d'application nous donnerait en outre plus de souplesse. Le Gouvernement souhaite donc le retrait de cet amendement.

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – Nous sommes quelque peu échaudés par certaines mesures prises dans des décrets d'application. C'est pourquoi je souhaite que ces éléments soient inscrits dans la loi.

**M. Franck Riester, ministre.** – Le décret peut aller dans un sens comme dans l'autre. Il y a une hiérarchie des normes : certaines dispositions trouvent mieux leur place dans les textes réglementaires. Pour une bonne législation, il ne faut pas tout mettre dans la loi. Les décrets ne vont pas forcément dans le mauvais sens ; il serait dommage de se priver de cette possibilité.

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – Les représentants de Bercy nous ont recommandé de faire figurer cela dans la loi : ils nous ont dit qu'il leur serait difficile de le réaffirmer par décret si le législateur ne le mentionnait pas expressément.

*L'amendement COM-4 est adopté à l'unanimité.*

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – L'amendement COM-5 vise à garantir que la protection du patrimoine rural ne sera pas délaissée par la Fondation du patrimoine sous l'effet du nouveau périmètre d'application du label.

S'il est souhaitable que le label puisse contribuer à la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs, il ne serait pas acceptable que la Fondation du patrimoine se détourne de sa mission première, pour lequel son intervention est essentielle, *a fortiori* depuis la disparition de la réserve parlementaire.

**M. Franck Riester, ministre.** – Cela nous apparaît relever plutôt du domaine réglementaire. Je m'en remets à votre sagesse.

**Mme Sylvie Robert.** – Cet amendement est très intéressant : il fait écho à nos débats sur la question de la ruralité et tend à rappeler la finalité première de la Fondation du patrimoine. Nous voterons en sa faveur.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

**M. Franck Riester, ministre.** – L'amendement COM-27 vise à renvoyer à un décret les conditions d'attribution du label que M. le rapporteur propose d'inscrire dans la loi. Nous souscrivons aux critères qu'il retient, mais cela relève, selon nous, du domaine réglementaire.

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – Chat échaudé craint l'eau froide ! Les critères fixés par l'instruction fiscale, qui ont eu pour effet de restreindre considérablement l'intention initiale du législateur, ne nous invitent pas à accueillir favorablement la perspective d'un décret à ce sujet. Par ailleurs, cet amendement me paraît sans objet, maintenant que nous avons inscrit à la fois le critère de visibilité depuis la voie publique et l'impératif de cofinancement des travaux de la part de la Fondation du patrimoine. Ces raisons justifient l'avis défavorable de la commission.

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

*L'amendement de coordination COM-25, accepté par le Gouvernement, est adopté.*

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

### **Article 2**

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – L'amendement COM-6 vise à supprimer cet article. En effet, la rédaction de l'article 1<sup>er</sup> issue de nos travaux ouvre déjà le bénéfice du label aux parcs et jardins, puisque les immeubles non bâtis y sont éligibles.

Quant à l'introduction dans la loi d'une référence spécifique au patrimoine industriel, elle ne paraît pas souhaitable. D'abord, elle est inutile en ce qui concerne les bâtiments industriels, qui sont déjà éligibles au label. Ensuite, elle pourrait laisser à penser que d'autres types de patrimoine, tels que le patrimoine de la reconstruction ou le patrimoine du XX<sup>e</sup> siècle, ne seraient *a contrario* pas éligibles. Enfin, elle aurait pour effet d'étendre l'éligibilité au label à des objets mobiliers, alors que l'avantage fiscal prévu à l'article 156 du code général des impôts, qui justifie dans une grande majorité des cas la demande de label, n'est applicable qu'aux immeubles, puisqu'il permet seulement de déduire des charges foncières.

*L'amendement COM-6, accepté par le Gouvernement, est adopté. L'article 2 est supprimé et l'amendement COM-15 devient sans objet.*

### **Article 3**

**M. Franck Riester, ministre.** – L'amendement COM-28 tend à reprendre les propositions de M. Leleux relatives au conseil d'administration de la Fondation du patrimoine. Conformément aux réflexions engagées par le Sénat sur la participation des parlementaires à des organismes extérieurs au Parlement, il est proposé de ne plus faire siéger de parlementaire au conseil d'administration de la Fondation. Nous entendons rapprocher la composition de ce conseil de celle des conseils d'administration d'autres fondations reconnues d'utilité publique, tout en prenant en compte la spécificité de celle-ci.

Cet amendement vise également, dans ce même esprit, à mettre fin à la désignation par l'État des personnalités qualifiées amenées à siéger à ce conseil. Son objet est simplement d'inscrire dans la loi les différentes catégories de membres du conseil d'administration, tout en renvoyant le nombre de membres de chaque catégorie aux statuts de la Fondation, texte réglementaire.

Le conseil d'administration serait constitué de trois catégories : les représentants des fondateurs, des mécènes et des donateurs ; les personnalités qualifiées ; enfin, les représentants des collectivités territoriales. Il est prévu de réserver la majorité des sièges à la première catégorie.

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – Je suis sensible à votre proposition, monsieur le ministre. Elle a le mérite de réduire l'effectif du conseil d'administration et de se contenter de fixer, dans la loi, les grandes catégories de représentants ayant vocation à siéger au sein du conseil d'administration. Cela devrait contribuer à mon objectif de rapprocher davantage la composition du conseil d'administration de celle des autres fondations reconnues d'utilité publique.

Cet amendement tend à conserver une majorité de sièges pour les représentants de la sphère privée, ce qui me paraît indispensable pour garantir leur engagement au sein de cette Fondation. Il tend également à supprimer la présence d'un député et d'un sénateur au sein du conseil d'administration, ce que je souhaitais vous proposer pour tenir compte de la position exprimée par le Sénat concernant la présence de parlementaires au sein des organismes extraparlimentaires. Les personnalités qualifiées dont la présence reste prévue seraient désormais nommées directement par le conseil d'administration, et non plus par le ministère. Cette évolution significative permet de se rapprocher des statuts types des fondations reconnues d'utilité publique. La présence de représentants des collectivités territoriales serait en revanche maintenue. En revanche, l'amendement tend à supprimer le collège des adhérents, comme le faisait déjà le texte de Mme Vérien.

Je sais que cet amendement a fait l'objet de discussions avec la Fondation du patrimoine. Sous réserve de l'adoption de deux sous-amendements que je vais vous présenter, je suis enclin à donner un avis favorable dans un esprit de compromis. Je retirerai dans ces conditions mes amendements à cet article ; je crois que les amendements du groupe socialiste seraient satisfaits par mes sous-amendements.

Le sous-amendement COM-29 vise à permettre que plusieurs niveaux de collectivités territoriales disposent d'un représentant au sein du conseil d'administration, y compris les communes rurales, au même titre que les communes, les départements et les régions. C'est un moyen de rappeler la vocation de la Fondation du patrimoine en matière de protection du patrimoine de proximité.

Le sous-amendement COM-30 vise, pour sa part, à pallier la disparition du collège des adhérents, qui remet en cause la présence du tissu associatif en charge de la préservation du patrimoine au sein du conseil d'administration. Les trois sièges des adhérents sont aujourd'hui occupés par des représentants d'associations de défense du patrimoine. Compte tenu du rôle important joué par les associations au niveau local en tant que relais de la Fondation du patrimoine et de leur connaissance du terrain et des enjeux patrimoniaux, cet amendement vise à assurer la présence d'un représentant d'associations de sauvegarde du patrimoine au sein du conseil d'administration.

**M. Franck Riester, ministre.** – Merci pour votre état d'esprit constructif ; je m'excuse pour le dépôt tardif de l'amendement du Gouvernement. Nous sommes favorables au sous-amendement COM-29, qui vise à mieux prendre en compte la ruralité. En revanche, le Gouvernement est défavorable au sous-amendement COM-30, qui tendrait à créer une catégorie supplémentaire.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Nous nous sommes rapprochés de la position du Gouvernement : nous souscrivons à son intention de préciser les trois catégories de membres et de limiter le nombre d'administrateurs.

**Mme Dominique Vérien.** – Je comprends qu'on partage les membres du conseil d'administration entre trois catégories. Mais il me semble important, à tout le moins, qu'un représentant d'une association de défense du patrimoine figure parmi les personnalités qualifiées. La Fondation du patrimoine ne doit pas se couper de ce qu'elle est : sa représentation locale par les associations qui maillent le territoire est, de ce point de vue, essentielle.

**Mme Sylvie Robert.** – Les deux sous-amendements sont similaires aux amendements que nous avons déposés. Nous sommes très attachés à la présence d'un représentant des associations de défense du patrimoine. Cela me gênerait en revanche que le nombre de membres du conseil d'administration ne soit pas limité.

**M. Franck Riester, ministre.** – Nous pourrions préciser, pour la deuxième catégorie prévue par l'amendement COM-28 : « de personnalités qualifiées, dont un représentant d'une association nationale de protection et de mise en valeur du patrimoine. »

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – Je n'y suis pas favorable. En les distinguant du collège des personnalités qualifiées, cooptées par les autres membres du conseil d'administration, nous voulons rendre possible l'autodésignation de ce représentant par le monde associatif.

**M. Franck Riester, ministre.** – L'argument est convaincant.

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – Mme Robert a raison de souligner qu'aucun nombre maximal de membres n'est fixé. Les statuts-types prévoient un effectif de quinze membres, mais, s'il devait y avoir une personne en plus, cela resterait convenable.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Les collectivités territoriales financent la Fondation de façon très substantielle ; il est donc important de prévoir leur représentation. En mentionnant les maires ruraux, nous insistons sur la nécessité de prêter une attention particulière à leurs territoires.

*Les sous-amendements COM-29 et COM-30 sont adoptés. L'amendement COM-28, ainsi modifié, est adopté ; les amendements COM-7, COM-8, COM-9, COM-10, COM-11, COM-19 et COM-16 sont retirés.*

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

#### **Article 4**

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – L'amendement COM-12 tend à tirer les conséquences de la loi Pacte du 22 mai 2019, qui a modifié les dispositions fixant les conditions dans lesquelles les fondations reconnues d'utilité publique peuvent se voir donner des actions et parts sociales d'entreprises et les modalités selon lesquelles elles doivent les gérer.

Ces nouvelles règles, inscrites à l'article 18-3 de la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, visent le même objectif que celles prévues par le présent article : autoriser les fondations reconnues d'utilité publique à détenir des parts sociales ou des actions d'une société ayant une activité industrielle ou commerciale, quelle qu'elle soit, et garantir que, dans le cas où une fondation se retrouverait actionnaire majoritaire d'une société, elle fixe dans ses statuts les modalités de gestion des parts et actions, afin de ne pas s'immiscer dans la gestion de la société.

Dès lors, il paraît inutile de prévoir des dispositions spécifiques à la Fondation du patrimoine. En revanche, les nouvelles règles rendent nécessaire la suppression de la seconde phrase de l'article L. 143-7 du code du patrimoine, incompatible avec les dispositions de la loi Pacte.

*L'amendement COM-12, accepté par le Gouvernement, est adopté.*

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

### **Article 5**

**M. Franck Riester, ministre.** – L'amendement COM-26 tend à supprimer l'article 5. Le risque d'inconstitutionnalité du dispositif envisagé est trop élevé, car il méconnaît le principe du consentement des parties, fondateur du droit des contrats. Avant toute réaffectation, il appartient à la Fondation du patrimoine d'entrer en contact avec les donateurs pour solliciter leur consentement, même si je comprends bien que l'opération peut être lourde. Il appartient aussi à la Fondation de s'entendre avec le maître d'ouvrage sur la possibilité d'apporter une modification au contrat qui les lie.

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – Je comprends les difficultés juridiques soulevées, mais elles me paraissent concerner surtout le porteur de projet. La Fondation du patrimoine informe ses donateurs depuis plus de quinze ans, sur internet comme sur les bulletins de souscription, de la possibilité d'une réaffectation.

Il est vrai que le dispositif prévu aura pour effet de modifier les termes des conventions conclues entre la Fondation et les porteurs de projet. Je trouve néanmoins aberrant que 10 millions d'euros restent immobilisés dans les caisses, au lieu de servir au financement d'autres projets de sauvegarde du patrimoine, d'autant que ces fonds ont bénéficié de l'avantage fiscal en matière de mécénat.

C'est pourquoi, malgré les réserves juridiques qui ont été exposées, je trouverais politiquement regrettable que nous supprimions cet article. Je souhaite que, d'ici à la prochaine lecture, le Gouvernement parvienne à trouver une solution juridique satisfaisante à laquelle nous puissions nous rallier.

**M. Franck Riester, ministre.** – Je souhaite le maintien d'un dispositif de vérification du consentement. S'agissant des 10 millions d'euros dont le rapporteur a parlé, il est vrai qu'on devrait pouvoir les utiliser ; mais faut-il modifier un principe fondamental pour ce problème spécifique ? Quand bien même on le ferait, un second problème constitutionnel se poserait, lié à la rétroactivité de la loi. Essayons de trouver des solutions qui ne remettent pas en cause des principes essentiels.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Supprimer l'article irait trop loin. Nous proposons, à travers notre amendement COM-17, d'en supprimer deux phrases. On comprend bien que la Fondation peut avoir un certain intérêt à ce qu'il n'y ait pas d'accord trouvé entre les deux parties, puisqu'elle disposerait librement du restant de la collecte.

**M. André Gattolin.** – Je voterai l'amendement du Gouvernement pour des raisons de sécurité juridique. Récemment, aux États-Unis, une fondation qui avait octroyé un prêt à un organisme similaire à partir de ses dons a été déboutée. Un don est consenti par un donateur pour une action ; il est fléché et il a un sens. Les 10 millions d'euros dont on parle ne sont pas inutiles : ils donnent à la Fondation une assise pour emprunter.

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – Nous savons bien que l'article est imparfait, mais tout le monde s'accorde à reconnaître qu'il faudra trouver une solution pour les dons qui dorment sur les comptes de la Fondation. Mon amendement COM-13 précise les cas de réaffectation et les délais dans lesquels elle peut intervenir.

Je reconnais que le dispositif est fragile, mais supprimer l'article n'est pas souhaitable. La procédure accélérée n'a pas été engagée – nous sommes, de façon exceptionnelle, en procédure normale... Nous avons donc le temps. Notre commission ne peut pas ne pas traiter de ce sujet, même imparfaitement à ce stade de la navette.

**M. Franck Riester, ministre.** – Madame Blondin, le système actuel permet évidemment la réaffectation, en demandant le consentement du donateur.

M. le rapporteur a raison : les votes du Sénat sont des signaux. Je continue de penser qu'un retour en arrière sur le principe du consentement ou une mesure rétroactive serait un signal bien plus mauvais que l'annonce d'un travail avec la Fondation du patrimoine sur les 10 millions d'euros qui posent problème.

Au reste, comme l'a signalé M. Gattolin, un des avantages de cette réserve est qu'elle peut servir à l'obtention d'autres financements ; elle représente aussi une trésorerie pour la Fondation.

**Mme Dominique Vérien.** – La question concerne beaucoup plus les porteurs de projets que les donateurs. En matière de dons, la Fondation du patrimoine indique depuis bien longtemps aux donateurs au moment de leur souscription que leurs dons sont susceptibles de faire l'objet d'une réaffectation. En revanche, ce n'est que depuis 2015 que la Fondation signe une convention avec les porteurs de projet prévoyant que ceux-ci, si le projet ne se réalise pas, auront un délai donné pour flécher les fonds autrement, avant que la Fondation ne les réaffecte.

*L'amendement COM-26 n'est pas adopté.*

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – L'amendement COM-13 vise à clarifier les délais dans lesquels les fonds collectés par la Fondation du patrimoine dans le cadre d'une souscription peuvent être réaffectés à un autre projet de sauvegarde du patrimoine et à donner au maître d'ouvrage une plus grande latitude pour choisir le projet auquel les fonds collectés sont intégralement ou partiellement réaffectés.

**Mme Maryvonne Blondin.** – L'amendement COM-17, que j'ai annoncé il y a quelques instants, vise à supprimer deux phrases seulement de l'article 5. Il s'agit de favoriser un accord sur la réaffectation.

**M. Franck Riester, ministre.** – Le Gouvernement est défavorable à ces amendements. Si le projet n'aboutit pas conformément au dossier présenté par le maître d'ouvrage, il y a inexécution contractuelle ou caducité. Des sanctions peuvent être mises en œuvre par la Fondation sans qu'il soit nécessaire qu'elles figurent dans une clause de convention. Le contrat peut même éventuellement être cassé.

*L'amendement COM-13 est adopté ; l'amendement COM-17 devient sans objet.*

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

### **Article 6**

**Mme Maryvonne Blondin.** – L'amendement COM-18 vise à maintenir les dispositifs prévoyant une interdiction de saisine des biens de la Fondation par ses éventuels créanciers et une procédure d'expropriation de préemption par l'État en faveur de la Fondation. Que ces dispositifs n'aient jamais été utilisés n'est pas une raison pour les supprimer.

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – Ces prérogatives de puissance publique ne sont pas justifiées à l’égard d’une fondation de droit privé. Nous voulons la recentrer sur sa mission principale ; d’autres structures, comme le Centre des monuments nationaux, ont d’autres compétences. Avis défavorable.

**M. Franck Riester, ministre.** – Même avis.

*L’amendement COM-18 n’est pas adopté. L’article 6 est adopté sans modification.*

#### *Article additionnel après l’article 6*

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – L’amendement COM-14 tend à me faire pardonner la suppression des parlementaires dans le conseil d’administration... Il s’agit de faciliter le contrôle du Parlement en prévoyant la remise aux commissions de la culture d’un rapport annuel sur les activités et les orientations de la Fondation du patrimoine.

**M. Franck Riester, ministre.** – Avis favorable. Au reste, monsieur le rapporteur, vous n’avez rien à vous faire pardonner : ce que vous avez proposé est de bonne politique. S’agissant d’une telle fondation d’utilité publique, le rôle du Parlement est de contrôler plus que de participer à la gouvernance.

*L’amendement COM-14 est adopté et devient article additionnel après l’article 6.*

#### *Article 7*

*L’article 7 est adopté sans modification.*

*La proposition de loi est adoptée à l’unanimité dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je remercie Mme Vérien, auteure du texte, M. le rapporteur, qui a fort bien travaillé dans un délai très court, et M. le ministre, qui a participé à cette législation en commission. C’est la deuxième fois seulement que nous pratiquons cet exercice important, qui doit recevoir la solennité qu’il mérite.

**M. Franck Riester, ministre.** – Je remercie l’auteure du texte, le rapporteur et l’ensemble de la commission. Je constate que, une fois de plus, le Gouvernement accompagne favorablement une initiative du Sénat. Ce fut déjà le cas, notamment, pour la loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse, dont M. Assouline est à l’origine. À ce propos, lors du conseil des ministres franco-allemand d’hier, le Président de la République a réaffirmé avec la chancelière Angela Merkel la nécessité de défendre le droit d’auteur et les droits voisins ; le Gouvernement se mobilisera, au côté des éditeurs de presse et du Sénat, pour que Google se conforme au texte proposé et voté par le Parlement.

**Mme Laure Darcos.** – Très bien !

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – C’est une excellente chose.

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

*La réunion est close à 12 h 50.*





**COMMISSION DES FINANCES****Mardi 15 octobre 2019****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 15 h 05.****Green Budgeting* - Audition de M. Dorian Roucher, inspecteur des finances, de Mmes Sylvie Alexandre, ingénieure générale des ponts, des eaux et forêts, et Florence Tordjman, inspectrice générale de l'administration et du développement durable**

**M. Vincent Éblé, président.** – Mes chers collègues, nous nous réunissons aujourd'hui pour assister à la présentation du rapport « *Green Budgeting* : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale », que le Gouvernement a commandé à l'Inspection générale des finances (IGF) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Les objectifs de notre pays en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont de plus en plus ambitieux puisque la France s'est engagée, à la suite notamment de l'accord de Paris de 2015, à les diminuer de 40 % en 2030 par rapport à 1990 et à atteindre la neutralité carbone en 2050. Outre la protection du climat, notre pays s'est également engagé à lutter davantage contre les pollutions, à mieux protéger les milieux naturels ou bien encore à agir en faveur de la préservation de la biodiversité.

Si la prise de conscience écologique de nos concitoyens est de plus en plus forte, les outils traditionnels des politiques publiques, et en particulier le budget de l'État que nous examinons chaque année, ne prennent pour l'heure quasiment pas en compte les impacts des mesures que nous votons sur l'environnement.

C'est pour tenter d'y remédier que l'OCDE promeut « le collaboratif de Paris pour un budget vert », destiné à faire évoluer la présentation des projets de loi de finances des pays membres, de sorte que tant les dépenses que les mesures fiscales fassent systématiquement l'objet d'une évaluation environnementale.

Le rapport qui va nous être présenté aujourd'hui formule des propositions destinées à nourrir une concertation qui devrait aboutir à l'élaboration du premier « budget vert » français dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021.

Je vous laisse à présent la parole.

**Mme Sylvie Alexandre, ingénieure générale des ponts, des eaux et forêts.** – Je suis également membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). C'est un très grand honneur pour la mission de vous présenter aujourd'hui son travail. Au préalable, je vous prie de bien vouloir excuser l'absence de Mme Claire Waysand, collègue de l'IGF, co-auteur de ce rapport, qui n'a pas pu se joindre à nous, et je veux mentionner que nous avons reçu l'appui d'un jeune stagiaire Louis Stroeymeyt. Je profite de l'occasion qui m'est donnée pour remercier également les administrations et toutes les organisations que nous avons rencontrées dans le cadre de cette mission.

J'assurerai la présentation de la première partie de cet exposé, puis je donnerai la parole à ma collègue Florence Tordjman et Dorian Roucher interviendra en conclusion.

D'abord, j'exposerai le contexte de cette mission.

La France a pris des engagements environnementaux internationaux, qui ont donné lieu à de très nombreuses stratégies européennes ou nationales, la plus emblématique d'entre elles ayant trait au climat, avec la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 par rapport à 1990 et la neutralité carbone en 2050. Antérieurement, la convention des Nations unies sur la diversité biologique avait été ratifiée en 1994, puis complétée par divers protocoles. D'autres objectifs ont également été fixés en matière d'économie circulaire, de pollution, de gestion des eaux et de protection des espaces naturels, et ils sont tous retracés dans une annexe du rapport.

Dans ce contexte, s'est exprimée la volonté de mieux retracer la contribution des politiques budgétaires et fiscales à la protection de l'environnement.

L'OCDE avait pris l'initiative d'évaluer la « compatibilité des budgets nationaux avec l'accord de Paris ». Pour ce faire, il fallait se doter d'une méthode susceptible de décrire l'impact environnemental des dépenses et des recettes.

De plus, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2019, un rapport a été demandé sur le financement de la transition écologique. Il s'agissait alors de remplacer plusieurs « jaunes » budgétaires et documents transversaux par un seul document de synthèse qui retracerait tous les éléments relatifs à l'ensemble des politiques environnementales.

En outre, la loi relative à l'énergie et au climat prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur « les incidences positives et négatives du projet de loi de finances pour 2020 sur le réchauffement climatique et sur l'atteinte des objectifs de développement durable du programme de développement durable à l'horizon 2030 ».

Ce contexte a justifié cette double commande à l'IGF et au CGEDD.

Pour identifier les recettes et les dépenses du budget de l'État – j'insiste sur ce périmètre – ayant un impact significatif, positif ou négatif, sur l'environnement, la mission a recherché une méthode permettant de rendre compte de la richesse des objectifs environnementaux sans pondération entre ces objectifs – on a toujours tendance à mettre l'accent sur l'objectif climatique – ; de distinguer plusieurs impacts pour une même dépense, une même dépense pouvant être à la fois favorable sur un impact et neutre ou défavorable sur un autre ; de nuancer la cotation en identifiant plusieurs classes, comme des dépenses favorables à court terme, par exemple, mais qui pourraient s'avérer moins favorables, voire défavorables à moyen ou long terme ; et, enfin, d'être transparente sur les choix effectués, notamment sur la situation de référence pour permettre qu'ils soient discutés – c'est peut-être là le point le plus important.

Concernant les recettes, nous nous sommes fondés sur la définition de la taxe environnementale retenue par Eurostat, qui est communément admise, car nous n'avons pas de raison de la remettre en cause : c'est une taxe qui est susceptible d'avoir un effet comportemental, sans écarter l'objectif de rendement. Selon cette définition, la fiscalité environnementale française représentait environ 53 milliards d'euros en 2017, dont 33 milliards entrent dans le champ du projet de loi de finances, le reste incombant à la sécurité

sociale et aux collectivités territoriales. Sur le graphique, on constate que la France est un petit peu en dessous du niveau européen, mais elle s'attache à rattraper son retard. La mission a proposé d'ajouter certaines recettes, mais nous pourrions revenir sur ce point lors de vos questions.

Concernant les dépenses, y compris les dépenses fiscales, nous avons évalué les méthodes existantes ou répertoriées.

Premièrement, figurent dans le cadre des recensements issus des données budgétaires françaises le jaune « Protection de la nature et de l'environnement », le jaune « Transition énergétique », le document de politique transversale (DPT) « Lutte contre le changement climatique », tous les documents liés aux obligations vertes de l'État depuis 2017, ainsi que le rapport de la Cour des comptes sur les dépenses fiscales. Deuxièmement, en matière de statistiques publiques, nous avons eu à notre disposition des données qui ont constitué le noyau dur de nos études, même si leur champ est restreint. Troisièmement, nous avons demandé des explications à I4CE – *Institute for Climate Economics*, l'Institut de l'économie pour le climat –, cofondé par la Caisse des dépôts et consignations et de l'Agence française de développement (AFD), le Think Tank climat. Ce dernier a publié un panorama des financements climat et vient de publier un document sur le budget. Quatrièmement, nous avons regardé ce qui existe au niveau national et au niveau international en matière de finance verte, avec des méthodes développées pour les investisseurs sur les marchés financiers en vue de les attirer vers la finance environnementalo-compatible, si je puis dire. Nous nous sommes notamment intéressés aux discussions en cours portant sur la taxonomie des activités au sein de l'Union européenne pour voir de quelle manière sont classifiés les objectifs environnementaux. Cinquièmement, enfin, nous avons examiné les travaux des organisations internationales, notamment l'OCDE, avec les marqueurs de Rio et les subventions aux énergies fossiles, ainsi que ceux qui sont menés dans certains pays ; je pense au *Green Budgeting* mis en place en Irlande et au recensement des subventions favorables et défavorables à l'environnement en Italie.

Au final, peu de méthodes embrassent l'ensemble des objectifs environnementaux que nous avons identifiés. Il n'y a pratiquement pas d'exemple de recensement de dépenses défavorables. Peu de méthodes sont applicables aux dépenses de fonctionnement et d'intervention. Il n'existe pas vraiment d'accord sur les finalités de ces méthodes. Enfin, le champ des dépenses fiscales va bien au-delà des seules exonérations sur la fiscalité environnementale.

Notre objectif était de considérer toute la dépense fiscale, qu'elle soit environnementale ou pas.

Pour les dépenses budgétaires, nous devons trouver une méthode qui permette d'envisager l'ensemble des types de dépense, la diversité des objectifs, mais aussi les dépenses défavorables. En nous inspirant en partie de l'obligation verte et en partie du règlement en discussion sur la taxonomie des activités, nous avons identifié six objectifs environnementaux. On peut en discuter, mais il est déjà complexe de cibler très clairement chaque objectif... Ces objectifs sont la lutte contre le changement climatique, l'adaptation au changement climatique, la gestion de la ressource en eau, l'économie circulaire et les déchets, la lutte contre les pollutions de l'air, des sols, les pollutions sonores. Enfin, nous avons regroupé dans un seul axe la question de la biodiversité et, plus généralement, la question de la gestion durable des espaces naturels, agricoles et sylvicoles, ces questions étant intimement liées.

**Mme Florence Tordjman, inspectrice générale de l'administration et du développement durable.** – Nous avons dû proposer une méthode un peu novatrice, la nouveauté tenant moins aux objectifs environnementaux qu'à la cotation des dépenses à travers une sorte de nutri-score, chaque dépense devant être cotée sur chacun des objectifs environnementaux, car une dépense peut être favorable à l'un et défavorable à un autre.

Trois classes de dépenses peuvent être classées comme favorables : celles ayant comme objectif la production d'un bien ou d'un service environnemental sans aucune interprétation possible, comme les dépenses qui financent les agences de l'eau ou la gestion des forêts domaniales publiques ; à un degré moindre celles qui favorisent indirectement un objectif environnemental sans qu'il soit leur objectif principal, comme les dépenses en faveur des transports publics ; des dépenses qui nous semblent tout aussi favorables, mais qui sont soumises à un effet de temporalité, car liées à des technologies considérées aujourd'hui comme favorables à court terme, mais qui pourraient induire un questionnement à plus long terme, comme le soutien aux biocarburants, qui réduisent les émissions, mais valident aussi le modèle des véhicules thermiques.

La cotation zéro correspond aux dépenses qui n'ont aucun impact en matière d'environnement et celles dont la mission n'a pas été en mesure de déterminer avec exactitude l'impact environnemental. Enfin, nous réservons la cotation -1 aux dépenses qui constituent une atteinte directe à l'environnement ou qui incitent les consommateurs à adopter des comportements négatifs. Mais il n'y a pas de pondération entre ces différents objectifs.

La mission a travaillé sur le budget de l'État, les comptes d'affectation spéciale, les budgets annexes, les dépenses fiscales, les mesures déclassées et les opérateurs de l'État. Mais, dans un souci d'efficacité dans le délai imparti, elle a concentré son analyse détaillée sur les quatre missions « Agriculture », « Écologie, développement et mobilité durables » « Recherche » et « Cohésion des territoires » ainsi que sur la quarantaine d'opérateurs, les dépenses fiscales, les mesures déclassées et les comptes d'affectation spéciale qui leur sont rattachés. Nous avons essayé d'appliquer directement la méthode pour voir si elle était réellement possible à mettre en œuvre et éventuellement « répliquable ». La mission a également procédé à une première analyse encore très partielle des dépenses transversales des achats de l'État à partir des données issues de la comptabilité publique. Pour le reste, la mission s'en est tenue aux informations disponibles dans les autres documents budgétaires transversaux actuels tels que le jaune budgétaire « Protection de la nature et de l'environnement ».

Ayant travaillé entre avril et début août dernier, nous nous en sommes tenus au budget exécuté en 2019, et, s'agissant des dépenses fiscales, nous avons préféré nous en tenir aux recettes de 2017 pour avoir une vision exhaustive.

Pour mesurer l'impact significatif en matière d'environnement de telle ou telle dépense, nous avons besoin de disposer systématiquement d'un scénario de référence ; la mission s'est parfois heurtée à l'indisponibilité de ressources transparentes et fiables telles que le décret qui définit les véhicules à basse émission permettant de classer aisément les dépenses en faveur de véhicules hybrides ou électriques ou *a contrario* de véhicules thermiques. Nous avons donc été obligés de poser un certain nombre de conventions pour mener l'exercice. Ainsi, les transferts sociaux aux ménages, la masse salariale ont été, sauf exception, classés comme neutres dans ce premier exercice, mais *a contrario* les dépenses de masse salariale du programme 217 du ministère de la transition écologique et solidaire, ont été considérées comme favorables à la délivrance d'un service environnemental. Les transferts

généraux aux entreprises non ciblés sur les secteurs à forte empreinte, comme le crédit d'impôt recherche, ont été considérés comme neutres, comme l'ont été les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales.

Pour le secteur agricole – pour lequel les montants sont relativement faibles, les dépenses de la politique agricole commune (PAC) étant exclues – les dépenses favorables retenues par la mission visent la réduction des pollutions, les bonnes pratiques agricoles, la gestion durable des forêts. Ont été identifiées comme défavorables les dépenses fiscales liées aux exonérations de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) – celle pour le gazole non routier par exemple –, qui augmentent l'empreinte environnementale.

Sur les transports, nous avons considéré que le scénario de référence était le trafic routier et l'infrastructure routière actuels : nous nous sommes demandé si les différents modes de transport étaient plus ou moins émissifs actuellement que la route en essayant systématiquement de nous reporter à des exercices d'évaluation menés par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) ou par de grands opérateurs comme SNCF-Réseau ; nous en avons conclu rapidement que les soutiens aux modes de transports moins émissifs comme le fluvial ou le ferroviaire étaient plutôt favorables à l'atténuation du changement climatique, mais que les infrastructures nouvelles de transport devaient, quant à elles, être évaluées sur la base d'analyses de cycles de vie, et être plutôt classées négativement au regard des objectifs de préservation de la diversité et de gestion des déchets, puisqu'elles augmentent l'artificialisation des sols et la consommation d'espaces naturels.

**M. Gérard Longuet.** – Sauver des vies humaines n'est-il pas un objectif environnemental ?

**Mme Florence Tordjman.** – Sur l'énergie, nous avons retenu que le mix énergétique actuel était la situation de référence. Par simplification, dans ce premier exercice, nous avons considéré que les mesures de soutien aux énergies renouvelables étaient plutôt favorables, et que le soutien au nucléaire – énergie décarbonée – était naturellement considéré comme favorable à la lutte contre le changement climatique, mais défavorable à l'objectif de gestion durable des déchets.

Sur les bâtiments, nous avons considéré que les dépenses de rénovation thermique dans l'ancien étaient très favorables aux objectifs climatiques, mais que certains dispositifs de soutien aux logements neufs pouvaient être, en fonction de leurs effets sur la demande des ménages, classés comme défavorables à la protection des espaces naturels pour la part qui se traduit par une artificialisation des sols.

**M. Dorian Roucher, inspecteur des finances.** – Notre travail a toutefois comporté des limites. D'abord, la seule analyse du budget ne permet pas de juger de la compatibilité avec les objectifs environnementaux. L'action publique passe en effet par d'autres outils, tels que les outils réglementaires et les financements extrabudgétaires. Nous avons ensuite retenu le champ de l'État, alors que l'atteinte des objectifs nécessite la mobilisation de l'ensemble des acteurs, en particulier des collectivités locales, qui portent l'essentiel de l'investissement public, ou des entreprises. Il s'agit par ailleurs d'un classement technique qui ne préjuge ni de la légitimité ni de l'efficacité de la dépense : certaines dépenses défavorables à l'environnement peuvent répondre à un autre objectif de politique publique et l'efficacité des dépenses devra être évaluée lors de la phase d'évaluation qui devra comporter des mesures et des études qui n'existent pas aujourd'hui. Enfin, les scénarios

de référence dépendent de la technologie disponible et de la situation présente de l'économie française ; ils sont donc amenés à évoluer à long terme : il faudra s'en souvenir lorsque l'on cherchera à comparer les pays ou à regarder les choses sur une longue durée.

Nous ne nous sommes pas contentés de tracer une méthode, nous avons essayé de l'appliquer pour savoir si elle était opérationnelle. Côté recettes, sur la base des chiffres d'Eurostat pour 2017, on peut évaluer à 53 milliards d'euros la fiscalité environnementale, dont 35 milliards correspondant au champ de la loi de finances, soit les taxes environnementales sur le carburant, l'électricité, l'eau ou le gaz.

Côté dépenses, notre méthode nous donne des dépenses favorables et des dépenses défavorables pour chaque objectif environnemental, pris séparément. Pour faciliter la lecture, nous proposons des méthodes d'agrégation qui aboutissent au graphique présenté détaillant la somme des dépenses au moins une fois favorable à un objectif environnemental – 35 milliards d'euros –, dont 30 milliards défavorables à aucun objectif. Environ 20 milliards d'euros de dépenses sont défavorables à l'environnement sans être favorables par ailleurs.

Les dépenses favorables peuvent être ventilées par secteur : 10 milliards d'euros pour la production d'énergie, *via* le soutien aux énergies renouvelables, puis les transports avec le soutien aux transports moins émissifs que la route, puis 6 milliards d'euros pour la recherche en lien avec l'environnement, et 5 milliards d'euros en faveur de la protection de l'environnement *stricto sensu* – le cœur vert –, c'est-à-dire les dépenses classées par l'Insee et par le système statistique public comme ayant pour objectif principal la protection de l'environnement ; enfin, environ 3 milliards d'euros correspondant aux bâtiments et 2 milliards d'euros à l'agriculture et à la protection des espaces naturels, notamment *via* l'Office national des forêts (ONF).

Les dépenses défavorables ventilées par nature démontrent une prédominance des dépenses fiscales qui représentent 15 des 25 milliards d'euros concernés : différentes exonérations de TICPE, mesures déclassées qui concernent l'aérien ou le trafic maritime international, mais aussi, pour 1 milliard d'euros, des exonérations de taxes sur l'électricité pour les sites électro-intensifs et, pour le même montant, des dépenses fiscales favorables à la construction de logements neufs qui créent de l'artificialisation des sols. Viennent ensuite des dépenses relatives à des infrastructures de transport pour un peu moins de 6 milliards d'euros, dont 5 également favorables, puisque consacrés au transport ferroviaire ou aux transports en commun. Il faut compter un peu plus de 1,5 milliard de dépenses au titre de la péréquation tarifaire avec les zones non interconnectées, un peu plus de 1 milliard de dépenses d'achats de l'État, en particulier les dépenses de carburant et environ 400 millions d'euros au titre de la recherche pour le nucléaire, favorable au climat, mais défavorable à la gestion durable des déchets.

Pour terminer, je ferai quelques éléments de propositions.

La méthode de classification que nous proposons devra faire l'objet d'une validation interministérielle et elle devra être présentée de manière détaillée aux différentes parties prenantes. Ce n'est qu'à ces deux conditions que le *green budgeting* pourra être utilisé comme un outil d'aide à la décision. La mission a constaté un besoin criant en travaux d'évaluation, qui ne pourront se déployer que progressivement. Il apparaît naturel que le Haut Conseil pour le climat, créé par le décret du 14 mai 2019, en soit chargé. Les choix méthodologiques relatifs à l'information statistique environnementale doivent également être débattus et la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement pourrait être

réactivée et élargie, une fois que la méthode sera validée, et pourra servir deux objectifs principaux : suivre les dépenses favorables et défavorables dans le temps et fournir un cadre d'analyse systématique pour les dépenses nouvelles. La mission propose en effet que cette cotation, ce nutri-score, soit systématiquement précisée pour les mesures nouvelles, en tout cas pour les secteurs les plus émetteurs.

Lorsque nous avons remis le rapport le 25 septembre dernier, Gérald Darmanin et Elisabeth Borne se sont engagés à réunir des groupes de travail...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Diable !

**M. Dorian Roucher.** – L'objectif est de déterminer une méthode communément admise qui puisse être utilisée pour les Printemps de l'évaluation, avec l'engagement de présenter un budget vert complet et accepté en 2021.

**M. Vincent Éblé, président.** – Où en sont les autres pays dans ce domaine ? Le *green budgeting* est-il balbutiant partout ?

**Mme Sylvie Alexandre.** – L'Irlande a repris à l'identique la classification qu'elle avait utilisée pour ses émissions d'obligations vertes souveraines. Elle a donc exclu les activités controversées ou celles dont l'impact est nuancé. Cela représente un périmètre de 1,6 milliard d'euros sur ses 66 milliards d'euros de budget.

L'Italie ne se prévaut pas d'une démarche de *green budgeting*, mais elle a adopté une méthode *ad hoc* constituée par un centre de recherche, Quick Scan. Elle publie un catalogue annuel des subventions ayant un impact environnemental significatif depuis 2016, que l'on retrouve à l'annexe 3 du rapport.

La Commission européenne fait un exercice assez différent. Elle utilise la méthodologie des marqueurs de Rio, issue d'un autre champ, celui du développement, puisqu'elle mesure l'impact des dépenses dans le développement des pays. Son objectif est de consacrer 20 % du budget de l'Union au climat et elle publie des statistiques qui montrent qu'elle le fait plus ou moins. Une dépense constituant une contribution principale est cotée à 100 %, une contribution significative à 40 % et pas d'impact à 0 %. Cette méthode a suscité des réserves dans un rapport de la Cour des comptes européenne en 2016.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le *green budgeting* est-il autre chose qu'une vaste opération de communication ? Le Gouvernement prend un gros pot de peinture verte et se met à verdir le budget, au lieu d'assurer la traçabilité des recettes à finalité environnementale, comme la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) ou les redevances des agences de l'eau qui sont censées financer des travaux évitant la pollution. Dans les deux cas, cela devient des recettes de poche du budget général : les agences de l'eau voient ainsi leur fonds de roulement être prélevé régulièrement et l'on constate ensuite que des travaux nécessaires n'ont pas été entrepris, faute d'argent.

La TGAP augmente de plus en plus, comme la TICPE sous prétexte de financer des politiques environnementales... Quelqu'un, à Bercy, a inventé la fiscalité invisible, qui n'était malheureusement pas indolore : elle augmentait chaque année sans que l'on ait besoin de voter la hausse...

Vous dites que les logements neufs artificialisent les sols, mais on peut aussi dire qu'ils sont en général plus efficaces d'un point de vue énergétique que les anciens. Votre

classification intellectuelle me semble finalement toujours un peu subjective. Comment déjà tracer clairement la fiscalité environnementale ?

Deuxième question sur les dépenses fiscales. D'autres pays, comme la Suède et le Danemark, ont une fiscalité environnementale, tout en se préoccupant de la compétitivité de leur économie : ces petits pays, qui possèdent des champions qui exportent, nous disent que la fiscalité environnementale devrait être « autodestructrice », qu'elle n'est là que pour accompagner des transformations, mais à terme ne plus rien rapporter, les consommateurs ayant changé de comportement ; ils nous disent aussi qu'ils l'ont compensée pour les entreprises. Avec vos cotations, j'ai peur que l'on ne supprime par exemple les aides aux électro-intensifs et donc les électro-intensifs eux-mêmes.

Le bien-être, c'est peut-être aussi d'avoir encore un emploi et donc encore de l'industrie en France... Comment concilier tous ces objectifs ?

**M. Dorian Roucher.** – Notre classification des recettes repose sur le fait qu'elles changent un comportement, quelle que soit leur affectation. Elle n'est pas subjective : lorsqu'on taxe un polluant, on fait changer les comportements par un signal prix. Cela répond à une définition internationale. La France prélève plutôt moins ce type de recettes que les autres pays.

Je comprends que le fait de bien comprendre l'utilisation de cette fiscalité soit un vrai problème pour vous, mais ce n'était pas notre objectif.

Notre classement est technique ; il ne préjuge ni de l'efficacité ni de la légitimité de la dépense. Il peut y avoir des dépenses défavorables avec des objectifs légitimes : les achats de carburants par l'État relèvent majoritairement de la défense. Cela pollue de faire voler des avions et de faire naviguer des bateaux, mais il est légitime que la France ait une politique de défense.

Pour le logement neuf, nous avons classé comme défavorable la part – elle est de l'ordre de 20 % – de la dépense en matière d'aide à la construction de logements neufs qui se fait par artificialisation des sols, essentiellement dans les zones détendues, où le taux de vacance est élevé et où il progresse, donc là où l'on déforme la demande des ménages en faveur du logement neuf et en défaveur de la rénovation de l'ancien, ce qui est défavorable à l'environnement. On peut se demander si c'est légitime ou non de le faire, mais ce n'était pas la question qui nous était posée.

De même, notre travail n'incite pas à supprimer toute dépense fiscale défavorable, mais à réfléchir à la façon d'aider les secteurs concernés – car nous vivons dans un monde concurrentiel – autrement que de manière proportionnelle à leur consommation d'énergie. Ce n'est certes pas facile, car nous sommes contraints par le régime des aides d'État...

**Mme Christine Lavarde.** – Pourquoi l'OCDE n'a-t-elle pas été chef de file pour définir une méthode qui aurait été appliquée de manière uniforme dans tous les pays ? C'est dommage : on ne pourra pas faire de comparaisons entre pays.

La qualité de la donnée s'est-elle améliorée depuis les remarques du rapport de la Cour des comptes, qui notait que Bercy n'arrivait pas à remonter toute l'information, qui était souvent approximative – il n'y a qu'à voir l'écart entre le prévisionnel et le constaté...



Vous avez estimé que la route était neutre pour le carbone, mais très négative pour l'artificialisation des sols. Comment la classez-vous ? Comment concilier cela avec la stratégie bas carbone du Gouvernement et les objectifs de plus long terme du programme 203 « Infrastructures et services de transport » ?

**M. Jean-François Husson.** – Bravo pour votre synthèse. Le Gouvernement, qui a perdu sa boussole il y a un an, vous a chargé d'élaborer une méthode. Les sénateurs, qui avaient dénoncé l'absence d'information pendant les débats budgétaires, ont été entendus. N'oublions pas la colère sociale portant la même couleur que le « jaune » budgétaire... Je continue de penser que tous ces sujets méritent une traçabilité.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Qu'il ne faut pas confondre avec l'affectation.

**M. Jean-François Husson.** – En effet.

En Europe du Nord, nos interlocuteurs nous l'ont dit : pour garder un numéro un mondial, ils ont fait un choix, dans un climat social marqué par le consensus, en défaveur des particuliers, jusqu'à ce que le numéro un soit assez fort pour conserver son leadership.

Plus on parle de transparence, et moins j'y vois clair. Je crois que nos concitoyens pensent la même chose que moi.

I4CE a mené une étude globalement identique à la vôtre. Quels points de divergence et de convergence constatez-vous entre vos deux méthodologies ? Quelles dépenses ont-elles été difficiles à classer ? Le nucléaire, par exemple, produit une énergie décarbonée, mais suscite des interrogations sur la dangerosité de ses déchets. En témoignent les débats sur cette question.

Vous avez évalué les dépenses de l'État. Mais les collectivités sont au cœur de la transition énergétique. Votre approche pourrait-elle leur être étendue sous la forme d'un document budgétaire ?

Vous avez parlé d'un budget vert d'ici à 2021, issu d'une co-construction avec le Haut Conseil pour le climat créé sur mesure par l'exécutif, puis examiné devant la Convention citoyenne de 150 membres tirés au sort, avant que le Conseil économique, social et environnemental n'en soit saisi (Cese)... Pourtant, des collectivités territoriales dont les présidents sont élus démocratiquement bénéficient de la plus grande confiance des électeurs. De plus, il existe heureusement encore des institutions démocratiques, notamment les deux chambres du Parlement. Quel rôle pourraient-elles tenir avant le vote du premier budget vert ?

**M. Victorin Lurel.** – Je vous félicite pour cet exercice complexe. Vous évaluez l'impact défavorable à l'environnement des dépenses fiscales à 15,2 milliards d'euros, y compris pour les départements d'outre-mer et la Corse. Vous chiffrez à 1,6 milliard la péréquation tarifaire dans les zones non connectées au réseau métropolitain et vous évoquez les outre-mer et la Corse.

C'est vrai qu'il y a une péréquation tarifaire. Mais vous ne tenez pas compte du différentiel : dans les outre-mer, les carburants sont assujettis à la taxe spéciale de consommation. J'aimerais comprendre pourquoi. Cela fait des années que je demande au Gouvernement de revoir le calcul tel qu'il est fait, en particulier en matière de carburants.

**M. Gérard Longuet.** – Merci à nos trois intervenants pour leur courage : le chantier auquel ils se sont attelés n'est pas terminé, tant s'en faut ! Qui a défini le cahier des charges conceptuel initial ? Qu'est-ce que l'environnement ? Où s'arrête l'action pour l'environnement ? L'être humain fait-il partie de la biodiversité, et mérite-t-il qu'on agisse pour sauver sa vie ? C'est pour cela que j'ai réagi, lorsque vous avez dit que les infrastructures n'étaient pas très *eco-friendly* : si elles artificialisent les sols, elles sont en effet aussi le principal facteur de la baisse du nombre d'accidents de la route.

On ne peut pas décréter que la route et l'autoroute sont négatives, sauf à considérer que l'être humain doit être moins protégé que le tétras et la libellule. Aussi, nous avons besoin du cahier des charges qui anime votre recherche. De la même façon, on respecte l'être humain en réduisant le gaspillage de son temps. L'humain n'appartient-il pas à la biodiversité ?

J'en viens à l'artificialisation des sols. Pendant très longtemps, dans notre pays, la surface était insuffisante pour nourrir la population. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas, les révolutions agricoles ont répondu aux besoins alimentaires. Pourquoi ? Parce que la totalité des sols est artificielle – on parle de prairies artificielles. Il n'existe plus, en France, de forêt primaire. L'artificialisation des sols correspond à un mode de vie. À moins que l'objectif inscrit dans le cahier des charges soit de revenir au caractère primaire des sols...

Dans votre présentation, vous faites état des recettes issues des actions en faveur de l'environnement. Vous mettez sur le même plan la TICPE, liée à la consommation d'énergies fossiles qui émet du CO<sub>2</sub>, et la contribution au service public de l'électricité (CSPE), qui vient, elle, de la taxation de la consommation électrique, qui est à 75 % nucléaire et pose des problèmes de déchets, ce qui est différent. TICPE et CSPE ne sont pas de même nature.

Vous classez la consommation d'eau comme défavorable à l'environnement. Or je pense exactement le contraire. L'eau n'a jamais été aussi bien traitée en amont et en aval de son usage. Quand j'étais enfant, une publicité pour le vin citait Pasteur, selon qui le vin était la plus hygiénique des boissons. En effet, au XIX<sup>e</sup> siècle, l'eau était souvent à l'origine de morts par maladie. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas.

Vous vous êtes lancé dans un exercice comptable sans que nous connaissions le cahier des charges. Clarifions les éléments conceptuels de base.

Enfin, n'oubliez pas que l'être humain appartient à la biodiversité.

**M. Philippe Adnot.** – Bravo !

**M. Michel Canévet.** – L'exercice n'est pas facile. Il convient d'en préciser les contours. Est-il destiné à alimenter les études d'impact préalables au projet de loi de finances ? Introduira-t-on des notions plus qualitatives ? Des mesures telles que le certificat d'économies d'énergie ne sont sans doute pas intégrées alors qu'elles participent des politiques publiques.

Il est difficile d'appréhender certains secteurs. Le rapporteur général a évoqué les prélèvements de l'État sur les institutions chargées d'actions sur l'environnement. Il faut tout mettre sur la table.

L'exercice est-il applicable au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) ? Y avez-vous travaillé ?

**M. Jean Bizet.** – La fiscalité environnementale a pour objet d'inciter nos concitoyens à consommer différemment et à adopter un comportement vertueux. Or je n'ai pas trouvé de référence à la digitalisation, aux *data centers* et au *streaming*, qui représentent pourtant 4 % des émissions de CO<sub>2</sub>, soit davantage que celles du secteur aérien. Sans vouloir aucunement freiner la digitalisation de nos comportements, j'adresse un message à Greta Thunberg, qui préfère la voile à l'avion, mais envoie des milliers d'e-mails pour fédérer ses fans.

**Mme Florence Tordjman.** – Notre premier étonnement a été de constater que l'OCDE n'avait pas préparé de méthode. Elle a lancé cette initiative de comparaison internationale des dépenses favorables à l'environnement en marge du *One Planet Summit* en 2017. La France et le Mexique ont immédiatement fait part de leur volonté de participer à l'exercice. Les autorités françaises pensaient que l'OCDE avait une méthode à proposer. Or ce n'était pas le cas. Les premières réunions, très exploratoires, au cours desquelles chacun des pays a explicité ses mesures favorables ou défavorables à l'environnement, ont rendu apparent le besoin d'une méthode internationale. La France a indiqué qu'elle ferait l'exercice, et c'est dans ce cadre qu'une commande a été passée aux inspections générales.

Dans la lettre de commande, nous n'avions pas de définition de l'environnement, d'où la latitude que nous avons prise. Nous avons choisi de restreindre notre analyse très détaillée à quatre missions principales, sans prendre en compte le soutien aux ménages, même si les dépenses en faveur de l'environnement de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) figurent dans notre analyse.

Mme Lavarde nous a interrogés sur la qualité de la donnée. Pour mener notre exercice, nous nous sommes fondés sur les documents budgétaires à notre disposition sans remettre en question l'état de la donnée – même si nous avons été étonnés de voir que, sur les niches fiscales, elle était approximative ou manquante. De même, les métriques d'évaluation des émissions de gaz à effet de serre par passager ou tonne transportée sont beaucoup trop anciennes et mériteraient d'être actualisées. Nous appelons les administrations à de nouvelles études pour actualiser ces données.

**Mme Sylvie Alexandre.** – J'ai pris soin de décrire les objectifs environnementaux. Nous avons joint, dans un même enjeu, biodiversité et gestion durable des espaces naturels, agricoles et forestiers. Il ne s'agit pas d'opposer le développement humain à une nature vierge et intacte. Les objectifs en termes de développement durable reposent sur le social, l'économique et l'environnemental. Nous avons tenté de voir dans quelle mesure une dépense budgétaire ou fiscale de l'État avait un impact sur la durabilité de la gestion par l'homme des espaces. La biodiversité est, quant à elle, parfaitement définie.

Dans notre travail, nous lançons des alertes sur l'évaluation. Le choix entre les différents enjeux et le système de cotation est parfaitement discuté et discutable ; c'est pourquoi nous avons choisi de tout mettre sur la table. Toutefois, dans les documents budgétaires, selon le programme, l'action ou la sous-action, la granularité de la dépense descend à la centaine de milliers d'euros ou alors reste à une hauteur de l'ordre de 100, voire 500 millions d'euros. Il est évident qu'il faudra clarifier les granularités minimales et maximales de la dépense considérée.

Le travail que nous vous présentons n'est qu'une première application d'un type de raisonnement.

L'OCDE n'a pas développé de modèle probablement parce qu'elle n'a pas de budget d'État. Or le budget dépend totalement de l'État, de son fonctionnement, de ses outils. Nous avons cherché à élaborer une méthode qui puisse être déclinée, en définissant des enjeux et en proposant un système de cotation transparent et assez résilient quant à la variabilité des différents types de budgets étatiques.

Enfin, les objectifs sont très nettement en lien avec les engagements environnementaux internationaux, qui sont bien décrits.

**M. Dorian Roucher.** – Revenons sur la classification du programme 203 relatif aux infrastructures de transports. Chaque dépense est classée selon l'une des six cotations que nous avons définies. La situation de référence est l'état des infrastructures de transports aujourd'hui. L'entretien d'une route existante est donc considéré comme neutre. Tout soutien à un mode de transport moins émissif est favorable au climat ; tout soutien à un mode de transport plus émissif est défavorable au climat. La construction de nouvelles routes est défavorable parce qu'elle crée des opportunités de pollution accrue.

**Mme Christine Lavarde.** – Cela reste à démontrer !

**M. Dorian Roucher.** – La construction d'une nouvelle route a une empreinte carbone négative.

**M. Gérard Longuet.** – La circulation est plus fluide, donc le temps d'usage du véhicule est réduit. On le voit en région parisienne.

**M. Dorian Roucher.** – Le modèle Modev montre que, si l'on construit une route pour décongestionner, on diminue le coût d'usage de la route. S'il y a moins d'embouteillages, on utilise beaucoup plus sa voiture.

**M. Gérard Longuet.** – Nous sommes au début du raisonnement sur la planification et la conceptualisation de ces questions.

**M. Dorian Roucher.** – Nous avons essayé d'évaluer les infrastructures nouvelles sur la base des analyses en cycle de vie. Nous avons noté qu'elles étaient peu nombreuses. Toutefois, nous disposons de certaines analyses assez poussées qui montrent, par exemple, l'impact favorable sur le climat de la création de nouvelles infrastructures ferroviaires. De la même façon, nous avons utilisé les données à notre disposition pour évaluer les effets sur les autres axes tels que la production de déchets. Ainsi, dans son *reporting*, la Société du Grand Paris a évalué que la création du nouveau métro conduirait à une hausse durable de 20 à 25 % de la production de déchets en Île-de-France.

Concernant l'acquisition de nouveaux véhicules, nous avons utilisé les normes des décrets sur les véhicules à basse émission puisque c'était la référence dont nous disposions.

Sur le cas précis de l'exonération de la TICPE dans les départements d'outre-mer qu'évoque M. Lurel, nous n'avons retenu que l'écart entre la dépense fiscale telle qu'elle est comptabilisée par la direction de la législation fiscale et la taxe spéciale de consommation qui est prélevée dans ces départements, afin de bien noter que la dépense fiscale n'était que la baisse de prix entre la taxation au taux de métropole et la taxation effective pour les ménages

et les entreprises dans ces départements. Nous avons également retraité d'autres dépenses fiscales comme celles qui sont relatives au taux super-réduit de rénovation thermique des logements, pour être plus proches de la réalité.

**Mme Florence Tordjman.** – M. Husson nous a interrogés sur I4CE, anciennement CDC Climat, qui a également travaillé sur le budget vert. Nous avons échangé avec ses membres, dont l'étude s'est concentrée uniquement sur l'objectif climatique et non sur l'ensemble de l'environnement. Ils n'ont pas non plus intégré les opérateurs de l'État dans le périmètre du budget. Leur système de classification n'est pas très différent du nôtre. Le montant des recettes favorables est, dans leur étude, du même ordre que dans la nôtre, soit 53 milliards d'euros dont 10 milliards d'euros sont liés à l'impact sur le climat. Du côté des dépenses, comme ils n'ont pas pris en compte les opérateurs, le montant est plus faible : 23 milliards d'euros, contre 26 à 29 milliards d'euros pour l'objectif climatique dans notre étude. Le montant des niches fiscales est, dans leur étude, supérieur au nôtre, mais ils se sont appuyés sur des chiffres de 2018, alors que nos chiffres datent de 2017. Ils n'ont pas répertorié certaines mesures fiscales que nous faisons apparaître telles que les dépenses déclassées, à savoir des dépenses à hauteur de 4 milliards d'euros pour les seuls transports aérien et maritime, qui ne sont jamais votées par le Parlement. De la même façon, les détaxations en faveur des raffineries pétrolières représentent 300 millions d'euros. Au total, ce sont 4,3 milliards d'euros de dépenses.

Nous soulignons dans notre rapport l'intérêt de mieux valoriser les taxes, ou quasi-taxes, que sont les certificats d'économies d'énergie. Nous avons eu des difficultés à obtenir une bonne approximation et sommes parvenus à une somme comprise entre 1 et 2 milliards d'euros par an. Il sera nécessaire d'approfondir ce point. Nous avons également chiffré les écocontributions, qui sont des contributions en faveur de la gestion des déchets extrêmement significatives et efficaces.

**M. Dorian Roucher.** – Nous avons attribué une cotation en fonction de chaque objectif. Certaines dépenses sont favorables à un objectif et défavorables à un autre. C'est le cas du nucléaire, favorable dans l'axe climat et défavorable dans l'axe déchets.

**M. Gérard Longuet.** – Mêler climat et environnement est source de complexité. Comment quantifier les déchets ? Le budget ne comporte pas de dépense concernant les déchets nucléaires.

**M. Dorian Roucher.** – Les dépenses de gestion des déchets sont favorables à l'environnement. En effet, Eurostat considère que le traitement des déchets est toujours plus avantageux que le non-traitement. Les dépenses de fonctionnement de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra), à hauteur de 250 millions d'euros environ, sont classées comme favorables. Il existe également des dépenses dans le programme 181 ainsi que dans la mission « Recherche », relatives au démantèlement des installations du Commissariat à l'énergie atomique (CEA).

Notre question porte sur le soutien à la nouvelle production d'énergie nucléaire. On compare avec le mix actuel, qui n'est pas que nucléaire. Ces dépenses de soutien se trouvent dans le budget général et dans celui des opérateurs. C'est surtout le soutien aux générateurs de deuxième et troisième génération qui sont favorables au climat, mais défavorables en matière de déchets, car ils en créent, l'exception étant Iter. En effet, si ces générateurs n'étaient pas construits, il y aurait moins de déchets.

**M. Jean-François Husson.** – Globalement, c'est plutôt favorable.

**Mme Sylvie Alexandre.** – Nous n'avons peut-être pas assez insisté sur la notion de nutri-score. Nous avons opéré programme par programme, action par action, en décomposant les dépenses. Chaque action a été passée au crible de chaque enjeu. Une même dépense peut être favorable sur l'axe de l'atténuation du changement climatique et défavorable sur l'axe de la production de déchets. La cotation, qualitative, suppose progressivement la mise en place d'un arsenal d'évaluation de la dépense au regard d'objectifs environnementaux. Cet arsenal existe dans le ferroviaire, puisque SNCF Réseau a réalisé des analyses de cycle de vie sur les voies nouvelles et les réparations de voies ferroviaires, mais pas dans les secteurs fluviaux et routiers.

Nous avons une mission sur le budget de l'État. Néanmoins, nous disons en filigrane que l'analyse de la seule part étatique de la dépense publique ne suffit pas à vérifier la conformité avec les engagements. Dans le reste du monde, les collectivités territoriales jouent un rôle tout à fait prépondérant. Étant donné les importants transferts de recettes fiscales aux collectivités, il serait positif que l'exercice soit mené à leur niveau, selon une méthodologie cohérente avec celle qui sera *in fine* retenue.

La caractéristique principale de la définition de l'artificialisation des sols est l'imperméabilisation. Les sols forestiers et agricoles sont gérés par l'homme, mais ils sont peu anthropisés, contrairement à des parkings, des routes ou des trottoirs qui, imperméabilisés, rompent le lien biophysique entre le sol et l'atmosphère. L'eau ruisselle et les échanges gazeux ne sont plus assurés. La différence est fondamentale.

**Mme Florence Tordjman.** – Nous préconisons que les transferts vers l'Union européenne soient analysés et traités. C'est l'une des limites de notre analyse. Nous avons également indiqué que l'exercice aurait sans doute toute sa légitimité pour ce qui concerne le PLFSS.

Enfin, le crédit d'impôt sur les *data centers* n'a pas été recensé par la mission en raison de son faible niveau. I4CE ne l'a pas non plus inclus, mais c'est un point d'attention important compte tenu de l'évolution de la société.

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous vous remercions.

*La réunion est close à 16 h 50.*

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

**Mercredi 16 octobre 2019**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 8 h 40.*

**Proposition de loi visant à adapter la fiscalité de la succession et de la donation aux enjeux démographiques, sociétaux et économiques du XXI<sup>e</sup> siècle - Texte examiné conformément à la procédure de législation en commission (articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement) - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Vincent Éblé, président.** – Mes chers collègues, nous allons examiner la proposition de loi n° 710 (2018-2019) visant à adapter la fiscalité de la succession et de la donation aux enjeux démographiques, sociétaux et économiques du XXI<sup>e</sup> siècle, présentée par MM. Patrick Kanner, Thierry Carcenac, Claude Raynal, Vincent Éblé et plusieurs de leurs collègues.

**M. Sébastien Meurant.** – Avant d’entamer notre ordre du jour, permettez-moi de vous communiquer une information importante, en tant que rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration ». J’ai interrogé le directeur de la Caisse nationale d’assurance vieillesse (CNAV), afin de connaître le nombre de personnes nées à l’étranger ayant bénéficié de prestations sociales. Il m’a été répondu que le répertoire national commun de la protection sociale, dont la finalité est de lutter contre la fraude, n’était pas un entrepôt de données. Cela témoigne d’une volonté de cacher les chiffres. Aussi, je sollicite votre aide, monsieur le président.

**M. Vincent Éblé, président.** – J’entends bien vos propos, mon cher collègue, mais ils n’entrent pas dans le cadre de l’ordre du jour de nos travaux. Nous traiterons cette question ultérieurement.

Nous en revenons à notre ordre du jour.

Conformément aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* de notre Règlement, nous examinons la proposition de loi visant à adapter la fiscalité de la succession et de la donation aux enjeux démographiques, sociétaux et économiques du XXI<sup>e</sup> siècle selon la procédure de législation partielle en commission décidée en Conférence des présidents, qui concerne les articles 3, 4, 5, 9 et 10. Les autres articles – les articles 1<sup>er</sup>, 2, 6, 7 et 8 – et les amendements portant articles additionnels seront examinés dans un second temps selon la procédure ordinaire. Deux liasses distinctes d’amendements ont été prévues à cet effet, sachant que vous pouvez aussi suivre les amendements sur l’application DEMETER.

Je vous rappelle que, dans la procédure de législation en commission (LEC), le droit d’amendement s’exerce uniquement en commission, la séance plénière étant centrée sur les explications de vote et le vote sur l’ensemble du texte adopté par la commission. Les articles que nous allons aborder maintenant ne feront donc l’objet que d’un seul vote en séance publique, prévue le 23 octobre prochain. Ils ne pourront pas faire l’objet d’amendements en séance, sauf si le retour à la procédure normale est demandé.

Cette partie de notre réunion est ouverte à tous les sénateurs et au public, et elle est retransmise en direct. Elle se tient en présence du Gouvernement, représenté par M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. Je précise également que si tous les sénateurs présents peuvent demander à prendre la parole lors de la discussion, seuls les membres de la commission des finances sont appelés à voter.

Je laisse maintenant la parole à l'auteur de la proposition de loi pour la présenter.

**M. Thierry Carcenac, auteur de la proposition de loi.** – De nombreux travaux ont été engagés notamment par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) en 2018, dont les conclusions mentionnent la question des donations et celle des successions. Par ailleurs, Terra Nova et France Stratégie ont travaillé sur ce sujet ; M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, s'est exprimé à plusieurs reprises sur ces questions. C'est pourquoi nous avons déposé cette proposition de loi, qui comporte deux volets.

Tout d'abord, nous constatons que les inégalités socio-économiques s'accroissent, nous fondant sur les observations formulées par l'Observatoire des inégalités, qui précise que les écarts de patrimoine sont plus élevés que ceux des revenus : le 1 % le plus fortuné de notre pays possède 17 % de l'ensemble du patrimoine des ménages et les 10 % les plus riches presque la moitié, selon les statistiques de l'INSEE de 2015. Le patrimoine médian des cadres supérieurs est supérieur à 200 000 euros, alors que celui des ouvriers non qualifiés s'élève à 16 400 euros. L'accumulation engendre une reproduction des inégalités de génération en génération. Il s'agit là des conclusions d'un rapport de juin 2019.

Dès lors, la taxation du patrimoine doit jouer un rôle redistributif plus efficace qu'il ne l'est aujourd'hui. Le récent rapport de notre président et du rapporteur général sur l'évaluation de la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI), et la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU), nous apportent des éléments sur cette analyse. Le président préconise un retour de l'ISF sous forme modernisée, tandis que le rapporteur général propose une réforme de l'IFI par une taxation de la fortune improductive.

Nous abordons ici la question de la taxation sur la transmission. Cette proposition de loi vise à rendre plus juste et plus lisible la fiscalité des successions et des donations par une simplification des droits de succession et un rééquilibrage sur la progressivité du dispositif. De plus, l'allongement de l'espérance de vie a pour conséquence un âge moyen de plus en plus tardif de l'héritage. Une transmission anticipée vers une génération plus jeune pourrait être la solution, comme le mentionne également le Conseil d'orientation des retraites (COR).

Sur le plan sociétal, la structure du foyer a évolué : elle impose une réflexion sur la réserve héréditaire et son adaptation à cette évolution de la société. Enfin, pour obtenir une taxation plus équitable, certains dispositifs pourraient être revus.

Le chapitre I<sup>er</sup> intitulé « Favoriser les transmissions intergénérationnelles » comprend trois articles. Le chapitre II, qui compte également trois articles, traite de la mise en œuvre d'une progressivité plus cohérente des droits de succession. Le chapitre III, qui contient quatre articles, concerne la simplification de l'assiette des droits de succession pour plus de justice fiscale, avec la révision du périmètre, notamment en incluant l'assurance vie et les transmissions d'entreprises. Nous avons sollicité la possibilité d'examiner une partie des articles selon la procédure de législation partielle en commission, une novation, j'en suis



conscient, afin de distinguer, d'une part, les grandes orientations à débattre en séance et, d'autre part, les articles plus techniques, qui peuvent être réglés ce matin.

Permettez-moi d'attirer votre attention sur le manque de statistiques pour ce qui concerne certains dispositifs.

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur.** – Je tiens tout d'abord à saluer le travail réalisé par les auteurs de la proposition de loi, au premier rang desquels mon collègue Thierry Carcenac, même si nous serons naturellement en désaccord sur certaines propositions.

Sans revenir sur les objectifs poursuivis, qui viennent d'être rappelés, je concentrerai mon propos sur la « grille d'analyse » que j'ai retenue, en tant que rapporteur, pour examiner les différents articles et amendements. Celle-ci s'articule en trois axes.

Premièrement, toutes les initiatives augmentant les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) me paraissent devoir être écartées. En effet, la France se place juste derrière la Belgique dans le classement des pays de l'OCDE qui imposent le plus les successions et les donations, de nombreux voisins ayant même complètement renoncé à taxer les transmissions à titre gratuit. Ainsi, le poids des DMTG dans la richesse nationale a triplé depuis 1965 et atteint désormais 0,6 % du PIB, contre 0,14 % en moyenne dans les pays de l'OCDE.

Dans un contexte de concurrence fiscale accrue, il n'est donc pas envisageable de renforcer la fiscalité des successions et donations, et ce y compris en rabotant les « niches fiscales » telles que le pacte Dutreil, qui ne sont que le corollaire indispensable à ce haut niveau global de taxation. C'est pourquoi je vous proposerai de supprimer les articles 4, 5, 7, 8 et 9.

Deuxièmement, les propositions trop coûteuses du point de vue des finances publiques me semblent également devoir être écartées.

Alors que l'examen du projet de loi de finances approche, nous ne pouvons pas reprocher au Gouvernement de ne faire aucun effort en matière de redressement des comptes publics et adopter dans le même temps des amendements dont le coût se chiffrerait en milliards d'euros. C'est notamment pour cette raison que je vous proposerai une réécriture globale de l'article 6, afin d'adopter un aménagement beaucoup plus ciblé.

Troisièmement, je concentrerai mes propositions sur l'objectif d'encourager la circulation anticipée du capital vers les jeunes générations, qui me paraît prioritaire.

Dans un contexte de forte hausse des prix des logements et d'allongement de la durée des études, je suis convaincu que la solidarité familiale entre les générations peut jouer un rôle décisif pour aider les jeunes à financer leurs études et se constituer un premier apport pour devenir propriétaire. L'héritage survient malheureusement trop tardivement pour jouer ce rôle : l'âge moyen auquel on hérite a ainsi reculé de huit ans depuis 1980 pour atteindre désormais cinquante ans. Par conséquent, il me paraît indispensable d'encourager les donations vers les petits-enfants.

C'est dans cet objectif que je défendrai des amendements aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de la proposition de loi, qui visent à porter de 31 865 euros à 70 000 euros l'abattement sur les donations vers les petits-enfants et à raccourcir le délai de rappel fiscal pour les donations vers les moins de quarante ans. Je m'inscris sur ces deux articles dans la lignée des auteurs de la proposition de loi.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.** – Je le dis d'emblée, le Gouvernement est défavorable à cette proposition de loi, mais je tiens à en remercier les auteurs, à la fois pour le travail réalisé, mais aussi pour avoir réveillé en moi les débats d'il y a un peu plus de dix ans, au cours desquels nous nous interrogeons collectivement sur le niveau de richesse : la richesse commençait pour certains à partir de 4 000 euros par mois...

En lisant ce texte, j'ai le sentiment d'un décalage entre l'exposé des motifs, expliquant que l'objectif est de faciliter la circulation intergénérationnelle du patrimoine et la justice fiscale, et les dispositifs proposés par la proposition de loi.

Je constate également un décalage entre nous sur la conception des patrimoines moyens ou modestes, et je reviendrai sur un certain nombre de chiffres. Le patrimoine médian des Français s'établit à 113 900 euros. Moins de 25 % des successions feront l'objet d'une taxation malgré les chiffres annoncés par le rapporteur, et qui sont confirmés par le Gouvernement.

Avec cette proposition de loi, nous pourrions considérer comme ménages modestes des grands-parents en mesure de donner 150 000 euros en numéraire à chacun de leurs petits-enfants tous les dix ans et de compléter ce don de 150 000 euros supplémentaires pour peu qu'il ne s'agisse pas de numéraire. En réalité, avec l'augmentation considérable des abattements que prévoit la proposition de loi et la diminution du délai de recharge en passant de quinze à dix ans, ce texte rendrait possible la donation en franchise de droits de patrimoines de plusieurs centaines de milliers d'euros par petit-enfant : 450 000 euros par petit-enfant et par grand-parent, tous les dix ans, pour être précis. Je ne crois pas que cette cible soit véritablement celle que l'on qualifierait de ménages modestes ou moyens.

Le Gouvernement n'est pas fermé au principe de mieux prendre en compte la solidarité intergénérationnelle. Mais nous souhaitons privilégier les ménages moyens et non pas les ménages visés par cette proposition de loi.

Je profite de cette occasion pour dire que nous sommes attachés à maintenir un équilibre dans la taxation des transmissions. Depuis leur instauration au lendemain de la Révolution française, les droits sur les successions et donations ont été conçus comme un instrument de redistribution pour éviter la concentration du patrimoine ; ils sont devenus progressifs à compter de 1901 et les DMTG sont construits sur la prise en compte du couple défunt héritier ou donateur-donataire, en favorisant les liens de parenté. Ils relèvent d'un barème progressif applicable après divers abattements ou exonérations favorables aux transmissions familiales. Du fait de la limitation des donations antérieures à quinze ans, cela permet une transmission anticipée pour réduire les droits dus en faisant jouer tous les quinze ans le même abattement. Il en résulte que le régime actuel des donations et successions aboutit déjà à une franchise d'impôt pour la grande majorité des transmissions en ligne directe dans la mesure où elles bénéficient d'un abattement de 100 000 euros. Au-delà de cet abattement s'applique le barème progressif d'imposition. Ainsi, pour un couple avec deux enfants, il est aujourd'hui possible d'effectuer une donation de 400 000 euros, sans payer de droits à hauteur de 100 000 euros pour chacun des parents et pour chacun des deux enfants. Cette donation est à mettre en perspective avec le patrimoine médian net des Français, estimé par l'INSEE à un peu moins de 114 000 euros, comme je l'ai déjà relevé.

Or la proposition de loi reviendrait sur cet équilibre sous couvert de vouloir favoriser les transmissions intergénérationnelles. Permettez-moi de prendre quelques cas précis si ce texte était adopté.

Dans le cas d'une donation entre grands-parents et petits-enfants, rien n'empêcherait chaque grand-parent de transmettre à chaque petit-enfant jusqu'à 450 000 euros en franchise totale d'impôts, contre 64 000 euros actuellement. Si ce grand-parent a quatre petits-enfants, il pourrait ainsi transmettre jusqu'à 1,8 million d'euros en franchise d'impôt, et ce tous les dix ans, contre quinze ans aujourd'hui. Actuellement, si le donateur est âgé de moins de quatre-vingts ans, il peut bénéficier d'un abattement de 31 865 euros par grand-parent et par petit-enfant âgé de plus de dix-huit ans ; s'il s'agit d'une donation en numéraire, il pourra en plus bénéficier d'une exonération à la même hauteur toujours par grand-parent et par petit-enfant : chaque grand-parent peut donc donner jusqu'à ses quatre-vingts ans à chacun de ses petits-enfants majeurs 63 730 euros tous les quinze ans en franchise totale de droits. Si la proposition était adoptée, l'abattement et l'exonération seraient portés à 150 000 euros et les grands-parents entreraient aussi dans le champ de l'application de l'abattement général que vous proposez également de porter à 150 000 euros.

Vous souhaitez aussi favoriser certaines transmissions en ligne indirecte en faveur des neveux ou nièces, en faisant passer les abattements de 64 000 à 400 000 euros. Aujourd'hui, un couple ayant quatre neveux et nièces peut leur transmettre jusqu'à 63 700 euros en franchise de droits ; la proposition de loi leur permettrait de transmettre jusqu'à 400 000 euros en franchise totale. Si telle est votre conception des petits patrimoines, ce n'est pas celle du Gouvernement.

J'en viens maintenant au barème des tarifs de DMTG sur les transmissions en ligne directe que vous proposez de revoir, en allégeant ce tarif jusqu'à 300 000 euros de part nette taxable par bénéficiaire et en l'alourdissant au-delà.

Prenons cette fois l'exemple d'une donation d'un parent âgé de moins de quatre-vingts ans ayant deux enfants majeurs et qui souhaite leur transmettre 800 000 euros au total, partiellement en numéraire. Avec votre proposition de loi, les DMTG passeraient de 104 000 euros environ à 24 000 euros. Aujourd'hui, il leur en coûterait au total 103 642 euros de DMTG, contre 23 499 euros, avec les dispositions prévues dans ce texte, du fait de l'exonération de 150 000 euros par part et de l'abattement d'un même montant par part et du barème allégé pour les 100 000 euros par part restant taxables.

Pour terminer, permettez-moi de revenir sur cinq points particuliers de la proposition de loi.

L'article 3 prévoit de modifier le mécanisme de réserve héréditaire et la quotité disponible prévue par l'article 913 du code civil. Vous proposez de porter la quotité disponible aux deux tiers des biens pour une personne n'ayant qu'un enfant et à la moitié des biens si elle a deux enfants, un tiers si elle a trois enfants ou plus. La réserve héréditaire passerait ainsi de la moitié au tiers des biens pour un seul enfant héritier, des deux tiers à la moitié des biens pour deux enfants et des trois quarts aux deux tiers pour trois enfants. Or il se trouve que la garde des sceaux réunit actuellement un groupe de travail interministériel sur la justification de la réserve héréditaire et l'adéquation de ces modalités au regard des évolutions juridiques et sociétales. Il nous semble plus sage d'attendre la fin de ces travaux avant de modifier ce droit. Le Gouvernement est donc défavorable à l'article 3.

Je ne reviendrai pas sur l'article 4, qui modifie le barème des tarifs, car je vous ai montré que la mesure prévue entraînerait un allègement considérable des droits dus pour les très gros patrimoines.

S'agissant de l'article 5, il modifie en profondeur la logique de l'imposition en ce qu'il prévoit d'ajouter à une succession le montant de toutes les successions antérieures dont l'héritier a été bénéficiaire pour faire appliquer le barème progressif des DMTG. Contrairement à ce qui est prévu pour les donations antérieures, aucun délai de recharge ne serait prévu, ce qui aboutirait à un renchérissement de l'imposition pour certains héritiers ou légataires. Vous avez cité l'organisme Terra Nova comme source d'inspiration de votre proposition, mais vous n'avez pas mentionné le fait que les auteurs de cette étude soulignaient le caractère extrêmement peu acceptable socialement d'une telle disposition.

Quant à l'article 9, il prévoit de supprimer purement et simplement un certain nombre d'exonérations partielles de DMTG en faveur notamment des bois et forêts, des terres situées dans des zones de protection de l'environnement ou des terres rurales données à bail, alors que ces exonérations sont aujourd'hui subordonnées à un certain nombre de conditions pour les bois et forêts et les aires protégées et à des conditions strictes de gestion durable. Supprimer ces exonérations reviendrait à envoyer un très mauvais signal à la ruralité et irait à l'encontre de la préservation de l'environnement. C'est pourquoi nous soutiendrons les amendements de suppression de cet article.

Le Gouvernement sera défavorable à l'article 10 qui, contrairement aux autres dispositions de la proposition de loi, prévoit non pas de supprimer, mais d'élargir une dépense fiscale applicable aujourd'hui à Mayotte, en l'appliquant à l'ensemble des départements d'outre-mer concernant les immeubles et droits immobiliers lors de la première transmission postérieure à la reconstitution des titres de propriété y afférant, sous réserve que ceux-ci aient été constatés par un acte régulièrement transcrit ou publié entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 31 décembre 2025. Cette disposition nous paraît inopportune.

Concernant les articles qui seront examinés selon la procédure législative ordinaire, je m'arrêterai un instant sur l'article 8, qui prévoit une diminution considérable de l'exonération partielle en faveur de la transmission d'entreprise. Le pacte Dutreil est, à nos yeux, le principal dispositif permettant d'assurer la pérennité de nos entreprises en cas de transmission à titre gratuit. Nous avons eu cette discussion à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2019. Nous ne souhaitons pas remettre en cause cet outil d'attractivité et de maintien du patrimoine des entreprises dans la famille, et en France.

Enfin, je veux appeler votre attention sur l'impact considérable des dispositions prévues à l'article 7, s'il était adopté : supprimer le régime favorable applicable aux primes versées sur les contrats d'assurance vie avant l'âge de soixante-dix ans conduirait à un renchérissement de la fiscalité des successions. Cela affecterait évidemment l'attractivité du secteur financier et de la Place de Paris, alors que nous parlons là de 1 700 milliards d'euros d'encours à la fin de l'année 2018.

Vous l'avez compris, nous considérons que l'objectif poursuivi et exposé par les auteurs de la proposition de loi dans sa présentation générale n'est pas atteint, la cible étant même ratée, sauf à ce que nous ayons un désaccord sur la définition des ménages moyens et modestes.

Permettez-moi une note de malice. Il est parfois expliqué que la suppression de la taxe d'habitation pour les 20 % de ménages les plus aisés serait une mesure visant à privilégier les plus riches. Après avoir lu et pris connaissance des dispositions que vous proposez en matière de donations et successions, je ne doute pas que vous soutiendrez le Gouvernement pour ce qui concerne la suppression totale de la taxe d'habitation dans les prochains jours...

Au total, le Gouvernement est défavorable à l'intégralité des dispositions de la proposition de loi.

**M. Claude Nougain.** – Je souhaite évoquer l'article 8 concernant la transmission des entreprises, car il remet en cause l'avenir et la prospérité de la majorité des entreprises françaises, voire la société dans laquelle nous souhaitons vivre. Vous proposez de réduire l'abattement de 75 % à 25 % lors des successions ou donations pour les dirigeants d'entreprise. Par là même, vous condamnez à mort toutes les entreprises familiales détenues par des Français, à la grande joie, j'imagine, des multinationales étrangères, qui pourront acheter à vil prix nos fleurons de l'économie française.

En effet, si cet article a peu d'impact sur les très petites entreprises (TPE) ou petites PME, qui sont souvent faiblement valorisées, il a, en revanche, un impact considérable sur les grosses PME ou les entreprises de taille intermédiaire (ETI). Je le rappelle, 5 000 ETI emploient 7,5 millions de salariés. Lors des successions, l'entreprise est valorisée par l'administration fiscale en tenant compte des plus-values latentes, et non pas uniquement du capital investi dix ou vingt ans auparavant.

Prenons l'exemple d'une ETI dynamique qui distribue peu – ce qui est souvent le cas des entreprises familiales –, mais investit beaucoup. Je prendrai l'exemple d'une ETI valorisée à hauteur de 100 millions d'euros le jour de la succession. Dans le cadre du pacte Dutreil, en gardant six ans les actions, il faudra verser 11 millions d'euros. Ce sera difficile, mais pas impossible en ayant recours à des emprunts et à des distributions de dividendes. Avec votre proposition de loi, il faudra payer 35 millions d'euros, ce qui est impossible. La seule solution sera de vendre. Vous avez écrit que la vente était une bonne chose : favoriser la reprise d'activité par des héritiers serait, selon vous, dommageable à l'activité économique. Mais telles ne sont pas les conclusions de nombreux rapports, dont celui de M. Tordjman : dans le cadre des transmissions familiales, le taux de survie à trois ans d'ETI est de 100 %.

Un rapport d'information dont je fus co-auteur en 2017, au nom de la délégation aux entreprises, prouve le contraire. Il a donné lieu au dépôt d'une proposition de loi, dont notre collègue Christine Lavarde fut rapporteur, et qui a été adoptée par le Sénat en 2018 à une très large majorité. Elle visait à porter l'abattement, en cas de transmission, à 90 %, en échange de l'allongement de la durée de détention des actions.

En tant qu'élu d'un département rural, j'ai connu plusieurs cas où d'importantes entreprises familiales ont dû être vendues à la succession. Le scénario est toujours le même : on délocalise d'abord le siège social, puis les bureaux administratifs, puis l'informatique ; on ne travaille plus avec les acteurs locaux, ni avec les banques locales et les transporteurs locaux. Au bout de quelques années, on ferme l'entreprise.

**M. Gérard Longuet.** – Absolument.

**M. Claude Nougain.** – Vous indiquez que le dispositif Dutreil est réalisé « au détriment des finances publiques » ; vous oubliez de prendre en compte le coût exorbitant pour les finances publiques des fermetures d'entreprises qui découleront des mesures que vous proposez, avec des coûts sociaux, économiques et fiscaux largement supérieurs au manque de recettes fiscales évoqué.

Enfin, je veux dire à mon éminent collègue et ami Thierry Carcenac que, au bout du bout, les impôts vous rattrapent toujours. La plupart des pays européens ont choisi une exonération des droits totale ou plus importante encore que celle qui existe aujourd'hui en France. D'ailleurs, pourquoi étaler l'application de cette réforme sur dix ans si elle est bonne pour l'économie ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Cette proposition de loi a le mérite de poser la question de la transmission des patrimoines, alors même que l'espérance de vie augmente et que l'on hérite de plus en plus tard, à cinquante ans. Le dispositif visant à favoriser la rotation des patrimoines doit être encouragé. C'est la raison pour laquelle le Sénat avait adopté des dispositifs visant notamment à encourager la transmission aux petits-enfants – un amendement du rapporteur Jean Pierre Vogel va d'ailleurs reprendre cette proposition.

Telle qu'elle est rédigée, cette proposition de loi présente trois inconvénients.

Premièrement, les dégâts sur l'économie seraient absolument considérables. Les dispositions proposées sur le pacte Dutreil vont à l'encontre de toutes les mesures prises en faveur de la transmission des entreprises. La faiblesse de la France tient – c'est une réalité – à la faiblesse du capitalisme familial et à l'absence d'ETI.

Deuxièmement, la proposition de loi relève considérablement les taux d'imposition sur les transmissions. Avec le président Éblé, nous venons de produire un rapport en commun, même si les conclusions sont différentes. Il s'avère que l'impôt sur la fortune est en vigueur en Suisse, en Norvège et en Espagne, mais ces trois pays n'appliquent pas ou peu les droits de succession : 0,2 % en pourcentage de PIB, contre 0,6 % en France. L'imposition de la France est trois fois supérieure à celle de nos voisins. Nous cumulons une imposition sur la fortune, certes immobilière, et une imposition sur le capital qui est relativement élevée.

Troisièmement, on peut encourager la transmission accélérée des patrimoines, la circulation anticipée du capital, mais le dispositif proposé rate sa cible. Je rejoins les propos du ministre, par le biais de différentes combinaisons, ce sont 450 000 euros par grand-parent et par petit-enfant qui pourraient faire l'objet d'une donation sans franchise d'impôt.

Aussi, je ne souscris pas à cette proposition de loi et serai attentif aux amendements de mon collègue rapporteur.

**M. Alain Houpert.** – À entendre le ministre, j'ai l'impression d'entendre Pierre Proudhon : « La propriété, c'est le vol. » Ne l'oublions pas, un patrimoine familial a déjà été soumis à l'impôt. Se pose en France un problème de compétitivité quant à la propriété. Il est difficile d'être propriétaire en France. Notre collègue a parlé de la transmission des entreprises ; le ministre a parlé de la ruralité. Mais, dans mon département, par exemple, les héritiers sont obligés de vendre les vignes dont ils héritent. À qui vendent-ils ? À des propriétaires étrangers !

Je préfère un patrimoine familial français à un patrimoine français acheté par des fonds de pension, qui, eux, ne paieront pas l'impôt sur la fortune, ni l'impôt sur les successions.

**M. Roger Karoutchi.** – J'avais déposé voilà deux ans une proposition de loi qui était censée faciliter les transmissions et abaisser les droits de succession. Il faut prévoir un principe simple pour faciliter les transmissions. Tout le monde dit que le système fiscal français est sinon confiscatoire, du moins extrêmement lourd. Mais chaque fois que l'on essaie de trouver une solution, c'est pour renforcer encore le prélèvement fiscal.

Lorsque vous accumulez de l'épargne au cours de votre vie – les générations antérieures le faisaient sans se poser de questions –, vous payez toute votre vie les impôts sur le revenu, les impôts sur votre patrimoine et, à la fin, on vous explique que, donation en ligne directe ou pas, il faudra encore payer lourdement des impôts. Je veux que bien que l'on raisonne au nom de l'égalité. Mais est-ce que cela a encore un sens d'affirmer que l'on veut favoriser l'épargne et l'entrepreneuriat si c'est pour fiscaliser lourdement, l'État profitant au bout du bout d'une grande part de ce que vous allez transmettre ?

J'avais proposé de faciliter les transmissions sans accroître les droits afférents et de baisser les droits de succession, une position d'ailleurs retenue par la plupart des pays voisins de la France. Ces mesures ont évidemment un coût, monsieur le secrétaire d'État, mais vous trouverez des marges de manœuvre si vous baissez la dépense publique...

**M. Vincent Delahaye.** – Je partage la conclusion de mon collègue Karoutchi : on pourrait trouver des marges de manœuvre en diminuant un peu plus la dépense publique, car on n'a rien fait jusqu'à présent : on s'est simplement contenté de limiter sa progression.

Je remercie nos collègues socialistes de porter à notre réflexion la question des droits de succession. La France est l'un des pays qui imposent le plus les successions. Or, comme cela a été souligné, la constitution du patrimoine a déjà subi pas mal de prélèvements en amont.

Le rapporteur a dit que l'on ne voulait ni réduire excessivement nos recettes, ni alourdir les droits de succession, des principes que l'on peut partager. Cela étant, il conviendrait d'apporter un peu de souplesse dans les dispositifs en vigueur, en tenant compte de la composition des familles actuelles, notamment en ce qui concerne la réserve héréditaire. Sur ce point, je n'adhère pas à l'amendement de suppression du rapporteur.

Concernant les donations, il faut revenir à des délais plus courts pour faire en sorte que le patrimoine circule un peu plus. Sur le pacte Dutreil, nous avons proposé l'an dernier un amendement prévoyant un abattement de 100 %, avec la contrainte de conserver les actions pendant une dizaine d'années. Cette mesure semble aller dans le bon sens. Aussi, nous ne partageons absolument pas la proposition d'alourdir les droits de transmission des entreprises. Cela reviendrait à leur envoyer un très mauvais signal.

**M. Alain Joyandet.** – On a absolument besoin des entreprises familiales. Il me paraît indispensable de faciliter la transmission de celles-ci, même si des progrès ont déjà été réalisés. Aujourd'hui, la transmission familiale est beaucoup plus aisée qu'il y a vingt ans. Je remercie nos collègues de remettre la question de la fiscalité des transmissions sur la table, et je les remercie de la qualité de leur travail, mais je veux insister sur le besoin de stabilité. Le mieux est l'ennemi du bien. Les experts-comptables et les commissaires aux comptes

expliquent que la législation actuelle en la matière est plutôt satisfaisante en France. Nos entreprises doivent avoir de la visibilité pour développer des stratégies à cinq ou dix ans. S'il fallait faire encore quelque chose, j'opterais à titre personnel pour une augmentation du taux de l'exonération Dutreil, même avec la contrepartie d'allonger la durée de détention des actions.

**M. Éric Bocquet.** – Décidément, la commission des finances aborde très souvent des sujets de fond, et c'est très bien ainsi. La semaine dernière, nous parlions des résultats positifs escomptés avec la suppression de l'ISF ; l'excellent rapport qui nous a été présenté semblait nuancer largement les estimations initiales. Aujourd'hui, nous parlons de fiscalité, de justice fiscale, de patrimoine. Sur ces sujets de fond, il est normal que se dégagent des clivages importants.

M. le secrétaire d'État nous objecte que les propositions formulées seraient en décalage avec l'objectif annoncé. On peut peut-être partager certains aspects, mais vous êtes, vous aussi, me semble-t-il, un peu en décalage avec le pays. Le Grand débat a eu lieu, et je pensais que le Président de la République avait compris certaines choses. Mais cela ne semble pas être le cas à vous écouter et à lire les mesures contenues dans le projet de loi de finances.

On peut évidemment réduire la dépense publique : on peut demander aux enseignants, aux infirmiers, aux pompiers ou à la police de continuer leurs efforts pour réduire la dépense publique. Mais, à mon avis, ce n'est vraiment pas la solution. Thierry Carcenac démontre bien que les patrimoines ont gonflé. Ce n'est pas une question de jalousie ni de frustration. Vous le savez, comme l'affirmait Tocqueville, les Français ont la passion de l'égalité : il ne nous faut donc pas perdre de vue cette dimension forte dans notre République.

La fiscalité liée à la transmission reste aujourd'hui très inférieure à celle de la détention et des revenus du patrimoine, c'est une réalité. Nous partageons totalement les objectifs énoncés dans l'exposé des motifs de cette proposition de loi, mais nous avons quelques doutes sur les moyens de résorber les inégalités.

Au demeurant, une réforme de cette nature devrait s'inscrire dans un cadre beaucoup plus large : pourquoi pas un grand débat national ? La fiscalité du patrimoine concerne plus de la moitié, voire les deux tiers de la population française, à des échelles différentes bien sûr : les patrimoines les plus importants sont détenus par le 1 % du plus haut de la pyramide, une tendance qui ne fait que s'accroître au fil des décennies.

Ce texte a fait l'impasse sur la jeunesse, qui souffre également de fortes inégalités. Il serait peut-être souhaitable de réfléchir à la création d'un fonds, qui serait alimenté par une taxation des plus gros patrimoines, quitte à alléger celle des petits patrimoines. Il s'agirait de financer une dotation patrimoniale en début de carrière pour lancer les jeunes, y compris dans la création d'entreprise.

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Cette proposition de loi, qui porte à la fois sur le capital et les successions, est motivée par le souhait de réformer l'IFI : certains veulent le renforcer, tandis que d'autres veulent le supprimer complètement. Il faudra faire le bilan pour y apporter des ajustements.

Ce texte a le mérite de procéder à quelques adaptations à la société – je pense aux articles 1<sup>er</sup> et 2. Une exonération des DMTG tous les dix ans est de nature à nous conduire à nous adapter aux évolutions de la société, qui sont incontestables : le délai de renouvellement



des générations s'est allongé. On devenait grand-parent à quarante ans il y a quelques décennies, contre soixante-dix aujourd'hui.

**M. Jean-François Husson.** – Cela dépend des régions...

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Certes, mais c'est le cas en moyenne. L'âge de soixante ans est standard. J'appelle donc à une adaptation objective à la société.

L'article 1<sup>er</sup> est intéressant, avec les successions en faveur des neveux. Mais, pour le reste, le texte, même s'il a de bonnes intentions, organise, en taxant plus le patrimoine productif, l'appauvrissement de notre économie, ainsi que l'a fort bien démontré Claude Nougéin, et encourage, ce qui peut être paradoxal pour ses auteurs, l'orientation des capitaux familiaux vers des investissements spéculatifs qui permettent de réaliser des plus-values plus rapides. La valeur capitalistique d'une entreprise ou d'une propriété forestière peut être fragile et son rendement tout à fait aléatoire. Par exemple, une propriété forestière est inassurable au titre de l'incendie. Un arbre comme le sapin de Douglas arrive à maturité au bout de quarante-cinq ou cinquante ans. Quelqu'un qui investit aujourd'hui dans une propriété forestière le fait non pas pour ses enfants, mais pour ses petits-enfants lorsqu'ils seront à la retraite. Si on n'encourage pas la transmission de tels biens, soit la forêt régressera, ce qui ne répond pas à la vision écologique que nous devons avoir pour notre société, soit les principales forêts passeront sous capitaux étrangers, à l'instar de ce qui se passe aujourd'hui pour le foncier. De plus, dans une entreprise, le rendement est aléatoire.

L'autre difficulté d'une succession tient à la question de l'éparpillement des biens. Certains ayants droit peuvent ne pas souhaiter conserver une participation pour réaliser autre chose. Si l'on renforce l'imposition et si celui qui sera intéressé par la succession doit en plus indemniser les ayants droit non intéressés, celui-ci n'aura d'autre solution que de vendre.

En dépit du pacte Dutreil, qui apporte quelques réponses, la succession est toujours une question difficile, et il ne faut surtout pas accentuer la taxation.

**M. Gérard Longuet.** – Je veux remercier notre collègue Thierry Carcenac, qui nous permet d'ouvrir un débat politique. Nous n'allons pas refaire l'histoire politique de notre pays depuis deux siècles, depuis la mise en place de la République, m'attachant plutôt aux questions démographiques actuelles.

La propriété individuelle est un facteur de liberté à l'égard de l'État, de la puissance politique, de l'organisation collective. Je souscris totalement à l'analyse de mon excellent collègue Roger Karoutchi : on aimerait être quitte avec l'État et ne pas vivre en permanence sous la menace d'une reprise lorsque l'on a payé ses impôts sur le revenu, qui sont progressifs, les impôts sur les successions, qui le sont tout autant, les impôts sur les plus-values... à un moment, il faut que l'État cesse d'exercer cette menace ; en témoigne le débat sur l'IFI et feu l'ISF.

Concernant la transmission d'entreprises, je n'ai rien à ajouter à la démonstration de Claude Nougéin, qui était absolument remarquable. Sur la famille, notre collègue Thierry Carcenac ouvre un débat intéressant sur la quotité disponible : elle est plus ouverte dans certains pays. Aussi, nous aurions sans doute intérêt à réfléchir sur ce point parce que la famille évolue, les comportements des foyers se modifient. Le droit des personnes que l'on choisit est parfaitement légitime. Mais ce sont là des clivages politiques.

Sur la démographie, il y a des faits objectifs. Notre rapporteur général a évoqué le fait que l'on hérite plus tard ; d'où la nécessité de sauter une génération pour mettre le pied à l'étrier à la nouvelle génération. Mais je tiens à attirer l'attention sur un point : vivre plus vieux coûte plus cher. C'est la raison pour laquelle nous devons réfléchir à cette question. Le patrimoine médian de nos compatriotes est certes honorable, mais si l'on veut rester chez soi durant les dernières années de sa vie sans vouloir faire peser la charge sur ses enfants, qui sont d'ailleurs âgés, ni sur ses petits-enfants, qui sont souvent éloignés pour des raisons diverses et variées, il faut en avoir les moyens financiers. D'ailleurs, les banquiers le disent avec beaucoup d'humour, les gens donnent assez facilement jusqu'à soixante-dix ans, mais ensuite, ils gardent tout, car ils sont inquiets.

**M. Bernard Delcros.** – Cette proposition de loi ne peut pas être votée en l'état, mais il faut faciliter la solidarité intergénérationnelle et fluidifier les transmissions. Sur l'article 9, il s'agit d'une fausse bonne idée. Ne pénalisons pas la transmission des forêts et leur gestion durable, car nous en avons besoin pour capter le CO<sub>2</sub> ; or elles sont déjà menacées par le réchauffement climatique comme on a pu le voir dans certaines régions l'été dernier. Il s'agit d'un enjeu d'intérêt général qui va au-delà du simple enjeu financier.

**M. Marc Laménie.** – Je tiens à remercier les auteurs de la proposition de loi, car ils nous permettent d'aborder d'importantes questions de société. Monsieur le ministre, l'administration fiscale dispose-t-elle de moyens humains suffisants pour accompagner les redevables des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) ?

**M. Thierry Carcenac** – Vous trouverez dans notre exposé des motifs un argumentaire complet pour chacun des articles de la proposition de loi. Pour répondre cependant à ceux qui soulignent un soi-disant décalage entre nos propositions et l'objectif que nous poursuivons, je rappelle que nous proposons un élargissement de l'assiette des droits de mutation à titre gratuit, en nous appuyant sur les travaux portant sur la taxation du capital d'économistes de renom tels que Thomas Piketty. Il nous a toutefois manqué des éléments de calcul et de statistiques, comme souvent dans nos travaux de commission.

Permettez-moi de remercier tous mes collègues qui sont intervenus dans ce débat très intéressant.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État.** – Les échanges que nous venons d'avoir montrent bien le décalage entre votre dispositif et vos objectifs. Vos propositions aboutissent à exonérer d'impôt 900 000 euros transmis par un couple de grands-parents à un petit-enfant tous les dix ans : il ne me semble pas qu'il s'agisse là de patrimoines de classes populaires ! Le Gouvernement est en désaccord avec cette proposition de loi. Mon intervention liminaire a peut-être été un peu brutale ; je voudrais préciser que le Gouvernement est ouvert à une réflexion sur la réserve héréditaire ; des échanges en ce sens pourront se poursuivre au sein du groupe de travail interministériel.

#### EXAMEN DES ARTICLES SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION PARTIELLE EN COMMISSION

**M. Vincent Éblé, président.** – Je vous propose maintenant de passer à l'examen des articles. Les articles 3, 4, 5, 9 et 10 sont examinés selon la procédure de la législation en commission (LEC).

### *Article 3*

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur.** – L'article 3 propose de modifier la réserve héréditaire. Il me semble que ce débat relève davantage de la protection de la famille que de la justice fiscale. Alors que des réflexions relatives à l'évolution de cette réserve sont menées par le Gouvernement, une telle modification à l'occasion de l'examen de dispositions fiscale ne me paraît pas opportune à ce stade, après avoir échangé avec la commission des lois sur ce sujet. C'est pourquoi mon amendement COM-30 propose la suppression de l'article 3.

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Mon amendement COM-15 rectifié est identique à celui du rapporteur. Je regrette que l'article 3 soit examiné en LEC : il pose des questions de fond qui auraient nécessité un examen plus large. L'objectif de mon amendement de suppression est d'éviter l'éparpillement du capital dans le cas de fins de vie difficiles.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État.** – Le Gouvernement est favorable à ces deux amendements.

**M. Claude Raynal.** – Je regrette ces deux amendements de suppression. La question de la réserve héréditaire doit être soulevée. C'est un débat qui dépasse le Sénat et il est dommage qu'il soit balayé d'un revers de la main. Le Sénat devrait prendre position, travailler une solution nuancée et équilibrée, et ne pas se laisser dicter son *tempo* par le Gouvernement.

**M. Vincent Delahaye.** – Je partage totalement l'avis de mon collègue Claude Raynal. Je découvre l'existence de ce groupe de travail interministériel. L'objectif de cette proposition de loi est de donner plus de liberté aux acteurs et j'y souscris. Il serait dommage de supprimer cet article sans en discuter. Je voterai donc contre les deux amendements de suppression.

**Mme Jocelyne Guidez.** – Je partage l'avis de mes collègues : nous avons besoin de plus de souplesse, en particulier en faveur du conjoint survivant dans les couples modestes.

**M. Pascal Savoldelli.** – Je suis étonné de cette demande de suppression de l'article 3 : veut-on une société de rentiers ou une société où l'esprit d'entreprendre et la valeur travail ont tout leur sens ? Le Sénat doit être en prise directe avec la société et ses contradictions : le développement des familles monoparentales et le besoin des jeunes générations de se protéger par la propriété. Ce projet est un projet d'appel. Sachez que seulement 12,8 % des transmissions concernent un capital supérieur à 100 000 euros. Sachons de quoi nous parlons.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous n'avons guère d'autre choix que de suivre le rapporteur, car nous examinons l'article 3 en procédure LEC, en accord avec les auteurs de la proposition de loi. Or cet article va bien au-delà d'une simple question fiscale, il bouleverserait le code civil et nécessiterait probablement de nombreuses mesures de coordination. La commission des lois devrait aussi pouvoir s'exprimer. Or elle ne le peut pas, car nous sommes en LEC. Un débat de fond n'est pas possible dans ces conditions.

**M. Gérard Longuet.** – Je suis convaincu par l'argumentaire de notre rapporteur général. Je sens que le besoin de débat est total.

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur.** – Ce domaine relève de la compétence de la commission des lois, qui ne peut s'exprimer compte tenu de la procédure de LEC. Je maintiens mon amendement de suppression.

*Les amendements COM-30 et COM-15 rectifié sont adoptés ; les amendements COM-11 rectifié et COM-13 rectifié ter deviennent sans objet.*

*L'article 3 est supprimé.*

#### *Article 4*

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur.** – L'article 4 renforce la progressivité du barème des droits de mutation à titre gratuit. Son adoption se traduirait par une hausse significative du taux de taxation effectif pour certains contribuables – jusqu'à + 4,6 points –, alors même que la France est déjà le pays de l'OCDE où les droits de mutation à titre gratuit sont les plus élevés – 0,6 % du PIB –, juste après la Belgique – 0,7 % du PIB. Mon amendement COM-31 supprime cet article.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État.** – Le Gouvernement est favorable à tous les amendements de suppression.

*L'amendement COM-31 est adopté ; les amendements COM-23 rectifié, COM-2 rectifié ter et COM-12 rectifié deviennent sans objet.*

*L'article 4 est supprimé.*

#### *Article 5*

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur.** – L'article 5 vise à intégrer dans la part nette taxable l'ensemble des successions antérieures dont un ayant droit aurait bénéficié au cours de sa vie. Il devrait se traduire par une hausse significative des droits sur certaines successions, alors que la France applique déjà une fiscalité élevée sur celles-ci. Ces dispositions constituent un élément de complexité administrative supplémentaire dans la mesure où l'historique complet des successions reçues devrait être établi, ce qui serait de nature à ralentir le règlement des successions. Mon amendement COM-32 propose de supprimer cet article, à l'instar des amendements COM-3 rectifié *bis*, COM-17 rectifié et COM-24, qui lui sont identiques.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État.** – Le Gouvernement est favorable à ces amendements.

*Les amendements COM-32, COM-3 rectifié bis, COM-17 rectifié et COM-24 sont adoptés.*

*L'article 5 est supprimé.*

#### *Article 9*

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur.** – L'article 9 supprime, entre autres, l'ensemble des exonérations de DMTG relatives aux bois et forêts. Les propriétaires de bois et forêts s'engagent pourtant à appliquer, pendant trente ans, aux bois et forêts concernés l'une des garanties de gestion durable prévue par le code forestier. Cet article risque en outre de

conduire à des ventes de bois par anticipation et à la parcellisation des biens forestiers. Mon amendement **COM-35**, à l'instar des amendements identiques **COM-8** rectifié et **COM-16** rectifié qui lui sont identiques, propose de supprimer l'article 9.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État.** – Avis favorable.

*Les amendements COM-35, COM-8 rectifié et COM-16 rectifié sont adoptés.*

*L'article 9 est supprimé.*

#### *Article 10*

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur.** – L'article 10 étend à l'ensemble de l'outre-mer l'exonération temporaire de DMTG des immeubles et droits immobiliers applicable à Mayotte. Je ne mésestime pas les difficultés foncières rencontrées dans ces territoires ultramarins. Toutefois, leur situation ne me paraît pas aussi critique qu'à Mayotte. En outre, l'extension proposée risque de fragiliser l'exonération existante sur le plan constitutionnel. En effet, la prolongation d'un dispositif de même nature applicable en Corse a été censurée à deux reprises par le Conseil constitutionnel au motif qu'il méconnaissait le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques. Mon amendement COM-36 supprime donc cet article.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État.** – Favorable, pour les mêmes raisons que précédemment.

**M. Claude Raynal.** – La LEC ne me semble pas très adaptée à notre proposition de loi. C'est une proposition de loi d'appel, qui doit inciter le Sénat à débattre et à prendre position. Nous reviendrons en séance sur ces sujets, car ils sont importants.

**M. Roger Karoutchi.** – La LEC a été mise en place progressivement pour des textes précis, limités, voire techniques. Je n'ai pas bien compris qu'elle soit appliquée à cette proposition de loi.

**M. Vincent Éblé, président.** – Le choix de cette procédure est effectué par la Conférence des présidents, en l'absence de veto d'un président de groupe. J'attire votre attention sur le fait que les articles examinés en LEC ne donneront plus lieu à débat en séance publique, sauf dans le cadre de la discussion générale.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – L'intervention de Claude Raynal s'adresse donc à son propre groupe...

*L'amendement COM-36 est adopté.*

*L'article 10 est supprimé.*

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous allons maintenant revenir à la procédure ordinaire sur les articles 1<sup>er</sup>, 2, 6, 7 et 8, qui ne concerne que les sénateurs membres de la commission. La retransmission audiovisuelle s'interrompt et il me reste à remercier M. le secrétaire d'État de sa présence.

*Les articles de la proposition de loi examinés selon la procédure de législation en commission sont adoptés dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État, est raccompagné à la porte de la salle.*

*Mmes et MM. les sénateurs non membres de la commission des finances sont invités à quitter la salle de réunion.*

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

<b>Proposition de loi visant à adapter la fiscalité de la succession et de la donation aux enjeux démographiques, sociétaux et économiques du XXI<sup>e</sup> siècle</b>		
<b>Article 3</b>		
<b>Modification des parts respectives de la réserve héréditaire et de la quotité disponible</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. VOGEL, rapporteur</b>	30	<b>Adopté</b>
M. GABOUTY	15 rect.	<b>Adopté</b>
M. CADIC	11 rect.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme GUIDEZ	13 rect. ter	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 4</b>		
<b>Révision des barèmes des droits de mutation à titre gratuit</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. VOGEL, rapporteur</b>	31	<b>Adopté</b>
M. CAPUS	23 rect.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme PROCACCIA	2 rect. ter	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DELAHAYE	12 rect.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 5</b>		
<b>Intégration dans la part nette taxable de l'héritier de l'intégralité des successions perçues</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. VOGEL, rapporteur</b>	32	<b>Adopté</b>
Mme PROCACCIA	3 rect. bis	<b>Adopté</b>
M. GABOUTY	17 rect.	<b>Adopté</b>
M. CAPUS	24	<b>Adopté</b>

<b>Article 9</b> <b>Suppression de diverses exonérations de droits de mutation à titre gratuit</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. VOGEL,</b> <b>rapporteur</b>	35	<b>Adopté</b>
M. PANUNZI	8 rect.	<b>Adopté</b>
M. GABOUTY	16 rect.	<b>Adopté</b>
<b>Article 10</b> <b>Extension à l'ensemble des collectivités territoriales régies par l'article 73 de la</b> <b>Constitution du régime dérogatoire existant à Mayotte</b> <b>en matière de droits de mutation à titre gratuit</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. VOGEL,</b> <b>rapporteur</b>	36	<b>Adopté</b>

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

*La réunion, suspendue à 9 h 55, est reprise à 10 heures.*

#### EXAMEN DES ARTICLES SELON LA PROCÉDURE ORDINAIRE

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

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur.** – Le cumul des trois aménagements prévus à l'article 1<sup>er</sup> porterait à 450 000 euros par petit-enfant et par grand-parent le montant susceptible d'être donné en franchise d'impôt. Mon amendement COM-37 prévoit que, lorsque le légataire n'a pas de descendance en ligne directe, l'abattement dont bénéficient ses neveux et nièces est porté de 7 967 à 50 000 euros. Il porte également l'abattement applicable aux donations aux petits-enfants de 31 865 à 70 000 euros.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – C'est un excellent amendement, qui reprend l'une de mes préconisations dans le rapport de 2017 consacré à la rente immobilière. Il est par ailleurs beaucoup moins coûteux que le dispositif proposé par les auteurs de la proposition de loi. Je voterai cet amendement.

**M. Roger Karoutchi.** – Je vais également voter cet amendement, mais je tiens à souligner que la cellule familiale a changé et les modes de transmission avec elle. Nous restons dans un raisonnement encore trop cloisonné et limité à la seule famille.

**M. Thierry Carcenac.** – Je me réjouis que l'article 1<sup>er</sup> ne soit pas supprimé et que le rapporteur partage en partie notre point de vue. Je voudrais revenir sur l'article 3 pour préciser qu'il ne remet pas en cause l'ensemble du code civil ! Mon groupe s'abstiendra sur cet amendement.

*L'amendement COM-37 est adopté ; l'amendement COM-1 rectifié bis devient sans objet.*

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

### **Article 2**

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur.** – Dans le cas où le donataire est âgé de moins de 40 ans au jour de la transmission, l'article 2 réduit à dix ans plusieurs délais : le délai de rappel des donations antérieures dans le cadre des successions, le délai de reprise entre deux donations à titre gratuit et le délai de rechargement du bénéfice de l'exonération de 31 865 euros pour les dons de sommes d'argent. Mon amendement COM-29 procède à des corrections rédactionnelles et intègre, par cohérence, dans le champ de l'article 2, les donations-partages et les transmissions de parts de groupements fonciers agricoles, de groupements agricoles fonciers et de biens ruraux donnés à bail à long terme ou à bail cessible, qui se trouveraient exclues si elles n'étaient pas mentionnées.

*L'amendement COM-29 est adopté ; les amendements COM-5 rectifié et COM-22 deviennent sans objet.*

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

### **Article additionnel après l'article 2**

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur.** – Je suis défavorable à l'amendement COM-28 de M. Savary, qui vise à réduire la double imposition des successions rapprochées et en ligne directe.

**M. Philippe Adnot.** – Pourriez-vous être plus explicite ? Cet amendement me paraît très convenable.

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur.** – La rédaction du dispositif est malheureusement assez complexe. Le dispositif pourrait être coûteux pour les finances publiques.

**M. Philippe Adnot.** – Je considère pour ma part qu'il permet de résoudre des situations heureusement rares, mais souvent destructrices. Je voterai cet amendement.

**M. Jean-François Husson.** – J'entends les réserves du rapporteur, mais je partage l'avis de mon collègue Philippe Adnot. Il faut une juste imposition face parfois à l'injustice de la vie et des décès familiaux.

**M. Roger Karoutchi.** – Je suis du même avis. La double imposition est inacceptable, et cet amendement est une mesure de justice.

**M. Jacques Genest.** – Je soutiens moi aussi cet amendement. Ces cas n'arrivent pas souvent, heureusement, donc le coût devrait être modéré.

**M. Thierry Carcenac.** – Petite question de procédure : peut-on adopter des articles additionnels dans une proposition de loi ?

**M. Vincent Éblé, président.** – Oui, mais à condition que l'amendement portant article additionnel présente un lien, même indirect, avec le texte en discussion, puisque nous sommes en première lecture.



**M. Jean-Marc Gabouty.** – La rédaction de cet amendement n'est peut-être pas aboutie, mais une nouvelle rédaction pourrait nous être proposée d'ici la séance publique. Il me semble cependant que nous devrions voter une telle disposition, pour des raisons évidentes de justice.

**M. Vincent Éblé, président.** – Si nous n'adoptons pas cet amendement en commission, il pourra bien évidemment être redéposé en séance publique par son auteur.

**M. Philippe Adnot.** – Adoptons-le dès maintenant !

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur.** – Il faudra améliorer la rédaction avec l'auteur d'ici la séance publique.

*L'amendement COM-28 est adopté et devient l'article 2 bis.*

### *Article 6*

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur.** – L'article 6 propose de porter à 150 000 euros l'abattement applicable aux donations et successions en ligne directe. C'est une mesure intéressante, mais son coût pour l'État, supérieur à 1 milliard d'euros, est rédhitoire. Avec l'amendement COM-38, je propose un aménagement plus ciblé consistant à porter de 20 % à 30 % l'abattement sur la résidence principale occupée du défunt. Cela permettrait en outre d'aligner ce taux sur celui applicable dans le cadre de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI).

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'existence de deux taux distincts est en effet une anomalie. Je salue le bon sens de cet amendement.

**M. Roger Karoutchi.** – Mes amendements COM-20 rectifié *ter* et COM-21 rectifié *ter* sont des amendements de provocation, destinés au débat en séance publique. Les droits de succession sont tellement lourds que je propose des abattements considérables ! Par ailleurs, je ne comprends pas qu'ils soient réservés aux héritiers en ligne directe.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Je me rallie à l'amendement du rapporteur, mais ne faisons pas l'économie d'une réflexion sur l'évolution de la démographie et des structures familiales.

**M. Vincent Delahaye.** – L'une des propositions fiscales du groupe Union centriste du Sénat est relative à l'abattement sur la résidence principale. Sur ces sujets, nous manquons souvent de données, nous prenons donc des positions à l'aveugle. La valeur moyenne d'une résidence principale en France est d'environ 300 000 euros : pourquoi ne pas instaurer un abattement en valeur afin d'éviter, dans le cas de petites successions, d'avoir à céder le bien, dont la valeur sentimentale est parfois élevée, pour payer les droits ? Je m'abstiendrai sur l'amendement du rapporteur.

**M. Thierry Carcenac.** – Dans mon département, une résidence principale avec terrain vaut à peu près 150 000 euros, d'où notre proposition pour le montant de l'abattement. L'alignement sur l'IFI proposé par le rapporteur va dans le bon sens. Mon groupe s'abstiendra sur l'amendement du rapporteur.

**M. Philippe Adnot.** – Le pourcentage proposé par le rapporteur est-il assorti d'un plafond ?

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur.** – Non.

**M. Jean-Marc Gabouty.** – L'alignement sur l'IFI est une bonne chose. Mais je propose d'ajouter un plafonnement, car l'abattement peut concerner des sommes considérables et conduire à des spéculations pour faire échapper une partie du patrimoine à l'impôt.

*L'amendement COM-38 est adopté ; les amendements COM-20 rectifié ter, COM-21 rectifié ter et COM-4 rectifié bis deviennent sans objet.*

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

### *Article 7*

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur.** – L'article 7 intègre l'assurance vie dans l'actif successoral. Or, la fiscalité avantageuse dont bénéficie l'assurance vie est la contrepartie, pour l'épargnant, de l'immobilisation de son patrimoine sur une longue période. En outre, des dispositions existent pour limiter les abus. D'une part, les primes versées après les soixante-dix ans du titulaire du contrat sont soumises aux droits de succession pour la fraction qui excède 30 500 euros. D'autre part, la jurisprudence permet de limiter le versement de primes manifestement excessives qui s'apparente à de l'optimisation fiscale. Enfin, l'intégration de l'assurance vie dans l'assiette des droits de succession se traduirait par une hausse significative de l'impôt pour un certain nombre de successions. C'est pourquoi je propose, avec l'amendement COM-33, de supprimer cet article, à l'instar des amendements COM-6 rectifié et COM-18 rectifié, qui sont identiques.

**M. Jacques Genest.** – La finalité dérogatoire de l'assurance vie a été beaucoup réduite ces dernières années. Il faut laisser des marges de manœuvre. Je suis en accord avec le rapporteur.

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Le produit de l'assurance vie, c'est la partie mobilisable de la succession qui permet de payer les droits, cela doit rester ainsi.

**M. Thierry Carcenac.** – Les articles 7 et 8 de notre proposition de loi sont la contrepartie de la hausse de l'abattement. Seuls la France, l'Italie et les États-Unis exonèrent l'assurance vie de droits de mutation, tous les autres pays l'intègrent dans l'actif successoral.

*Les amendements COM-33, COM-6 rectifié et COM-18 rectifié sont adoptés.*

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

### *Article 8*

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur.** – L'article 8 réduit le taux de l'exonération dite « Dutreil » pour la transmission d'entreprises. Nous avons eu ce débat tout à l'heure : en tant qu'expert-comptable toujours en exercice, j'estime que cet article pourrait provoquer de graves dégâts dans les transmissions d'entreprises. Mon amendement COM-34 propose donc de supprimer l'article, à l'instar des amendements COM-7 rectifié, COM-14 rectifié *bis*, COM-19 rectifié, COM-25 et COM-26 rectifié *bis*, qui lui sont identiques.

**M. Thierry Carcenac.** – Vous trouverez dans notre exposé des motifs notre argumentaire, qui s'appuie sur les travaux de Didier Migaud lorsqu'il était rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale et de France Stratégie en 2017. Nous voterons contre cet amendement.

*Les amendements COM-34, COM-7 rectifié, COM-14 rectifié bis, COM-19 rectifié, COM-25 et COM-26 rectifié bis sont adoptés.*

*L'article 8 est supprimé.*

#### **Articles additionnels après l'article 8**

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur.** – Je suis défavorable à l'amendement COM-27, qui conduit à imposer à l'IFI des biens aujourd'hui exonérés. Cet amendement propose en effet deux types d'exonérations : une exonération de droits de mutation à titre gratuit pour les successions et donations des immeubles à usage agricole, les parts de groupements forestiers agricoles et de groupements fonciers ruraux, sous certaines conditions ; une exonération à hauteur de 90 % de l'IFI pour les propriétaires qui s'engagent pendant 18 ans à affecter leur foncier à une activité agricole. Or, certains biens donnés à bail à long terme ou à bail cessible sont aujourd'hui totalement exonérés d'IFI.

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

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur.** – L'amendement COM-10 rectifié invite le Gouvernement à modifier un décret portant réforme de la publicité foncière pour en assouplir les dispositions dans le cas où il s'agit de titres de propriété reconstitués sur le fondement de dérogations prévues pour les immeubles situés en Corse. Je propose à la commission de déclarer cet amendement contraire à l'article 45 de la Constitution, car il ne me paraît présenter aucun lien, même indirect, avec la proposition de loi qui concerne les dispositions fiscales relatives aux mutations à titre gratuit. En effet, il invite le Gouvernement à prévoir des dérogations en matière de publicité foncière et non à modifier la fiscalité applicable aux successions et donations. Il s'agit, par ailleurs, d'une injonction faite au Gouvernement dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, ce qui constitue un autre motif d'irrecevabilité. Mon avis est le même pour l'amendement COM-9.

*Les amendements COM-10 rectifié et COM-9 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Il me semblait que la tradition voulait qu'aucune modification de la PPL ne soit adoptée en commission. Or, des amendements de suppression ont été adoptés. Quelle version de la proposition de loi sera-t-elle examinée en séance publique ?

**M. Thierry Carcenac.** – Pour les articles hors LEC, nous redéposerons des amendements en séance.

**M. Claude Raynal.** – L'important, c'est que nous ayons un débat en séance publique. La tradition veut que la proposition de loi initiale soit débattue en séance publique et que notre commission ne donne qu'un avis.

**M. Vincent Éblé, président.** – Avec l'accord du groupe socialiste et républicain, notre commission a modifié le texte, et c'est le texte adopté par notre commission qui sera examiné en séance publique.

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur.** – C'est la première fois que nous examinons une proposition de loi émanant d'un groupe d'opposition à la fois en LEC et en procédure ordinaire. Deux solutions étaient possibles : soit, en accord avec l'auteur de la proposition de loi, la commission modifie la proposition de loi – c'est ce que nous avons choisi de faire, en accord avec Thierry Carcenac – ; soit, dans le cas contraire, elle peut être amenée à rejeter la proposition de loi dans son ensemble, ce qui entraînerait un retour à la procédure d'examen habituelle des articles pourtant examinés en LEC. En l'état, en tenant compte des modifications apportées par la commission, j'émet un avis favorable à la proposition de loi.

**M. Thierry Carcenac.** – Tout à fait. C'est pourquoi nous redéposerons nos propositions par voie d'amendement en séance publique pour les articles supprimés hors LEC.

**M. Roger Karoutchi.** – Je vais rédiger une note à l'attention de notre président Gérard Larcher afin de l'alerter sur les dysfonctionnements de la LEC appliquée à ce type de texte, avec une partie examinée en LEC et une autre examinée hors-LEC... Nous allons perdre du temps et gagner en complexité !

**M. Jean Pierre Vogel.** – Les articles examinés en LEC tout à l'heure ne pourront donc pas être examinés à nouveau en séance publique.

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Des amendements portant articles additionnels pourront-ils être déposés en séance publique ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – Oui, à condition qu'ils soient en lien avec le texte et qu'ils ne remettent pas en cause des dispositions déjà examinées en LEC.

**M. Vincent Éblé, président.** – Enfin, compte tenu de la proposition de périmètre émise par le rapporteur et des décisions d'irrecevabilité prononcées par la commission, vous recevrez un courrier électronique récapitulant ce périmètre et la liste des amendements déclarés irrecevables.

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

Article 1 <sup>er</sup> Allègement de la fiscalité sur les transmissions au bénéfice des petits-enfants, neveux et nièces		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
<b>M. VOGEL, rapporteur</b>	37	<b>Adopté</b>
Mme PROCACCIA	1 rect. bis	<b>Satisfait ou sans objet</b>

<b>Article 2</b> <b>Réduction du délai de rappel fiscal des donations antérieures, et du délai requis entre deux dons familiaux de sommes d'argent pour bénéficier d'une exonération de droits de mutation à titre gratuit</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. VOGEL, rapporteur</b>	29	<b>Adopté</b>
M. CAPUS	22	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. PANUNZI	5 rect.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 2</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. SAVARY	28	<b>Adopté</b>
<b>Article 6</b> <b>Augmentation de l'abattement général existant en matière de droits de mutation à titre gratuit</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. VOGEL, rapporteur</b>	38	<b>Adopté</b>
M. KAROUTCHI	20 rect. ter	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. KAROUTCHI	21 rect. ter	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme PROCACCIA	4 rect. bis	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 7</b> <b>Modification du régime fiscal appliqué aux transmissions de sommes issues de contrats d'assurance vie</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. VOGEL, rapporteur</b>	33	<b>Adopté</b>
M. PANUNZI	6 rect.	<b>Adopté</b>
M. GABOUTY	18 rect.	<b>Adopté</b>
<b>Article 8</b> <b>Abaissement du taux de l'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit applicable dans le cadre du « pacte Dutreil »</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. VOGEL, rapporteur</b>	34	<b>Adopté</b>
M. PANUNZI	7 rect.	<b>Adopté</b>
Mme LAMURE	14 rect. bis	<b>Adopté</b>
M. GABOUTY	19 rect.	<b>Adopté</b>

M. CAPUS	25	<b>Adopté</b>
Mme Catherine FOURNIER	26 rect. bis	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 8</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme Nathalie DELATTRE	27	<b>Rejeté</b>
M. PANUNZI	10 rect.	<b>Irrecevable (48-3)</b>
M. PANUNZI	9 rect.	<b>Irrecevable (48-3)</b>

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

### **Contrôle budgétaire - Suites données aux rapports sur la modernisation de la navigation aérienne et sur la compétitivité du transport aérien - Communication**

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous entendons maintenant une communication de notre rapporteur spécial Vincent Capo-Canellas sur les suites données à deux de ses rapports consacrés respectivement à la modernisation de la navigation aérienne et à la compétitivité du transport aérien.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Au début de l'année, la commission des finances m'a confié la réalisation d'un contrôle budgétaire sur les redevances aéroportuaires et leur régulation. J'ai appris depuis que la Cour des comptes travaillait sur le même sujet et il m'a semblé plus opportun d'attendre les résultats de son enquête. J'ai donc décidé de me pencher sur les suites qui ont été données à deux rapports que j'ai présentés à la commission et qui restent malheureusement d'actualité : le rapport « Retards du contrôle aérien : la France décroche en Europe » publié en juin 2018 et celui sur « L'action de l'État en faveur de la compétitivité du transport aérien » examiné par la commission en octobre 2016 et qui se basait sur une enquête réalisée par la Cour des comptes dans le cadre de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Permettez-moi de vous rappeler deux faits d'actualité récente : la panne dont a été victime le système de transmission de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) dans la nuit du 31 août au 1<sup>er</sup> septembre, engendrant d'importants retards et abîmant encore un peu plus l'image de la France ; et la mise en liquidation judiciaire des compagnies Aigle Azur et XL Airways, avec la perte de 1 700 emplois - pour lesquels la mobilisation n'a pas été comparable à celle d'une fermeture d'usine sur un territoire ...

Mon rapport de juin 2018 sur le contrôle aérien avait mis en lumière de nombreux dysfonctionnements au sein de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA). Le nombre de vols contrôlés par la DSNA s'est accru de 3,8 % au premier semestre 2019 par rapport à la même période en 2018. Cette hausse du trafic se traduit par un déficit des capacités offertes aux compagnies aériennes qui entraîne de nombreux retards. La France était, à elle seule, responsable en 2017 de 33 % des retards dus au contrôle aérien en Europe,

alors qu'elle ne gère que 20 % du trafic. Ces retards représentent une perte annuelle de 300 millions d'euros pour les compagnies aériennes, soit l'équivalent de près du quart des redevances qu'elles versent à la DSNA.

J'ajoute qu'un contrôle aérien peu performant conduit généralement à allonger les routes qu'empruntent les avions, provoquant des émissions de CO<sub>2</sub> supplémentaires. Comme le nouveau président d'Airbus nous l'a confirmé, un contrôle aérien plus efficace au niveau européen permettrait de diminuer jusqu'à 10 % les émissions.

Or, les systèmes de la navigation aérienne qu'utilise la DSNA sont désormais obsolètes et leurs coûts de maintenance sont de plus en plus élevés – environ 135 millions d'euros par an.

Pour résoudre ces difficultés, qui contribuent à faire d'elle un « facteur bloquant », pour la mise en œuvre du Ciel unique européen, comme l'a souligné l'organisme Eurocontrol, la DSNA doit renouveler ses systèmes de la navigation aérienne.

Six grands programmes sont actuellement en cours de développement pour un coût total estimé à plus de 2,1 milliards d'euros. La date de mise en service du programme 4-Flight, le principal d'entre eux, est sans cesse repoussée et son coût est passé en quelques années de 500 à 850 millions d'euros. Nous avons rencontré les dirigeants de Thalès et les services de la DSNA pour faire le point sur ce programme qui a donné lieu à une négociation difficile.

J'avais également insisté pour que la gestion opérationnelle des programmes de modernisation de la DSNA soit professionnalisée et que l'organisation de la direction de la technique et de l'innovation (DTI) qui les pilote soit revue en profondeur. Le directeur de la DTI, s'étant peut-être senti visé, a depuis démissionné, bien que je n'aie nullement mis en cause les personnes mais me sois seulement interrogé sur la structure.

À la suite de mon rapport, la ministre chargé des transports a commandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) un rapport d'inspection confidentiel qui a conforté mes recommandations.

Depuis, des changements sont intervenus. La DSNA a tout d'abord finalisé en novembre 2018 la signature d'un avenant avec Thalès sur le programme 4-Flight portant sur le complément de développement, le partage des surcoûts et les premières mises en service opérationnelles. Il a ensuite été décidé de renforcer la gouvernance de ce programme en mettant en place des revues générales techniques périodiques placées sous la supervision d'un Comité de surveillance externe constitué de deux membres du CGEDD, d'une ingénieure générale de l'armement de la direction générale de l'armement (DGA) et du directeur exécutif du programme SESAR (*Single European Sky Air Traffic Management Research*) en charge des innovations technologiques. Une fonction de délégué aux grands programmes a en outre été créée et placée directement auprès du directeur de la DSNA.

Enfin, un nouveau directeur a été nommé au mois de mars dernier à la tête de la DTI avec un profil différent – venu d'Orange et de la direction générale des finances publiques – et une vision renouvelée du secteur et des modes d'action. Il a été chargé de réorganiser la DTI pour améliorer la maîtrise des grands programmes en coûts et en délais, la rendre plus réactive et plus à l'écoute des besoins des contrôleurs aériens et pour développer une nouvelle culture visant à utiliser plus souvent des composants sur étagère et non plus à

développer des produits trop spécifiques à l'origine de coûts de développement, d'évolution et de maintenance trop importants.

Au total, j'ai l'impression que notre commission a été entendue sur plusieurs points et qu'une prise de conscience est en train de s'opérer à la tête de la DSNA : sera-t-elle à la hauteur ? Il faudra que le Parlement reste très vigilant, car, à ce stade, rien ne garantit que les nouveaux systèmes seront livrés dans les temps et sans nouveaux surcoûts.

S'agissant de l'organisation du travail des contrôleurs aériens et de leurs effectifs, j'avais préconisé de pérenniser le rythme de travail de 7 vacations par cycle de 12 jours mis en place dans le cadre du protocole social 2016-2019 de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et qui a permis de gagner jusqu'à 15 % de productivité dans certains centres en route de la navigation aérienne. Les discussions autour du protocole social 2020-2024 de la DGAC qui vont débiter très prochainement constituent donc un enjeu très important.

J'avais émis l'idée d'augmenter de façon mesurée le nombre de recrutements d'élèves contrôleurs aériens. J'ai, semble-t-il, été entendu puisque 45 élèves contrôleurs supplémentaires par an devraient intégrer l'École nationale de l'aviation civile (ENAC) à compter de 2020. Comme il faut cinq ans pour les former, l'effet de cette mesure se fera véritablement sentir à compter de 2025. Je précise que le schéma d'emploi de la DGAC sera maintenu à 0 en 2020, ce qui impliquera donc de réduire les effectifs ailleurs.

Dernier point particulièrement sensible : la question de l'application de la loi Diard du 19 mars 2012 aux contrôleurs aériens pour limiter les effets de leurs grèves. Je vous rappelle que de 2004 à 2016, 67 % des jours de grève du contrôle aérien en Europe se sont produits en France, causant 96 % des retards enregistrés sur cette période. C'est un sujet difficile, qu'il faudra traiter dans le cadre du dialogue social.

S'agissant de mon rapport sur l'action de l'État en faveur de la compétitivité du transport aérien, sa thématique est particulièrement actuelle avec la faillite de deux compagnies aériennes importantes et les débats que nous aurons prochainement, dans le cadre du projet de loi de finances (PLF), sur l'opportunité de créer de nouvelles taxes sur le transport aérien.

Les causes de la liquidation judiciaire d'Aigle Azur et XL Airways sont complexes et multiples : c'est tout d'abord une concurrence exacerbée, notamment celle des *low cost* sur le moyen-courrier, mais également celle des compagnies du Golfe ou de *Norwegian Airways* sur le long courrier ; mais aussi une capitalisation trop faible, des structures actionnariales vulnérables, une taille critique insuffisante, un positionnement stratégique sur des marchés de niche, etc. Pour autant, nous devons également nous interroger sur le cadre fiscal et social qui est celui des compagnies aériennes françaises.

Le Parlement s'est penché à plusieurs reprises sur cette question, comme en témoignent le rapport de notre ancien collègue Bruno Le Roux remis en novembre 2014 ainsi que celui qu'avait présenté la Cour des comptes devant notre commission des finances en octobre 2016. Les compagnies aériennes doivent s'acquitter d'une taxation spécifique constituée de la taxe d'aéroport – 1 milliard d'euros en 2019 – qui finance la sûreté aéroportuaire ; de la taxe de l'aviation civile – 437 millions d'euros en 2019 – qui finance les activités régaliennes de la DGAC ; de la taxe de solidarité sur les billets d'avion – 218 millions d'euros en 2019 – affectée au Fonds de solidarité pour le développement (FSD) à hauteur de 210 millions d'euros ; de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) –



49 millions d'euros en 2019 – affectée au financement des travaux de réduction des nuisances sonores.

Le Sénat a cherché ces dernières années à alléger le poids de cette fiscalité spécifique en votant plusieurs mesures telles que l'exonération à 100 % de la taxe de l'aviation civile pour les passagers en correspondance depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, ce qui représentait une perte de recettes pour l'État de 63,5 millions d'euros ; l'affectation depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 de l'intégralité du produit de la taxe de l'aviation civile au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) en contrepartie d'une diminution de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) à Paris-Charles de Gaulle et à Paris-Orly, ce qui représentait un gain de 14 millions d'euros pour les compagnies françaises ; et l'affectation des excédents de la taxe de solidarité au BACEA à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Les Assises nationales du transport aérien annoncées par le Gouvernement constituent un mystère pour moi : elles ont accouché d'une souris et rien n'a changé.

Les hypothèses auxquelles nous avons abouti mentionnaient notamment une baisse significative des taux de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, mesure que notre rapporteur général porte au Sénat depuis plusieurs années déjà ; un retrait des taxes aéronautiques de l'assiette taxable à la TVA sur les billets d'avion infra-métropolitains ; une augmentation de l'abattement dont bénéficie le trafic en correspondance sur la taxe d'aéroport ; et des modifications de l'assiette de cette même taxe d'aéroport.

Des réflexions avaient également été menées sur la question des charges sociales, qui représentent une part importante du différentiel avec les compagnies étrangères. Nous avons notamment évoqué une éventuelle mise en place d'un dispositif de *shipping* pour les vols internationaux sur le modèle du transport maritime.

Lors de la clôture des Assises nationales du transport aérien, seules quelques mesures en deçà des attentes ont été annoncées. Il s'agissait en particulier de la prise en charge par Aéroports de Paris de 6 % de ses dépenses de sûreté, allégeant d'autant la charge de la taxe d'aéroport pesant sur les compagnies qui utilisent ses plateformes, mais également du relèvement à 65 % du plafond de l'abattement de la taxe d'aéroport pour le trafic en correspondance.

Alors même que les assises, bien que décevantes, avaient permis de dégager un consensus très net en faveur d'un allègement, ou à tout le moins d'une modération de la charge fiscale et sociale pesant sur les compagnies aériennes, le contexte de ces derniers mois est venu tout remettre en cause.

Le transport aérien a été en particulier l'objet d'attaques très vives sur le plan environnemental, alors qu'il représente entre 2 et 3 % des émissions de CO<sub>2</sub> au niveau mondial. La transition écologique est un vrai sujet. Le pavillon français doit y trouver sa place. Nous ne pouvons pas tous prendre le bateau pour aller à New York, comme Greta Thunberg, dans le sillage du mouvement suédois de *flyskam* (honte de prendre l'avion). Il a également été pris à partie sur le plan social et stigmatisé comme le mode de transport des riches lors de la crise des « gilets jaunes », qui a conduit à la remise en cause de la taxe carbone à l'automne 2018. Le *low cost* a pourtant permis de faire baisser le prix des billets.

Dans les deux cas, le transport aérien s'est vu reprocher les exonérations de taxe intérieure à la consommation sur le kérosène prévues au niveau international par la convention de Chicago de 1944.

Sous forte pression, mais surtout désireux de boucler le financement du plan d'investissement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) annoncé dans le cadre de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM), le Gouvernement a fait volte-face et a annoncé le 9 juillet dernier la création d'une nouvelle « écocontribution » sur le transport aérien.

Dans les faits, cette nouvelle taxe prévue à l'article 20 du projet de loi de finances pour 2020 s'est transformée en une simple augmentation des tarifs de la taxe de solidarité sur les billets d'avion qui représentera 1,50 euro par passager à destination de la France ou de l'Europe et 3 euros pour le reste du monde (9 euros et 18 euros en classe affaires). Cette hausse de la taxe, censée rapporter 230 millions d'euros à l'Afitf dans une pure logique de rendement, lui permettra de financer des modes de transports peu émetteurs de CO<sub>2</sub> tels que le ferroviaire ou le fluvial, mais également la régénération des routes nationales, objectif éminemment louable en termes d'aménagement du territoire, mais plus contestable sur le plan environnemental.

Si je ne veux nullement préempter les débats que nous aurons lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, je ne peux que constater que cette taxe, dépourvue de tout réel caractère incitatif, vient une nouvelle fois pénaliser le pavillon français alors même que nous voyons bien que nos compagnies sont mortelles.

Pour favoriser la nécessaire transition énergétique du transport aérien, il serait plus pertinent de soutenir la recherche aéronautique en faveur de moteurs plus économes en énergie et utilisant des biocarburants, ou, à plus long terme, de l'hydrogène.

Les compagnies aériennes sont soumises au système mondial de compensation des émissions de CO<sub>2</sub> de l'aviation (Corsia) mis en œuvre par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) qui vient s'ajouter à l'*Emissions Trading System* (ETS) européen. Le dispositif Corsia a pour ambition de maintenir dans les années à venir les émissions nettes de CO<sub>2</sub> du transport aérien mondial au même niveau qu'en 2020, en dépit de la forte croissance du trafic, grâce à un système de compensations, et de parvenir à une réduction de moitié des émissions d'ici 2050.

Les compagnies aériennes ont besoin d'argent pour investir et renouveler leurs flottes afin de se procurer des avions plus récents et moins polluants. Alors que l'âge moyen des avions que possèdent les compagnies françaises est de quinze ans, ce n'est sûrement pas en les taxant sans cesse davantage qu'elles pourront acheter de nouveaux aéronefs moins émetteurs de CO<sub>2</sub>. Les nouveaux appareils consomment entre 15 et 25 % de kérosène de moins que ceux de la génération précédente. C'est une voie d'avenir.

Enfin, le transport aérien étant par définition l'un des secteurs les plus exposés à la concurrence internationale, toute mise en place de nouveaux prélèvements doit avant tout être recherchée dans un cadre international, ou à tout le moins européen, de sorte que les compagnies françaises ne se voient pas lestées de nouveaux handicaps dans une compétition déjà très rude. Si une taxation du kérosène devait être mise en place au niveau européen, il faudrait veiller à supprimer une partie des taxes prévues au niveau national, et en particulier la

nouvelle « écocontribution », sur le modèle de la taxation nationale des GAFAs destinée à être remplacée par un cadre fiscal multilatéral.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je remercie Vincent Capo-Canellas pour cette communication. Il y a effectivement un paradoxe à instaurer une nouvelle taxation sur le transport aérien alors que deux compagnies viennent de faire faillite. Les acteurs de l'aéronautique se sont très certainement engagés dans un mouvement de réduction de leurs émissions. L'amélioration de la fluidité du transport aérien est une première voie en ce sens, liée à l'efficacité du contrôle aérien. La modernisation des flottes en est une autre, puisque le nouvel Airbus ne consomme que 2,5 litres par passager aux 100 kilomètres. Cependant, ce n'est pas en aggravant les comptes d'Air France qu'on permettra à la compagnie de moderniser sa flotte. Enfin, la recherche pourra dégager des alternatives, comme le biocarburant, l'hydrogène ou la propulsion électrique. Dans ce domaine, la France a trop peu de moyens. Elle garde un avantage dans l'industrie aéronautique, mais il faut investir. Affecter le produit de cette nouvelle « écocontribution » au rétablissement de l'équilibre de l'Avif, c'est faire de l'aérien un bouc émissaire. Pourquoi dans ce cas ne pas l'affecter à la recherche de nouveaux modes de propulsion ?

**M. Jean-Claude Requier.** – Il n'y a rien d'étonnant à ce que Vincent Capo-Canellas, ancien maire du Bourget, soit notre spécialiste du transport aérien. Les contrôleurs aériens effectuent sept vacations en douze jours. Combien de temps dure chacune d'elles ?

Le trafic aérien augmente, mais pas les investissements. Comment l'absorber ?

Mme Josiane Costes a produit un rapport sur le transport aérien régional, dans le cadre d'une récente mission d'information. À une journaliste parisienne qui lui demandait pourquoi elle ne prenait pas le train pour venir d'Aurillac à Paris, elle a simplement répondu que le voyage en train prenait six à sept heures contre une heure quinze en avion.

**M. Éric Bocquet.** – À qui incombe l'engagement des investissements financiers pour la remise à niveau du matériel ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Où en est la recherche et l'innovation françaises dans l'amélioration de notre compétitivité aéronautique ? Au Salon du Bourget, on nous a présenté des prototypes de petits avions électriques silencieux et propres. Peut-on envisager de les utiliser ?

**M. Victorin Lurel.** – Roissy est géré en quotas de bruit ; Orly serait géré en mouvements d'avions, limités à 250 000 par an. Pourquoi cette différence ? N'est-ce pas condamner Orly à recevoir les avions les plus bruyants et les plus consommateurs en carburants fossiles ? Orly dessert les outre-mer. Cette distinction date d'un vieux décret de 1994 qui n'a jamais été revu.

**M. Antoine Lefèvre.** – Lors de la clôture des assises du transport aérien, la ministre de la transition écologique a redit l'engagement de la France dans la filière des biocarburants. Où en est-on ? L'« écocontribution » est-elle incitative ou seulement punitive ?

**M. Yvon Collin.** – Les sinistres subis par XL Airways et Aigle Azur laissent à penser qu'il y aurait quelques aventuriers qui partirait à la légère dans le secteur du

transport aérien. Comment sont gérées ces entreprises ? Quelles suites seront données pour indemniser les milliers de clients restés sur le carreau ? Ne faudrait-il pas durcir le cadre dans lequel évoluent les compagnies aériennes pour éviter que de telles catastrophes se reproduisent ?

**M. Thierry Carcenac.** – Certaines compagnies assurent des correspondances. Par exemple, si l'on veut aller de Toulouse à Nice, il faut passer par Paris ou par Lyon, ce qui alourdit le coût du trajet. *Idem* quand on part à l'étranger. Faire un déplacement en train de Bordeaux à Roissy prend beaucoup de temps. Comment se justifie, dans ces conditions, le choix de créer une « éco-contribution » ?

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Je remercie le rapporteur général d'avoir rappelé une réalité, à savoir que le nouvel Airbus ne consomme que 2,5 litres par passager aux 100 kilomètres. On gagnerait à ne pas hystériser le débat public. Nous avons la chance d'avoir depuis quelques semaines un secrétaire d'État chargé des transports qui connaît son sujet. Espérons qu'il aura assez de liberté pour corriger le cap. Certains États investissent dans des compagnies en considérant qu'elles représentent un outil régalién assurant leur présence dans le monde. Le rapporteur général suggère que la nouvelle contribution serve à la recherche de nouveaux modes de propulsion. J'y souscris. Jean-Claude Requier a souligné un petit miracle : le trafic aérien, bien que croissant, se déroule plutôt bien. Sans doute est-ce grâce à Eurocontrol qui a écarté le trafic pour éviter la thrombose des centres. Mais cet allongement des routes est négatif d'un point de vue environnemental. Les contrôleurs aériens travaillent 1 420 heures par an. Des temps de repos sont prévus durant leurs vacances et une souplesse est possible pour qu'ils s'adaptent à la réalité du trafic.

Vous avez mentionné le rapport de Mme Costes. La mission d'information sur les transports aériens a présenté ses conclusions la semaine dernière. La desserte de certains territoires comme Aurillac ne peut se faire que par l'avion. Supprimer la ligne Paris-Aurillac mettrait en très grande difficulté l'activité de toute la région. Les élus le savent.

Éric Bocquet, pourquoi les matériels de la DSNA ne sont-ils pas à jour ? Sans doute est-ce dû à des défaillances de management. La DSNA s'est appuyée sur notre rapport pour redresser le cap en changeant ses méthodes de travail. L'échéance est à dix-huit mois. Des relais de revues de projets sont prévus. Le Parlement jouera tout son rôle.

Sylvie Vermeillet, on sait incorporer du biocarburant. Une étude de Safran fait état d'un avion qui a volé à 100 % avec du biocarburant. Il reste à organiser une filière écologique, sans recours à l'huile de palme, et pas trop coûteuse. Le président d'Airbus rappelait encore récemment qu'il fallait que l'énergie primaire soit décarbonée. La transition ne pourra se faire qu'à vingt ans. On ne peut pas envisager de remplacer un A320 par un avion électrique. Cependant, on fera peut-être le trajet entre Aurillac et Paris en avion électrique, qui sait ?

La différence entre Orly et Charles-de-Gaulle a été renforcée dans la loi Pacte. Aéroports de Paris souhaite maintenir le niveau de bruit à ce qu'il était en 2012 à l'aéroport Charles-de-Gaulle, sans l'augmenter malgré la hausse de la capacité de l'aéroport. L'aéroport d'Orly est-il vraiment condamné à recevoir les avions qui font le plus de bruit ? Pas forcément, d'autant qu'on modernise les avions.

Antoine Lefèvre, l'« écocontribution » est effectivement punitive. Yvon Collin, il y a eu un temps où la France était pionnière en matière de techniques aéronautiques. Nous avons aussi besoin d'entrepreneurs pionniers, à l'image de Laurent Magnin, le patron de XL Airways. En matière de management, nul n'est à l'abri d'erreurs. Le secrétaire d'État chargé des transports a mobilisé des dispositifs de soutien et de compensation pour les clients de XL Airways et d'Aigle Azur.

Thierry Carcenac, vous avez raison. J'habite au Bourget. Pour aller à Bordeaux, je prends plus facilement l'avion à Charles-de-Gaulle que le train à la gare Montparnasse. Pour aller à Singapour depuis Bordeaux ou Toulouse, il faut aussi passer par Paris. La France a une position historique forte en matière d'aéronautique depuis les frères Montgolfier. Elle possède des industries puissantes. Il faut faire la transition écologique, mais ne détruisons pas nos compagnies.

### **Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Examen du rapport spécial**

**M. Vincent Éblé, président.** – Je salue la présence des deux rapporteurs pour avis de la commission de la culture, MM. Jean-Jacques Lozach et Jacques-Bernard Magner.

**M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial.** – Commençons le « marathon budgétaire » qui s'ouvre devant nous par l'examen des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Depuis plusieurs années, la mission est marquée par le dynamisme de quelques dispositifs emblématiques qui la composent : en cinq ans, ses crédits auront été multipliés par deux.

La présentation proposée pour 2020 ne déroge pas à la règle, puisque les crédits sont proposés en hausse de 11 % à périmètre constant par rapport à 2019. Ils s'élèvent à près de 1,3 milliard d'euros. Ces crédits servent à financer un ensemble hétérogène de politiques, éclatées entre le ministère des sports et le ministère de l'éducation nationale.

Je commencerai ma présentation par une considération strictement budgétaire. Pour notre commission, un élément doit retenir notre attention : les crédits proposés excèdent de 3 % le plafond fixé par le budget triennal. Souvenez-vous, l'an dernier, je vous avais alertés sur l'incohérence du triennal actualisé pour tenir compte de l'attribution des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 à la France.

Cette analyse se confirme en 2020 : l'ensemble des objectifs que le Gouvernement se fixe ne pouvait être poursuivi sans dépasser le plafond fixé. Ces objectifs, à savoir le développement des pratiques sportives, les politiques de l'engagement de la jeunesse ou encore la préparation des Olympiades, doivent être soutenus. Pour autant, la question de la sincérité budgétaire se pose, car ils étaient déjà connus lors du vote de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.

J'en arrive désormais aux points marquants pour 2020. Les dépenses de la mission sont fortement concentrées sur quelques dispositifs, dont le service civique pour 40 %. C'est pourquoi, je souhaiterais concentrer mon propos en vous faisant part des trois nouveautés qui marquent l'année 2020.

La première concerne la mise en place de la nouvelle gouvernance du sport. Le Centre national pour le développement du sport (CNDS) disparaît, absorbé par l'Agence nationale du sport, un groupement d'intérêt public créé au printemps dernier. Cette nouvelle structure procède d'une réalité et d'un objectif. La réalité, c'est que les collectivités territoriales constituent le premier financeur public du sport en France. L'objectif, c'est d'agréger les différents acteurs pour améliorer la cohérence du soutien au sport. Il est donc prévu que l'agence nationale du sport se décline dans chaque territoire par des conférences régionales du sport et des conférences des financeurs. Cette étape devrait s'enclencher en 2020. L'agence doit intervenir à la fois pour soutenir les pratiques sportives, par des subventions à l'équipement, et la haute performance. Sur le plan budgétaire, sa création se traduit par le versement d'une dotation unique de 137,6 millions d'euros et du produit des taxes affectées précédemment au CNDS pour un montant identique de 146,4 millions d'euros.

C'est donc une année de transition qui s'ouvre, pour laquelle des questions demeurent. Je pense en particulier à l'avenir de la gestion des conseillers techniques sportifs (CTS), dont la rémunération est désormais intégrée au sein du programme 219. La phase de concertation lancée au printemps dernier doit aboutir très prochainement par la remise d'un rapport sur la base duquel le Gouvernement devrait décider au début de l'année prochaine de l'évolution de leur statut. Un transfert vers les fédérations de ces fonctionnaires d'État est envisagé, ce qui suscite un accueil très différent selon les fédérations sportives. Nous le savons très bien : la question cruciale sera celle de la dotation versée en compensation aux fédérations et de son évolution dans le temps. J'y serai donc vigilant, mais il est dommage que les décisions soient reportées après la discussion budgétaire.

La deuxième nouveauté concerne un dispositif emblématique : le service national universel (SNU). Une ligne budgétaire est créée en 2020 et dotée de 30 millions d'euros, ce qui correspond à un objectif de 20 000 jeunes. Une préfiguration a eu lieu en juin dernier dans treize départements pilotes, dont la Creuse, pour 2 000 volontaires. Les résultats sont encourageants, mais ils ne présagent en rien des difficultés qu'un déploiement à grande échelle entraînera. C'est pourtant une généralisation à vitesse grand V qui est souhaitée par le Président de la République, avec un objectif de 150 000 jeunes en 2021 et 400 000 jeunes en 2022. De nombreuses questions d'organisation demeurent, pour assurer le déplacement et l'hébergement collectif de ces jeunes. Surtout, l'équation budgétaire demeure à ce stade non résolue : le coût moyen par jeune est espéré à 1 500 euros, pour une classe d'âge de 800 000 jeunes chaque année. Cela représente donc 1,2 milliard d'euros par an minimum en rythme de croisière – presque le montant des crédits de l'ensemble de la mission pour 2020.

Ces questions devront être traitées : dans l'attente, il est pour le moins regrettable qu'aucune réponse aux questions budgétaires adressées au Gouvernement pour le programme 163 « Jeunesse et vie associative » ne m'ait été adressée.

Le troisième élément marquant concerne les Jeux olympiques et paralympiques de 2024. L'effort budgétaire devient réel en 2020, avec près de 130 millions d'euros de dépenses prévues. Il s'agit d'une année charnière pour la construction des infrastructures, car les premiers travaux seront financés. Les dépenses augmenteront encore au cours des prochaines années, pour atteindre un pic à plus de 230 millions d'euros par an entre 2021 et 2023.

Je m'inquiète de la rhétorique du Gouvernement consistant à parler de « budget des sports », comme lors du débat d'orientation des finances publiques ayant donné lieu à une répartition des crédits par ministère. Certes, l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 donne une impulsion incroyable au sport français. Les infrastructures

renovées ou construites sont pensées dans le temps long, conformément à la priorité donnée à « l'héritage » des Jeux. Pour autant, soyons clairs : l'essentiel des infrastructures concerne le territoire francilien.

Le Président de la République s'était engagé à ce que l'organisation de la compétition ne s'opère pas au détriment du soutien au sport pour tous. Or, depuis l'attribution en septembre 2017, j'observe un tassement de plus de 10 % des crédits dédiés au sport. Il importe d'enrayer cette dynamique pour que les Olympiades demeurent une chance pour tous les Français, dans tous les territoires.

De façon plus générale, compte tenu des besoins de financement élevés constatés sur la mission pour les prochaines années – estimés à 800 millions d'euros d'ici à 2022 –, je m'associe au Président de la commission des finances pour regretter que la trajectoire pluriannuelle n'ait pas été actualisée.

Avant de conclure, j'aimerais élargir mon propos au-delà des simples crédits budgétaires. La mission retrace également les différentes incitations fiscales à la générosité des Français, pour un montant de plus de 2,7 milliards d'euros l'an dernier. Un climat d'incertitude ronge le monde associatif : en 2018, les dons qu'elles reçoivent ont reculé de 4,2 % après plusieurs années de progression continue.

À cet égard, il faut se réjouir de la mise en œuvre effective du compte d'engagement citoyen en 2020. Ce dispositif vise à reconnaître et valoriser l'engagement des bénévoles à travers l'octroi d'heures de formation citoyenne ou professionnelle ; 11,5 millions d'euros y sont consacrés en 2020.

Il n'en demeure pas moins qu'une nouvelle impulsion est nécessaire pour conforter un tissu associatif plus que jamais indispensable à notre société. Les 25 millions d'euros distribués par le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) ne suffisent pas. Ce montant est inférieur de moitié au soutien apporté par l'ancienne dotation d'action parlementaire. C'est pourquoi je soutiens la proposition de lui affecter les avoirs des comptes inactifs des associations. Seule une initiative du Gouvernement en loi de finances pourrait y procéder : j'interrogerai le ministre sur ce point.

En conclusion, la situation de la mission reflète une double réalité. Pour 2020, les crédits proposés correspondent aux objectifs fixés par le Gouvernement, ce que je soutiens. Les questions en suspens concernent l'après 2020 : il faudra attendre la prochaine trajectoire pluriannuelle annoncée pour le printemps pour y répondre. D'ici là, je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

**M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis de la commission de la culture.** – Mon propos ne concerne que le programme 219 « Sport » et est un peu prématuré : les auditions ont débuté hier, nous recevrons la ministre le 20 novembre. L'augmentation du budget des sports est plus anecdotique qu'historique. Après deux années de baisse incompréhensible, il repart à la hausse grâce à la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solidéo), qui passe de 65 millions à 129 millions d'euros. Le changement de gouvernance est un élément clef, puisque l'on passe d'une cogestion à une responsabilité partagée avec quatre partenaires. L'année 2020 sera à nouveau une année de transition, et les représentants de l'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES) critiquent déjà la répartition unilatérale opérée par l'État, avec un tiers des moyens de l'agence réservé au sport de haut niveau et deux tiers au développement des pratiques. Le président du Comité

national olympique et sportif français (CNOSF) avait demandé 350 millions à 400 millions d'euros pour répondre aux objectifs olympiques fixés : on est loin du compte. Le budget de l'Agence nationale du sport s'élève à 284 millions d'euros. Les manques concernent le sport santé et le sport entreprise. La question du déplaçonnement des trois taxes affectées au CNDS reste ouverte. Les mises des paris sportifs en ligne, en accroissement considérable, pourraient être davantage exploitées. Des incertitudes demeurent sur la déclinaison concrète de l'Agence nationale du sport.

Des inquiétudes s'expriment dans les clubs et les collectivités sur l'impact de la baisse des contrats aidés de 310 000 à 120 000 sur deux ans. La question des CTS parasite le débat budgétaire. On avait annoncé le transfert hors du giron de l'État de 1 600 d'entre eux, soit la moitié des effectifs du ministère des sports.

**M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis de la commission de la culture.** – Sur les 660 millions d'euros budgétés dans le programme 163 « Jeunesse et vie associative », pas moins de 508 millions vont au service civique, auxquels il faut ajouter les 30 millions d'euros pour le SNU. Lorsque l'idée du SNU a été lancée, nous nous inquiétions des charges d'investissement nécessaires pour accueillir 800 000 jeunes. Le service civique est largement aussi utile que le SNU et il ne faudrait pas rogner sur son budget. Il devait accueillir 300 000 jeunes pour un coût individuel de 5 000 euros par an. Cet objectif a été abandonné.

Le rapporteur a rappelé la perte sèche de 27 millions d'euros sur la réserve parlementaire. Nous déposerons à nouveau un amendement pour mobiliser les comptes inactifs des associations. La suppression des emplois aidés fragilise les associations et les collectivités. Enfin, il faut signaler l'impact négatif des réformes fiscales sur les dons auprès des fondations qui ont diminué de moitié.

**M. Dominique de Legge.** – En 2020, le SNU doit accueillir près de 20 000 jeunes pour un coût global de 30 millions d'euros, soit 1 500 euros par jeune. Êtes-vous certain de cette estimation ? Comment a-t-elle été calculée ? Les ministères dont le concours sera sollicité seront-ils remboursés ? Le ministère de la Défense, en particulier, sera largement mis à contribution. Pouvez-vous nous en dire plus sur les conditions d'hébergement de ces jeunes ? Il serait illusoire de vouloir les loger dans les anciens casernements de la défense, totalement insalubres.

**M. Antoine Lefèvre.** – Je partage les inquiétudes du rapporteur spécial sur le tassement des crédits affectés aux pratiques amateurs. Les fédérations nous interpellent à ce sujet. Y a-t-il des différences entre les pratiques ? Ou bien la toise est-elle la même pour tous ?

**M. Bernard Delcros.** – Les associations font vivre les territoires. Les emplois aidés accompagnaient leur développement. Après deux ans, comment évaluer l'utilisation du fonds de développement de la vie associative (FDVA) ? Constate-t-on des différences entre les départements ? Est-il fléché vers l'ensemble des associations ou bien ne bénéficie-t-il qu'aux plus importantes ?

**M. Roger Karoutchi.** – On a choisi Paris pour accueillir les Olympiades de 2024 parce qu'après plusieurs tentatives infructueuses l'Île-de-France a fini par obtenir des équipements importants. On a pris beaucoup de retard dans le financement des études concernant les équipements qui restent à réaliser. Serons-nous opérationnels en 2024 ? La



région Île-de-France réduit son intervention sur les Jeux olympiques et paralympiques en 2020, car on ne lui demande toujours pas de s'engager financièrement. Sera-t-on dans les temps ?

**M. Yvon Collin.** – Le monde du sport est paradoxal. Certains voient ruisseler les dollars par millions. Comment les clubs amateurs, qui sont le vivier et le terreau traditionnel du sport, pourraient-ils profiter de ce ruissellement d'argent ? Un sportif qui gagne 100 000 euros par jour, cela peut choquer.

**M. Jérôme Bascher.** – Pour prolonger la question de Roger Karoutchi, le retard pris résulte-t-il d'un trop grand nombre de normes et de contraintes ? Y a-t-il des crédits fléchés pour les bases arrière des sites olympiques ?

**M. Marc Laménie.** – L'engagement des bénévoles est essentiel dans les territoires. La réserve parlementaire avait le mérite d'aider les petites associations. Une réglementation est-elle prévue pour les crédits concernant le fonds de développement de la vie associative qui sont gérés par les préfets ? Les élus sont-ils associés à la validation de ces crédits ?

**M. Jean-François Husson.** – Pas du tout !

**M. Marc Laménie.** – C'est inquiétant. Les Ardennes sont un département pilote pour la mise en place du SNU. Affecter les crédits sur le programme 163 n'est pas forcément judicieux. Pourquoi ne pas les affecter sur la mission « Défense » ou « Enseignement scolaire » ? On éviterait ainsi de ponctionner le programme 163.

**M. Didier Rambaud.** – Croire que la réserve parlementaire était une source de financement du mouvement sportif est une erreur, c'était surtout un facteur d'inégalité entre les clubs

**M. Vincent Éblé, président.** – C'était quand même dans le budget des clubs !

**M. Didier Rambaud.** – Quand deux clubs jouent dans la même division, l'un peut bénéficier de la réserve parlementaire, alors que l'autre n'en bénéficie pas. Méfions-nous de l'expression « sport amateur », trop floue. Il vaut mieux distinguer sport de compétition et sport de masse.

La taxe sur les droits de retransmission télévisuelle permet une redistribution efficace au bénéfice du sport de masse. Est-il prévu d'en revoir le montant ?

**M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial.** – La direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative estime à 1 500 euros le coût de la prise en charge d'un jeune au titre du SNU, en se fondant sur l'expérimentation et sur des économies d'échelle. La montée en charge prévue vise à atteindre, à terme et pour un dispositif rendu obligatoire, les 800 000 jeunes d'une classe d'âge. Le rapport du groupe de travail présidé par le général Menaouine en 2018 a estimé le coût des investissements nécessaires pour l'hébergement notamment à 1,75 milliard d'euros. Le bleu budgétaire indique que certains ministères pourraient être amenés à participer au financement du SNU. On imagine bien que ceux de la Défense et de l'Éducation nationale seront concernés.

Lors des auditions, il nous a été assuré que nous étions dans les délais pour les Jeux olympiques et paralympiques. Rien ne nous dit que nous serons en retard. La trajectoire

budgétaire de Solidéo est conforme aux prévisions que le directeur général avait présentées à la commission des finances, lors de son audition. Le seul retard constaté pour l'instant concerne le *Cluster* des médias. Au Stade de France, les conventions de stade devraient être signées rapidement. Le projet de mise en conformité du stade avance dans le respect des délais. Quant aux bases arrière, beaucoup de départements se sont proposés pour accueillir des résidences de préparation aux Olympiades. Le comité d'organisation des Jeux olympiques (COJO) avait prévu une enveloppe pour cela. Les appels à projets devraient être bientôt publiés.

L'administration ne nous a pas transmis d'information département par département sur la répartition du fonds de développement de la vie associative – aucune réponse n'ayant été transmise ! Pas moins de 12 200 dossiers ont été déposés pour un montant moyen de 2 900 euros. Les associations concernées sont plutôt de petites associations. Parmi les bénéficiaires, 84 % n'ont aucune autre source de financement public.

Pour ce qui est du « ruissellement » vers le sport amateur, des mécanismes s'appliquent déjà. Pour le football, en cas de transfert d'un joueur, une clause prévoit qu'un pourcentage du montant du transfert est reversé au club formateur. La redistribution des droits audiovisuels participe aussi au ruissellement. Les financements sont plus importants dès lors qu'il s'agit d'une discipline olympique. D'où la levée de boucliers pour défendre le karaté menacé d'être retiré de la liste des disciplines olympiques.

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».*

## **Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » - Examen du rapport spécial**

**M. Marc Laménie, rapporteur spécial.** – L'an dernier, la mission « Anciens combattants » n'offrait que peu de motifs de satisfaction ; cette année elle présente beaucoup de raisons d'inquiétude.

La mission regroupe trois programmes avec des enjeux financiers très inégaux. Le programme 167, principalement consacré au financement de la « Journée Défense et citoyenneté » et des actions de mémoire, représente 29,4 millions d'euros, en repli de 12,8 %. Le programme 158 finance différentes indemnités accordées aux victimes d'actes de barbarie et de persécution commis pendant l'Occupation : 93,5 millions d'euros sont ouverts, soit une baisse de 11,7 %. Le programme 169 regroupe la majeure partie des crédits de la mission avec 2 milliards d'euros pour financer les témoignages de reconnaissance de la Nation envers ses anciens combattants. La baisse des dotations atteint 5,8 %. Au total, la mission extériorise une forte baisse des crédits avec plus de 142 millions d'euros, qui font suite aux 150 millions d'euros d'économies prévus en 2019. La mission participe au redressement des finances publiques du pays, tant attendu par ailleurs, mais pas à celui du moral des anciens combattants.

Le programme 167 est principalement consacré à la journée « Défense et citoyenneté », dont le bilan est contrasté. Son coût n'est pas mineur : 150 millions d'euros dont seule une maigre partie est inscrite au budget de la mission. Il devrait s'alourdir, les indemnités de frais de transport versées aux appelés n'étant pas à la hauteur des coûts exposés par ces derniers, surtout dans les zones rurales. Cela explique peut-être un problème d'absentéisme. Sur le fond, la question devrait être revue au regard de la mise en place hésitante d'un service national universel (SNU) obligatoire. Les formules d'accueil des jeunes prises en charge par le

ministère des armées tendent à se multiplier sans grande cohérence, avec des offres quasi-expérimentales, comme le service militaire volontaire, qui apparaissent assez coûteuses et peu extensibles. Tout ceci méritera d'être revisité dans le contexte de l'extension du SNU.

Quant à la politique de la mémoire, on revient à l'étiage, une fois conclues les commémorations de la Grande Guerre. Il est regrettable que les actions de mémoire soient, à ce point, dépendantes de commémorations exceptionnelles. Par ailleurs, on doit déplorer que les investissements de fond tardent à être mis en œuvre.

Le programme 169, qui concentre l'essentiel des crédits, passe pour la première fois sous la barre des 2 milliards d'euros de crédits d'intervention. Les ressources prévues pour financer les pensions militaires d'invalidité, la retraite du combattant et quelques autres interventions se réduisent de plus de 6 %. C'est une réduction plus forte que celle des populations appelées à bénéficier de ces allocations. L'an dernier, le Sénat s'était félicité de l'attribution, hélas très tardive, de la carte du combattant aux militaires présents en Algérie en 1962 et 1964. Cette année, la seule mesure d'extension des droits concerne les conjoints survivants des anciens combattants grands invalides. Son impact sera fort limité : 461 bénéficiaires pour 600 000 euros. Cette initiative n'est pas à la hauteur de la problématique de la prise en charge des anciens combattants atteints par l'invalidité. La question de l'accompagnement de la dépendance n'est pas réservée aux anciens combattants, mais elle se pose à ces derniers non moins qu'au reste de la population. Quelques mesures spécifiques sont prévues, qui ne me semblent pas de nature à répondre aux graves problèmes rencontrés du fait de l'inadéquation de l'offre de soins et de l'absence d'accompagnement adapté des aidants. Le Gouvernement devrait s'attacher au plus vite à définir une politique en ce domaine, ce qui passe par une évaluation de l'existant et des besoins que j'appelle de mes vœux.

Le budget pour 2020 s'accommode d'une non-revalorisation des droits de sorte que, si les facteurs démographiques jouent sur la budgétisation, la baisse de la valeur réelle des allocations y contribue également. C'est le résultat du quasi-gel de la valeur du point de pension militaire d'invalidité dans le cadre du mécanisme dit « rapport constant ». Ce dernier se traduit par une sous-indexation des allocations et ainsi, par une perte de leur valeur réelle. Je vois là un sérieux problème que le Gouvernement serait bien inspiré de surmonter. Les titulaires d'allocations sont souvent âgés et confrontés à des besoins particuliers. Ils méritent davantage de reconnaissance. Alors même que du fait des évolutions démographiques, la mission dégage spontanément des économies importantes, la sous-indexation des allocations aux anciens combattants a quelque chose de mesquin et semble injuste. Elle réserve aux anciens combattants un sort moins favorable qu'aux retraités et l'on ne peut pas dire que le « rapport constant » soit un mécanisme pertinent. Incidemment, je relève qu'il conviendra d'être très vigilant sur les effets pour les anciens combattants de la réforme des retraites en cours d'élaboration, puisque le calibrage des prestations financées par la mission n'est pas sans lien avec le sort général réservé aux militaires.

Deux opérateurs sont rattachés au programme 169 : l'ONAC-VG et l'Institution nationale des invalides. Le destin de l'ONAC-VG pose problème. Le Gouvernement en a décidé une sorte de restructuration dont les prolongements sont encore incertains. Ils paraissent peu compatibles avec l'engagement de maintenir une administration de proximité. Pour le budget pour 2020, le Gouvernement recourt très largement à la débudgétisation par des ponctions massives de la trésorerie de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG), qui lui permettent de réduire de 15 % la subvention pour charges de service public. Ce n'est pas de bonne méthode.

Enfin, s'agissant du programme 158, destiné à la politique de réparation aux victimes d'actes antisémites et d'actes de barbarie, la budgétisation me semble poser de sérieux problèmes. L'an dernier le Sénat a souhaité que l'indemnisation des orphelins victimes d'actes de barbarie soit étendue à des populations qui en sont exclues. Le budget pour 2020 ne le permet pas. Quant aux préjudices liés aux spoliations antisémites, je ne retrouve pas dans le budget l'élan que nous avons souhaité voir imprimer à la politique de réparation, tandis que le grave sujet de principe que représentent les 26 millions d'euros de parts réservées demeure pendant, faute de moyens pour lui apporter des solutions.

Compte tenu de la date précoce de notre réunion, la commission des finances de l'Assemblée nationale devant examiner la mission dans une semaine, je vous propose de réserver notre vote sur une mission qui devrait mieux prendre en compte les ambitions qu'elle porte.

**M. Antoine Lefèvre.** – En juillet, la Cour des comptes a suggéré que la France était trop généreuse envers ses anciens combattants. Elle a remis en cause le dispositif de retraite mutualiste qui fonctionne par capitalisation. Il serait scandaleux de trouver là des pistes d'économies. En savez-vous plus ?

**Mme Christine Lavarde.** – Où en est-on du programme de fermeture des maisons de retraite de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre ? Vous aviez mentionné le sujet, l'an dernier, dans votre propos liminaire.

**M. Jean-Claude Requier.** – Certains souhaiteraient déplaçonner le nombre de médailles militaires.

**M. Vincent Éblé, président.** – Les récipiendaires susceptibles de recevoir une médaille sont de moins en moins nombreux, mais il faudrait distribuer plus de médailles ?

**M. Jean-Claude Requier.** – Certains ont été décorés de l'ordre national du Mérite et souhaiteraient la médaille militaire. Pour la médaille militaire, on donne 4,50 euros par an. *Idem* pour la Légion d'honneur et le Mérite. Ne faudrait-il pas supprimer ces pensions qui n'en sont pas ? Elles coûtent cher à verser et rapportent peu à ceux qui les touchent.

**M. Jérôme Bascher.** – Le rapport sur la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) fait apparaître que le stock des spoliations continue d'augmenter. Pourquoi ? A-t-on espoir qu'il diminue un jour ?

**M. Marc Laménie, rapporteur spécial.** – À l'heure où nous examinons cette mission, je souhaite avoir une pensée pour tous les bénévoles qui œuvrent dans les associations. Antoine Lefèvre, les dépenses fiscales qui bénéficient au monde des anciens combattants suscitent des débats qui nourrissent des inquiétudes. Elles sont la manifestation d'une nécessaire reconnaissance envers ceux qui se sont battus pour notre pays. La retraite mutualiste des anciens combattants n'est pas remise en cause.

Christine Lavarde, l'ONACVG gérait des maisons de retraite dans un passé récent. Ce n'est plus sa vocation. Certains de ces établissements se sont transformés en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) et ont été repris par des associations. Jean-Claude Requier, le contingent de médailles militaires est souvent évoqué dans les sections de médaillés militaires de nos assemblées régionales ou départementales. La médaille militaire est un signe fort de reconnaissance, juste après la Légion d'honneur. Certaines personnes très

âgées décèdent parfois avant d'avoir pu recevoir leur médaille. Le contingent est effectivement très réduit. Les médailles comme la Légion d'honneur ou l'ordre national du Mérite sont sous l'autorité de tel ou tel ministre.

Jérôme Bascher, merci de rappeler notre rapport sur la CIVS. Un grand nombre d'objets spoliés n'a toujours pas donné lieu aux recherches qui conviendraient. Les restitutions d'aujourd'hui sont le reflet de notre inertie passée. L'idée de clore cette mission ce serait renoncer à des devoirs qui, de plus, correspondent à nos engagements internationaux. Les moyens humains de la CIVS restent trop limités.

*La commission décide de réserver sa position sur les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».*

*La réunion est close à 12 h 30.*

*La réunion est ouverte à 17 h 00.*

## **Rapport relatif à la fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique - Audition de M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires**

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous avons le plaisir de recevoir aujourd'hui Didier Migaud en tant que président du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO). Le CPO a publié, en septembre dernier, un rapport intitulé « la fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique ». Cette audition revêt pour notre commission une importance particulière à la veille de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, d'autant plus que, dans une période récente, les enjeux de la fiscalité environnementale ont changé d'échelle. Comme vous le savez, mes chers collègues, le Sénat a été à l'initiative du gel de la taxe carbone adopté en loi de finances pour 2019, au cours d'un mouvement social d'ampleur. Un certain nombre de nos concitoyens ont vu dans l'augmentation des prix des carburants et des taxes associées une atteinte à leur pouvoir d'achat, en l'absence d'alternative pour leurs déplacements, notamment en zone rurale, avec un fort sentiment d'inéquité fiscale.

Des solutions restent cependant à trouver pour répondre aux objectifs de notre pays en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre : la France s'est engagée à les diminuer de 40 % en 2030 par rapport à 1990 et à atteindre la neutralité carbone en 2050. Le premier rapport du Haut Conseil pour le climat, publié en juin dernier, souligne que notre rythme de réduction des émissions est actuellement deux fois trop lent pour nous permettre d'atteindre ces objectifs. Le rapport du CPO formule plusieurs propositions sur l'avenir de cette taxe carbone, mais également sur le recours à d'autres instruments comme la réglementation ou les subventions.

**M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires.** – C'est avec grand plaisir que je viens devant votre commission en ma qualité de président du CPO afin de vous présenter le rapport que nous avons récemment publié sur la fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique.

Pour cette présentation, je suis accompagné de M. Patrick Lefas, président de chambre, de Mme Catherine Périn, conseiller maître qui était secrétaire générale du CPO à la

date de publication du rapport, de M. Antoine Foulleron, conseiller référendaire et de M. Florian Bosser, auditeur, rapporteurs généraux.

Ce rapport s'appuie sur cinq rapports particuliers thématiques qui ont permis d'étayer nos analyses : le premier dresse le panorama de la fiscalité environnementale ; le deuxième analyse le cadre et les contraintes juridiques ; le troisième présente les expériences étrangères et procède à des comparaisons internationales ; enfin, deux rapports particuliers établis par une équipe de rapporteurs émanant de la direction générale du Trésor, de la Cour des comptes, de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et du ministère de la transition écologique et solidaire, analysent les effets macro-économiques et micro-économiques de la fiscalité du carbone. Ces rapports sont disponibles en ligne, ils n'engagent pas le CPO, mais peuvent contribuer à la bonne compréhension de notre rapport.

Après un premier rapport du Conseil des impôts publié en 2005, le CPO a souhaité revenir sur le thème de la fiscalité environnementale en 2019. En quinze ans, cette fiscalité a profondément évolué et les enjeux qui sont liés sont devenus plus aigus, tant au regard de sa contribution à l'atteinte des objectifs environnementaux que de son acceptabilité par les contribuables.

Les membres du CPO ont fait le choix de ce thème en septembre 2018, avant que ne débute la contestation de la hausse de la composante carbone prévue en 2019. La loi de finances pour 2018 avait retenu un quasi-doublement de la valeur de la tonne de carbone entre 2018 et 2022 pour atteindre 86,20 euros en 2022. Cette augmentation a été gelée en loi de finances pour 2019. Constatant que les ambitions environnementales, en particulier climatiques, de la France sont de plus en plus hautes, le CPO a souhaité apprécier la pertinence de l'instrument fiscal pour les atteindre. Cette question est d'une grande actualité tant budgétaire qu'économique et internationale ; elle est aussi d'une grande sensibilité dans le débat public. Pour conduire cette réflexion, nous nous sommes appuyés sur des travaux de simulation inédits des effets macroéconomiques de la fiscalité énergétique, en particulier de la fiscalité carbone, sur les ménages et les entreprises, et des effets microéconomiques sur les ménages. Nous avons mobilisé à cet effet des modèles conçus respectivement par l'ADEME et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et par le Commissariat général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). C'est la première fois que le CPO mène ses propres travaux de simulation à partir de modèles de l'administration et il a ainsi pu, en toute indépendance, maîtriser l'ensemble des scénarios et paramètres de calcul et tester les orientations qu'il suggère.

Nous avons porté une attention toute particulière à la question du consentement à l'impôt et aux conditions d'acceptation de l'impôt. Le thème de la fiscalité environnementale et de la fiscalité carbone a suscité, ces derniers mois, de nombreux débats, souvent passionnés ; et je ne doute pas que la fiscalité carbone fera encore l'objet de nombreux débats au Parlement, naturellement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, mais également dans le cadre de la convention citoyenne pour le climat dont les travaux vont bientôt débiter. L'ambition du rapport du CPO est de contribuer, dans le cadre et les limites des missions qui sont les siennes, à éclairer de manière indépendante le débat public et citoyen et les décideurs publics et privés sur la question de l'avenir de la fiscalité environnementale face au défi climatique.

Je dresserai tout d'abord le panorama de la fiscalité environnementale, en mettant l'accent sur la fiscalité énergétique. La fiscalité environnementale est généralement définie comme l'ensemble des mesures fiscales ayant un impact sur l'environnement. Cette définition

est celle de la comptabilité nationale, elle est utilisée pour les comparaisons internationales et ne se limite pas aux seuls instruments ayant une vocation comportementale directe. En 2018, selon cette définition, la fiscalité environnementale comportait 46 instruments fiscaux dont le rendement s'élevait à 56 milliards d'euros, soit 2,4 % du PIB et 4,9 % des prélèvements obligatoires. Cet ensemble agrège des dispositifs fiscaux hétérogènes dont la finalité environnementale n'est pas toujours explicite. En intégrant les dépenses fiscales environnementales et certains autres instruments fiscaux, l'enjeu fiscal lié à l'environnement peut être évalué à 87 milliards d'euros, soit 3,7 points de PIB. La France a longtemps été en deçà de la moyenne européenne ; avec le développement de la composante carbone introduite dans la fiscalité sur les énergies fossiles en 2014, la France se situe désormais dans la moyenne européenne.

La fiscalité sur l'énergie représente 83 % de la fiscalité environnementale. En son sein, la fiscalité sur les énergies fossiles pèse 34 milliards d'euros, dont 32 milliards pour la seule taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Le CP0 a choisi de centrer ses travaux sur la fiscalité sur les énergies fossiles, notamment sur la fiscalité du carbone. Ces dernières concentrent en effet les principaux enjeux budgétaires, mais aussi de politique publique climatique et d'acceptabilité pour les contribuables. C'est également la fiscalité du carbone qui a connu la gestation la plus difficile puisqu'elle n'a pu être créée qu'en 2014, après les tentatives avortées de 2000 et de 2009 censurées par le Conseil constitutionnel.

Si la fiscalité énergétique a été construite historiquement dans une optique de rendement, ses finalités ont évolué depuis deux décennies pour intégrer des objectifs environnementaux et comportementaux. Le renforcement continu des objectifs climatiques de la France a en effet conduit à mobiliser de façon croissante la fiscalité pour inciter les agents économiques à modifier leurs comportements de production ou de consommation. Or, depuis la signature du protocole de Kyoto en 1997, les négociations climatiques internationales ont visé à réduire les émissions de gaz à effet de serre au moyen notamment d'une meilleure tarification du carbone ; la France a beaucoup œuvré pour l'adoption de l'accord de Paris sur le climat du 12 décembre 2015.

Au niveau européen, les paquets Énergie et Climat ont fixé un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % en 2030 par rapport à 1990. Au niveau national, la France a transposé dans la loi les engagements qu'elle a pris aux niveaux international et européen : la loi du 17 août 2015 de transition énergétique pour la croissance verte fixe en droit interne l'objectif ambitieux de réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 par rapport à 1990 et de division par quatre de celles-ci en 2050. Ces objectifs viennent d'être renforcés dans le cadre du projet de loi relatif à l'énergie et au climat, avec l'ambition d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon de 2050. Or l'atteinte de ces objectifs suppose d'accélérer le rythme de réduction des émissions dans les années à venir, comme le rappelait, en juin dernier, le premier rapport du Haut Conseil pour le climat : le rythme actuel est deux fois trop faible au regard des cibles retenues.

Pour y parvenir, les pouvoirs publics disposent de plusieurs instruments. Le système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre pour les plus gros émetteurs permet de donner un prix au carbone ; il s'applique dans trente et un pays de l'Espace économique européen ; n'étant pas un instrument fiscal, il ne relevait pas du champ d'analyse du CPO. L'autre grand instrument complémentaire du marché de quotas, c'est la fiscalité carbone.

Le rapport du CPO constate en premier lieu que la fiscalité carbone est un instrument efficace en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les simulations qui ont été conduites confirment les conclusions des travaux académiques et les résultats des comparaisons internationales. Ainsi, en fonction des hypothèses retenues, la reprise d'une trajectoire d'augmentation de la fiscalité carbone permettrait de réduire les émissions carbonées de 5 à 18 % en 2030 par rapport à 2019. Cependant, si la fiscalité carbone est efficace pour réduire les émissions sur le territoire national, elle a aussi pour effet de stimuler les importations de produits carbonés et des fuites de carbone par la perte de compétitivité-prix des entreprises françaises sur le marché national. Ainsi, la baisse de l'empreinte carbone de la France serait beaucoup moins forte du fait des importations : il est donc essentiel de ne pas limiter l'analyse des effets de la fiscalité carbone aux seules émissions sur le territoire national, mais d'envisager aussi ses conséquences sur notre balance commerciale et nos importations de produits.

En deuxième lieu, le rapport constate que les effets macro-économiques de l'augmentation de la fiscalité carbone sont limités, de l'ordre de quelques dixièmes de points de PIB. Ils peuvent être positifs en fonction des modalités de réutilisation des recettes supplémentaires collectées, soit par la baisse d'autres prélèvements obligatoires, soit par le financement de mécanismes de compensation. Toutefois, les simulations montrent aussi que la fiscalité carbone peut avoir pour effet de dégrader légèrement la balance commerciale.

En troisième lieu, le rapport constate que les effets de la fiscalité carbone pour les ménages sont hétérogènes. Contrairement aux idées reçues, la facture énergétique des ménages est globalement stable sur longue période et sa variation ne s'explique que très peu par la fiscalité : à titre d'exemple, la part des taxes dans le prix à la pompe du gazole était de 72 % en 1995 et de 59 % aujourd'hui ; pour l'essence sans plomb 95, la part des taxes est passée de 80 % en 1995 à 63 % aujourd'hui.

Le CPO a cherché à mener une analyse approfondie des impacts de la fiscalité carbone sur les ménages. Plusieurs types de situations sont apparues : d'abord en fonction du niveau de consommation de produits énergétiques fossiles, qui résulte essentiellement de la diversité des pratiques de déplacement en voiture particulière ; ensuite, le poids de la fiscalité carbone varie selon la localisation des ménages, avec une grande hétérogénéité territoriale entre les communes rurales et les très grandes agglomérations ; enfin, à l'instar d'autres impôts indirects comme la TVA, la fiscalité carbone est une imposition régressive : les 20 % de ménages les plus modestes consacrent 7,2 % de leurs revenus à la fiscalité énergétique contre 2,1 % pour les 20 % de ménages les plus aisés. Le croisement de l'approche par les revenus avec celle de l'hétérogénéité territoriale met donc en lumière une plus grande vulnérabilité des ménages modestes habitant en zone rurale ou dans les unités urbaines de taille moyenne – jusqu'à 200 000 habitants.

Concernant les entreprises, une partie de leurs émissions est soumise au marché européen de quotas, ce qui explique partiellement le fait qu'elles ne s'acquittent que de 36 % du produit de la fiscalité sur les énergies fossiles, alors qu'elles sont responsables de 61 % des émissions de gaz à effet de serre. Par ailleurs, certains secteurs bénéficient de dispositifs d'exemption, d'exonération, de taux réduits ou de remboursement ; la combinaison de l'ensemble de ces paramètres aboutit à un niveau de tarification effective très hétérogène, aussi bien par secteur d'activité que par type d'énergie fossile consommée.

En quatrième lieu, le CPO a constaté que les marges budgétaires potentiellement dégagées par la fiscalité carbone étaient limitées. Si la fiscalité carbone est efficace pour réduire



les émissions de gaz à effet de serre, elle l'est tout autant pour éroder sa propre assiette à tarifs constants ; c'est-à-dire qu'en maintenant le gel de la composante carbone à son niveau de 2019, le produit de la fiscalité sur les énergies fossiles pourrait s'affaïsser de 9 milliards d'euros d'ici à 2030 par rapport à 2019 ; seule une augmentation de la composante carbone pourrait stabiliser, voire augmenter le rendement de la fiscalité énergétique fossile à l'horizon de 2030.

Je voudrais désormais évoquer les principales conclusions et orientations du rapport. La fiscalité carbone est un instrument inséré dans un jeu d'opportunités et de contraintes dont le maniement est complexe. Avec le gel de la trajectoire d'augmentation de la fiscalité carbone en loi de finances pour 2019, la France a suspendu le principal outil qu'elle avait retenu contre les émissions de gaz à effet de serre en dehors du système européen d'échange de quotas d'émissions. Ce gel ne s'est pourtant pas traduit par une limitation des ambitions environnementales. Au contraire, les objectifs déjà contraignants de la loi de transition énergétique pour la croissance verte de 2015 sont en passe d'être renforcés avec l'ambition d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. Si l'on veut atteindre cette cible, cela suppose de mobiliser l'ensemble des instruments de politique environnementale : le marché, les normes, les subventions, mais aussi la fiscalité, tout en tirant les enseignements de la contestation de l'automne 2018 en termes d'acceptabilité.

En s'inscrivant dans cette logique, le rapport formule huit orientations autour de trois axes.

Tout d'abord, la reprise d'une trajectoire d'augmentation de la fiscalité carbone paraît inéluctable pour espérer atteindre les objectifs que la France s'est assignés – sinon il faut remettre en cause les objectifs. Deux trajectoires de progression des tarifs de la fiscalité carbone ont été testées : une trajectoire modérée, reprenant l'objectif fixé par la loi de transition énergétique pour la croissance verte de 100 euros la tonne de CO<sub>2</sub> en 2030, qui permettrait une baisse des émissions modeste de 5 % en 2030, par rapport à 2019. Cette trajectoire modérée serait à peine supérieure à l'effet d'une indexation des tarifs de fiscalité énergétique fossile sur l'inflation et n'aurait donc pas d'impact réel sur le pouvoir d'achat des ménages. Une trajectoire plus ambitieuse alignée sur la valeur de l'action pour le climat de 250 euros la tonne de CO<sub>2</sub> en 2030, telle que calculée dans le rapport de la commission présidée par Alain Quinet en 2019, permettrait une baisse des émissions de 18 % en 2030, par rapport à 2019, avec un surcoût moyen de 56 euros par an et par ménage. Mais l'analyse de l'impact de la hausse de la fiscalité carbone sur les ménages ne peut se résumer à la hausse de la facture énergétique moyenne, tant est grande l'hétérogénéité des effets de cette hausse selon les revenus, la localisation des ménages et leurs pratiques de déplacements.

Le choix de trajectoire de fiscalité carbone doit s'apprécier au regard des effets prévisibles sur les ménages, comme sur les entreprises, en tenant compte également des contraintes d'une économie ouverte. Au-delà de la trajectoire d'augmentation du tarif de la fiscalité carbone, le CPO propose aussi d'en élargir l'assiette par la remise en cause progressive des dépenses fiscales qui affectent son efficacité. À la seule TICPE sont attachées aujourd'hui 23 dépenses fiscales majoritairement défavorables à l'environnement dont le coût, de 5,8 milliards d'euros en 2018, est en forte croissance. En y ajoutant les exonérations dont bénéficient notamment le transport aérien et le secteur maritime, ce sont 26 mesures dérogatoires représentant plus de 10 milliards d'euros de pertes de recettes fiscales. Or certaines dépenses fiscales présentent un taux de soutien sectoriel dépassant largement la valeur de la tonne de carbone et font bien plus que compenser le coût des émissions de CO<sub>2</sub>. C'est en particulier le cas pour le transport aérien et pour le gazole, sous condition d'emploi.

La réforme des dépenses fiscales pourrait suivre les orientations suivantes : supprimer les tarifs de remboursement de TICPE en faveur du transport routier de marchandises, qui représentent de l'ordre de 1,1 milliard d'euros, qui amènent à exonérer totalement ce secteur de toute fiscalité carbone, alors même qu'il est un émetteur important de gaz à effet de serre ; inclure une composante carbone pour les secteurs économiques faisant l'objet d'une exonération – transport aérien international, transport maritime international et national, transport fluvial, pêche – ; faire converger certains taux réduits sur le gazole non routier sur les tarifs de droit commun. Nous notons que le Gouvernement a retenu quelques-unes de ces orientations dans le projet de loi de finances pour 2020.

Le CPO propose ensuite de distinguer, voire de dissocier, la taxe carbone des taxes sur les énergies fossiles, comme la TICPE. Cela permettrait d'en faire un instrument distinct du socle de fiscalité énergétique, qui doit garder sa vocation de rendement et pouvoir bénéficier d'une évolution différenciée. Cette dissociation aurait l'avantage d'établir un lien plus clair entre l'objectif environnemental de la fiscalité carbone et l'instrument retenu pour l'atteindre. Plus largement, la fiscalité carbone gagnerait à être mieux articulée avec les autres instruments de politique environnementale, notamment fiscaux, dans le cadre d'une stratégie d'ensemble. La couverture de plusieurs coûts environnementaux, notamment dans le domaine des transports pourrait en effet gagner à davantage mobiliser des instruments fiscaux complémentaires. C'est le cas notamment des externalités liées à l'usage de la route, avec la taxe kilométrique nationale sur les poids lourds, la révision des modalités de calcul de la taxe sur les certificats d'immatriculation, la révision du barème kilométrique de l'impôt sur le revenu ou encore celles engendrées par la pollution atmosphérique, la convergence de la fiscalité du gazole vers l'essence.

Par ailleurs, l'articulation avec le marché européen de quotas demeure perfectible en termes de cohérence de l'assiette et de niveau de tarification du carbone. Au-delà de la conception de la taxe, les enjeux d'acceptabilité doivent faire l'objet d'une attention renouvelée. La reprise d'une trajectoire de taxe carbone ne peut faire l'économie d'une meilleure prise en compte de son acceptabilité par nos concitoyens. Au vu des difficultés récentes, plusieurs mesures pourraient permettre aux pouvoirs publics de retrouver une forme d'acceptabilité et d'envisager le développement de la fiscalité carbone. L'acceptabilité de la taxe pourrait être facilitée par la clarté des objectifs qui lui sont assignés, ainsi que par la stabilité et la visibilité de la trajectoire, même s'il faut être conscient que ce cadre d'action peut bien évidemment être perturbé par la variation des prix de marché des énergies fossiles. L'évolution du prix du baril de pétrole en est l'illustration. De plus, la transparence dans l'utilisation des recettes contribuerait à renforcer l'acceptabilité de la taxe sans qu'il y ait nécessairement d'affectation juridique. Enfin, la mise en place d'un mécanisme de compensation, qu'il soit pérenne ou transitoire, forfaitaire ou ciblé, pourrait également favoriser le consentement à la fiscalité carbone tout en modérant les effets sur les ménages les plus affectés. Le CPO a évalué les effets de plusieurs natures de dispositifs de compensation en fonction du revenu, du lieu de résidence et de la mobilité des ménages. Ces simulations figurent d'ailleurs dans le rapport.

L'opportunité de la mise en place et la nature de telles compensations doivent toutefois dépendre du niveau de trajectoire retenu. Il conviendrait en outre de veiller à ne pas subventionner l'usage des énergies fossiles contraires à l'effet recherché par la fiscalité carbone.

Enfin, des actions devraient être engagées au niveau européen et international, pour éviter que la France n'agisse seule. Par définition, la pollution climatique est un enjeu qui dépasse le cadre national. Il importe d'agir au niveau international et européen pour inciter les partenaires de la France à agir dans la même direction. Le CPO propose ainsi de soutenir les

initiatives de révision du cadre européen relatif à la fiscalité énergétique, en particulier de la directive du 27 octobre 2003, afin d'y intégrer davantage les préoccupations environnementales et de mieux prendre en compte les objectifs climatiques de l'Union européenne. De plus, des dispositifs de protection commerciale gagneraient à être développés afin d'éviter que les politiques environnementales européennes ne pénalisent les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale. Pour y parvenir, le CPO propose de soutenir les initiatives qui mettent en œuvre un droit de douane uniforme sur les importations de pays non coopératifs en matière de politique climatique.

Enfin, le CPO propose de revenir sur les exemptions européennes dont bénéficient les secteurs du transport aérien et maritime. Ces modes de transport bénéficient aujourd'hui d'un régime dérogatoire qui n'est justifié ni par des motifs économiques ni par des motifs environnementaux. Il paraît nécessaire d'agir au niveau européen et de renforcer les engagements pris par ces deux secteurs au niveau mondial.

Le Conseil des prélèvements obligatoires s'est efforcé de formuler des propositions d'orientation qu'il a voulues réalistes, concrètes, pragmatiques.

**M. Vincent Éblé, président.** – Merci, monsieur le président.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je voudrais féliciter le président du Conseil des prélèvements obligatoires. Là, nous sommes davantage dans le concret qu'avec le « green budgeting » du gouvernement.

Le 18 octobre 2018, j'étais dans le bureau du Premier ministre pour parler de la loi de finances. Nous avons quasi exclusivement parlé du début du mouvement des « gilets jaunes » et j'avais reçu des réponses technocratiques du type : « Le signal prix est le meilleur moyen de faire changer les comportements. » On a vu ! Toute la difficulté vient de ce que les constats n'ont pas été faits. Je regrette que le rapport du CPO n'ait pas été publié un an plus tôt. Si certains de vos constats avaient été partagés par le Gouvernement il y a un an, nous aurions sans doute évité ce que nous avons connu.

Je reviens sur quelques-uns de ces constats.

Historiquement en France, la fiscalité écologique a été conçue dans une logique de rendement. La hausse de la TICPE pluriannuelle avait été conçue comme une fiscalité de rendement pour équilibrer le budget de l'État, et non pour la transition énergétique.

Le CPO souligne aussi que la fiscalité énergétique pèse davantage sur les ménages ruraux et périurbains en raison de l'importance de leurs déplacements routiers. Évidemment, cela entraîne de très grandes inégalités. Vous soulignez l'hétérogénéité de l'impact de la hausse en fonction des revenus, de la localisation et des pratiques de déplacements des ménages.

Ces constats sont partagés.

Nous ne sommes pas contre une fiscalité énergétique ni contre la taxe carbone, mais le problème est la manière dont elle a été conçue, c'est-à-dire comme un rendement sans tenir compte de l'hétérogénéité des situations et sans compensation.

Monsieur le président, vous dites, à la proposition n° 4 : en fonction de la trajectoire retenue de la fiscalité carbone, des mécanismes de compensation en direction des ménages les plus affectés, notamment les ménages modestes, devront être associés, de manière à favoriser

l'acceptation de la fiscalité carbone et l'adaptation des comportements. C'est exactement ce que le Sénat avait dit. Le signal prix est compréhensible sur un plan intellectuel si l'on dispose de 5 000 euros de revenus nets : on pourra acheter un véhicule hybride ou électrique. Mais si l'on gagne 1 200 euros par mois et que l'on habite en milieu ou dans une zone périphérique, comment changer son comportement sans compensation ? Avez-vous trouvé des exemples étrangers d'augmentation de la fiscalité adossée à un mécanisme d'accompagnement la rendant acceptable ?

On ne peut que partager votre objectif de transparence de l'utilisation des recettes de la fiscalité sur le carbone. On ne reproche pas à cette fiscalité qu'elle ne soit pas affectée, mais que la transparence fasse défaut. Il y a eu ambiguïté sur la hausse de la TICPE qui allait au budget général, de même que la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) déchets.

Une de vos recommandations rejoint les sujets abordés lors de la communication de Vincent Capo-Canellas de ce matin sur la compétitivité du transport aérien. La proposition n° 8 promet en effet la suppression de l'exemption de fiscalité de carburant des transports internationaux aériens. Il existe trois moyens de réduire les émissions de gaz à effet de serre : améliorer la fluidité du trafic ; accélérer le renouvellement de la flotte ; soutenir la recherche pour promouvoir l'avion électrique ou d'autres modes de propulsion. Dans le projet de loi de finances, la taxe sur le transport aérien n'est pas du tout affectée à la transition énergétique, mais à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) pour rembourser les pertes liées aux radars. Est-ce typiquement le bon signal pour vous ? Est-ce que cette suppression de l'exemption de fiscalité, c'est juste pour donner un signal prix ? Quelles alternatives pour le transport aérien ? Cela doit-il accompagner un mouvement ?

**M. Jean-François Husson.** – Merci de votre exposé. Nous assistons à des auditions qui entrent un peu dans le concret. Ce qui me préoccupe, c'est que nous continuons de parler de fiscalité écologique alors qu'il y a une urgence climatique.

J'avais alerté le gouvernement Philippe, lors de la présentation de son premier budget, sur l'écotaxe. Celle-ci avait fait l'objet d'un accord quasi unanime dans les deux chambres du Parlement. Peu importe, elle a été supprimée, avec une forme de brutalité, ce qui a envoyé un signal ravageur à l'opinion publique. Cette prime à la grogne, au rejet, au refus sans explication s'est accompagnée de doubles dépenses, ce qui a été un autre signal ravageur.

La révolte des ronds-points a concerné une minorité de Français, environ 300 000, mais une partie non négligeable de nos concitoyens, au début, s'y est retrouvée. Comment voulez-vous faire, aujourd'hui, en parlant taxes et impôts alors que l'on a évoqué le ras-le-bol fiscal sous le mandat précédent et que le Premier ministre actuel a dit qu'il n'y aurait ni taxe ni impôt nouveau ? C'est objectivement très compliqué. On demande de faire des acrobaties dans un contexte d'exaspération fiscale.

N'y a-t-il pas un risque à montrer que l'on continue à raisonner en vase clos comme si l'on n'entendait pas les sévères contestations des Français ?

Je suis lucide, mais pas suicidaire. Il faut rebattre les cartes, modifier le périmètre de nos réflexions et chercher des solutions hors de la fiscalité. Je ne participerai jamais au concours Lépine de la fiscalité verte. Je vous invite à étudier les approches normatives, à mobiliser des moyens nouveaux, notamment par la finance verte, en entrant dans des dynamiques de solutions nouvelles qui auront un effet d'entraînement bien plus fort pour les Français en les plaçant à égalité sur la ligne de départ.

Sur l'empreinte carbone, les importations posent problème. Le carbone importé n'est pas taxé or il représente 750 millions de tonnes, contre 450 millions de tonnes pour les émissions nationales. L'homme de la rue dit : « Vous marchez sur la tête ! Vous nous taxez alors que l'effort est d'abord à conduire ailleurs ». Cela consoliderait la relation positive entre les nations et l'Union européenne.

Je ne reviens pas sur la régressivité de la fiscalité écologique. Néanmoins, rappelons que les pourcentages sont importants, 20 % de 1 300 euros, ce n'est pas pareil que 2 % de 7 000 euros – c'est une lapalissade. Les efforts ne sont pas à conduire de la même manière. Là aussi, laissons l'éventail des possibilités ouvert. On a besoin de gros investissements dans le monde économique comme chez les particuliers.

Il faut faire une distinction entre les taxes énergétiques et la composante carbone. Comment vous y prendriez-vous ? Quelles solutions nouvelles ?

Ne donnons pas le sentiment de klaxonner alors que l'on est déjà dans le mur.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Merci de votre exposé. Je me réjouis de notre communion de pensée avec le rapporteur général et l'une de vos propositions. Nous avons évoqué ce matin la compétitivité du transport aérien et sa transition environnementale.

Le projet d'écotaxe de l'aérien contenu dans le projet de loi de finances est en réalité une augmentation de la taxe de solidarité, donc un projet de taxe de rendement pure sans effet incitatif ni environnemental réel. Je ne sais si vous pouvez le commenter.

Je trouve votre proposition n° 8 plus réaliste. Vous dites qu'il faut promouvoir la suppression de l'exemption de fiscalité des carburants des transports internationaux aériens au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et effectivement, elle est le bon échelon pour éviter les distorsions de concurrence. Taxer dans un seul pays ou dans l'Union européenne est compliqué. Autorisez-moi un peu de malice : quel niveau de taxe applique-t-on ? Dans certains pays, le transport aérien est plus robuste qu'en France. Chez nous, l'effet d'une telle taxe pourrait être malheureusement définitif. Il faut donc réfléchir dans le cadre de l'OACI et au niveau européen.

Plus de compensations et plus d'efforts, cela suppose l'émergence d'une réglementation mondiale. L'effort demandé aux constructeurs pour un meilleur rendement énergétique et une moindre consommation devra être encadré pour que les avions français ne soient pas moins polluants, mais plus chers, et donc pas concurrentiels face à des avions américains ou chinois plus polluants, mais moins chers. Il y aurait distorsion de concurrence.

Comment peut-on promouvoir ces hypothèses et convaincre le Gouvernement de traiter le sujet comme vous le proposez ?

**M. Gérard Longuet.** – Je vous remercie à mon tour pour votre communication, qui a le mérite de la clarté. Vous avez choisi, pour conduire votre réflexion sur la fiscalité environnementale, le thème de l'urgence climatique, ce qui donne plus de cohérence à votre démonstration.

L'ennemi, c'est le CO<sub>2</sub>. La fiscalité carbone doit donc être dissuasive. Le Gouvernement devrait se demander s'il ne faut pas une fiscalité simple et irrémédiablement dissuasive. Si nous voulons engager notre pays tout entier contre le CO<sub>2</sub>, sur tous les fronts et dans tous les domaines, il faut être absolument certain que des procédés qui sont aujourd'hui

nécessairement plus coûteux deviendront économiquement viables, sans aucun aléa. Le premier facteur d'aléa, dans l'investissement industriel, c'est la décision politique, qui vient accélérer ou reporter telle ou telle décision. Une fiscalité qui conduirait nos compatriotes à avoir une attitude différente ne peut être qu'une fiscalité de dissuasion.

Quand il est question de fiscalité environnementale dédiée, non plus à la dissuasion, mais au soutien de divers projets, on entre dans un domaine extraordinairement précaire, incertain et aléatoire. Outre l'écotaxe, on peut évoquer la politique en faveur de l'énergie photovoltaïque, de l'énergie éolienne, qui n'est tout de même pas illimitée, ou encore des différents usages de la biomasse, qui requièrent des équipements extrêmement lourds et à l'utilité économique parfois discutable.

Les pouvoirs publics sont partagés entre une attitude dissuasive, assortie d'un correctif social, et la volonté de devenir eux-mêmes techniciens. Il faut plutôt laisser à l'investisseur, quel qu'il soit, le soin de choisir ! Je choisis donc la dissuasion plutôt que le soutien, car c'est plus clair : on pose une règle, et tous s'adaptent.

La dimension internationale de l'enjeu est indéniable. Vous suggérez qu'on peut progresser à l'échelon européen. Il s'agit de pays de cultures à peu près comparables : ils se tiennent par la barbichette, ils sont amenés à converger, quoi qu'ils en pensent. Le choix allemand d'abandonner l'énergie nucléaire au profit d'énergies fossiles est évidemment contre-productif, mais on peut discuter.

Tel n'est pas le cas hors de l'Union européenne. Une bonne partie de l'amélioration de notre empreinte carbone est liée aux délocalisations industrielles, avec leur lot de fermetures d'usines et de chômage. On importe : cela soulage à court terme l'industriel français, qui se fait commerçant, mais en fin de compte on perd des emplois tout en continuant de diffuser du CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère, depuis l'étranger.

Certes, on peut taxer les produits d'industries émettrices à l'importation, l'Union européenne peut adopter une attitude commune envers les importations en provenance de pays non coopérants, mais quand on voit la difficulté à mettre en place une politique commerciale européenne, cela me semble être une illusion. Il conviendrait de clarifier ce que doit être une fiscalité aux frontières de l'Union européenne.

Alors, comment juguler le risque de l'empreinte qui croît, des importations qui augmentent et des délocalisations industrielles ?

Par ailleurs, vous incluez au sein de la fiscalité environnementale la contribution au service public de l'électricité (CSPE). Cette fiscalité a pourtant un effet absolument contraire ! Elle taxe l'électricité, dont le mode de production, entre le nucléaire et les énergies renouvelables, est à plus de 85 % neutre du point de vue du CO<sub>2</sub>. On pénalise une énergie qui devrait gagner des parts de marché, notamment pour le chauffage, au détriment de systèmes émetteurs de CO<sub>2</sub>.

**M. Thierry Carcenac.** – Je souhaite revenir sur les produits fiscaux réalisés sur les énergies fossiles. Votre rapport est très précis sur la répartition du bénéfice du rendement de la fiscalité énergétique fossile. Il apparaît que seuls 22 % de ce rendement sont affectés au compte d'affectation spéciale « Transition énergétique », même si les collectivités territoriales peuvent aussi en faire des utilisations à vocation de transition énergétique. On voit donc bien que l'utilisation de cette fiscalité peut poser problème, car elle manque de transparence. Certains de

nos concitoyens considèrent qu'ils contribuent déjà, au travers de cette fiscalité, à l'amélioration de l'environnement. Cela pose un vrai problème d'acceptabilité, que vous avez souligné. Par ailleurs, la diminution du recours aux énergies fossiles, que nous souhaitons tous, aura pour effet la baisse du rendement de cette fiscalité.

Présidence de M. Jean-François Husson, vice-président

**M. Didier Migaud.** – Nous sommes tout à fait conscients que le sujet est d'une sensibilité extrême. La question posée aux responsables politiques est la suivante : comment atteindrez-vous les objectifs que vous vous fixez vous-mêmes par rapport à cette urgence climatique ? Il faut pouvoir utiliser l'ensemble des outils permettant de limiter les émissions de gaz à effet de serre. Toutes les études montrent que la fiscalité carbone est un instrument efficace, aux côtés de la norme, ou encore des subventions. En tout cas, sans modification de la fiscalité, les objectifs déjà définis ne seront pas atteints, sans même parler des objectifs encore plus ambitieux que vous allez bientôt définir.

Certaines données ne sont pas intuitives pour l'ensemble des Français. Le poids des taxes a diminué : ce n'est pas du tout le cas dans l'esprit de nos concitoyens ! L'évolution du prix du pétrole en fonction de l'environnement international complique évidemment encore cette perception. De fait, la France se situe dans la moyenne européenne pour ce qui est de la fiscalité environnementale, après avoir longtemps été en deçà de cette moyenne.

Le sujet de l'acceptabilité est donc essentiel, et ce d'autant plus après les échecs politiques et juridiques que nous avons connus. L'écotaxe a été un formidable gâchis, que la Cour a pu mesurer. Non seulement son échec a eu un coût important, mais il a été transféré sur les automobilistes, ce qui a encore accentué ce sentiment d'aggravation de la taxation parmi les ménages affectés. On estime à 56 euros le coût moyen par ménage si la tonne de carbone est taxée à hauteur de 100 euros, mais il y a une très grande hétérogénéité des ménages en fonction de leurs revenus, et surtout de leur localisation et des moyens de transport qui leur sont accessibles. D'où les compensations qui doivent accompagner la trajectoire fiscale.

Il y a un besoin de lisibilité, de visibilité et de transparence. Tous les pays qui ont mieux réussi que d'autres dans ce domaine remplissent ces conditions, et la trajectoire qu'ils ont retenue a été progressive. La France s'est engagée dans cette voie plus tard que les autres...

**M. Gérard Longuet.** – Peut-être parce qu'on émettait moins !

**M. Didier Migaud.** – L'augmentation a donc été plus brutale. Certes, nous sommes mieux placés que beaucoup d'autres pays. Nous mettons en avant l'accompagnement nécessaire, nous prévoyons diverses compensations tout en évitant de mettre en place des usines à gaz ! Si l'on complique la compréhension de la fiscalité, l'objectif ne sera pas atteint. Il faut passer par des mécanismes plus simples, tels que les chèques énergie ; il est en tout cas impératif de ne pas compliquer la mise en place de ces dispositifs.

Quant à la transparence, nous proposons de dissocier la taxe carbone des diverses taxes sur l'énergie qui sont essentiellement des taxes de rendement. Ainsi, on pourrait contribuer à la compréhension de ces mesures et à leur acceptabilité. Une telle dissociation a été mise en place dans certains pays. On peut aussi accroître la transparence de l'utilisation du produit de cette fiscalité. La transparence doit bien être distinguée de l'affectation.

**M. Jean-François Husson, président.** – Oui, nous parlons de traçabilité.

**M. Didier Migaud.** – Effectivement. L'État pourrait établir un compte de la fiscalité carbone. Cela clarifierait les choses aux yeux des citoyens. Quant à remplacer la taxation par de la norme, celle-ci a aussi un coût.

**M. Gérard Longuet.** – Évidemment !

**M. Didier Migaud.** – Mais ce coût est caché et n'apparaît pas aussi clairement que la taxe. Il semble difficile de se dispenser d'utiliser l'outil fiscal.

Comment l'Europe peut-elle peser par rapport à d'autres parties du monde moins sensible à ce sujet ? Nous pourrions envisager un droit de douane uniforme avec les pays non coopératifs dans ce domaine, mais cela nécessite un accord unanime des pays membres de l'Union européenne. Concernant l'exonération de taxe du trafic maritime et aérien, les choses évoluent au niveau européen : les propositions de rééquilibrage rencontrent moins de blocages qu'il y a quelques années. Il faut donc continuer nos efforts dans ce sens.

**M. Patrick Lefas, président de chambre honoraire à la Cour des comptes.** – Le projet de loi énergie et climat fixe la neutralité carbone en 2050. Vous avez approuvé la stratégie bas carbone qui comprend la programmation pluriannuelle et les budgets carbone. Tout cela crée une obligation de réduction des émissions de 1,9 % et dès 2025 de 3,3 %. Il y a un *trend* de baisse, mais entre 2015 et 2018, nous avons dépassé le budget carbone de 78 millions de tonnes, ce qui crée un écart avec nos engagements.

La problématique de l'empreinte carbone doit aussi être prise en compte : elle représente en effet 1,7 fois les émissions nationales, et est en hausse de 7 % entre 1995 et 2017, la part importée passant de 10,5 tonnes à 11,2 tonnes de CO<sub>2</sub> par habitant. C'est une des difficultés de toute politique fiscale.

La compétitivité des entreprises est évidemment importante et les quotas carbone peuvent être utiles dans ce domaine. Mais les prix sont aujourd'hui très loin du point d'équilibre. Cela doit être traité au niveau européen. La directive de 2018 en cours de transposition devrait réduire le champ. Pour les entreprises, ce qui est important, c'est la lisibilité. La taxation du carbone est clairement plus importante dans le secteur des transports que dans l'industrie, mais c'est surtout à cause de la TICPE socle, qui a été créée dans une optique de rendement et n'engage donc aucun arbitrage pour les entreprises. L'enjeu est de savoir comment faire changer cela, ce que de toute manière la directive Eurovignette nous oblige à faire. L'utilisation du GPS permet maintenant, comme le font la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche, de mettre en place une taxe kilométrique, quitte à supprimer la taxe à l'essieu, qui pénalise le transport routier national par rapport aux transporteurs étrangers.

Le transport aérien a fait des efforts : la hausse du nombre de passagers est très supérieure à la hausse de leurs émissions.

**M. Didier Migaud.** – Et il le fait savoir !

**M. Patrick Lefas.** – Les choses évoluent dans ce domaine. Les Pays-Bas ont exposé des projets de taxation. L'organisation de l'aviation civile internationale (OACI) se réveille avec le programme Corsia qui pourrait démarrer en 2023, mais les Américains s'y opposent...



Les Français ne comprennent pas que le transport aérien soit exonéré de taxe carbone, et que les produits importés de pays lointains en avion en profitent, comme les haricots du Kenya ou les divers produits chinois.

Il y a peut-être un chemin qui consisterait à rouvrir la directive européenne de 2011, abandonnée, car plusieurs pays s'y étaient opposés. Cela permettrait d'asseoir au niveau européen la disjonction entre taxation carbone et accises énergétiques et de poser la question essentielle d'une taxation à l'import sur les produits venant de pays non coopératifs, c'est à dire n'ayant pas mis en place de signal prix sur l'émission de gaz soit par la taxation soit par un système de quotas.

Les compensations doivent être faites au sein de chaque secteur. C'est ce qu'ont fait les Suédois. L'argent récolté par la taxation du secteur aérien, par exemple, devrait aider le secteur à s'adapter.

Un signal prix fixé sur une longue durée permet aux industriels de revoir les processus de production. Cela ne se fait pas en un jour. Pour les ménages, plusieurs options sont sur la table, mais il faut bien avoir à l'esprit que la taxation actuelle est une fiscalité régressive en fonction des revenus qui pénalise les revenus modestes ainsi que les populations rurales ou périurbaines. La facture énergétique est certes en moyenne de 3 000 euros, mais elle peut varier en réalité de 1 200 à 5 000 euros !

Les mécanismes qui permettraient de la compenser sont sur la table : selon les revenus, en cumulant revenus et localisation, en tenant compte de la mobilité. Nous pensons à une compensation forfaitaire, mais suffisamment longue pour atteindre les ménages les plus modestes qui ne peuvent pas arbitrer facilement une décision d'investissement de changement de voiture par exemple ou de changement de chaudière.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Au moins, vos propositions sont réalistes.

**M. Jean-François Husson, président.** – Nous avons compris que, de toute façon, ce serait douloureux.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Regardez la page 11 de la synthèse ; la Suède a commencé dès les années 1990 les efforts que nous voulions faire en trois ans.

**M. Jean-François Husson, président.** – Les Suédois ont fait de la moyenne montagne alors que nous voulons nous attaquer directement au Tourmalet !

Je retiens que l'habitat est un chantier majeur. Il y a des propriétaires modestes et beaucoup de locataires modestes. Faire de la rénovation thermique dans le locatif peut être un allègement puissant de la facture énergétique.

Je vous remercie.

*La réunion est close à 18 h 25.*

*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****Jeudi 10 octobre 2019****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 heures.***Audition de M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur, et de M. Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur, à la suite de l'attaque survenue à la Préfecture de police le 3 octobre 2019**

**M. Philippe Bas, président.** – Messieurs les ministres, la commission des lois vous auditionne à la suite de l'attaque survenue à la préfecture de police jeudi dernier.

Mardi, nous étions nombreux dans la cour d'honneur de la préfecture de police pour rendre hommage aux victimes, et, ce matin, nous avons en tête la gravité des visages des familles des victimes – les conjoints, les enfants, les parents –, et de leurs collègues de travail. Cet hommage solennel a été l'occasion d'exprimer la reconnaissance de la Nation ; l'attention personnelle du Président de la République, du Premier ministre, des membres du Gouvernement, dont vous-mêmes, messieurs les ministres, est aussi dans nos mémoires.

Nous devons à la mémoire des victimes de travailler ensemble dans le sens de l'intérêt national, avec pour seule exigence d'assurer de notre mieux, par notre action, par nos propositions, par notre détermination, la sécurité de nos concitoyens – il y va de votre responsabilité au premier chef – face au terrorisme islamiste.

Cette audition, décidée samedi dernier, nous a semblé indispensable, afin que la représentation nationale et les Français eux-mêmes puissent être mieux éclairés sur les circonstances dans lesquelles cette attaque est intervenue ; sur les éventuels dysfonctionnements que vous avez constatés et qui l'ont rendue possible ; ainsi que sur les leçons qui en ont déjà été tirées ou qui doivent l'être, afin d'éviter qu'un tel drame ne se reproduise, par l'examen, l'approfondissement, voire la remise en cause de nos dispositifs, et par le renforcement de nos moyens.

En matière de lutte contre le terrorisme, le pire serait certainement de s'enfermer dans des schémas de pensée et des organisations immuables. Sans cesse, nous devons nous adapter à une menace multiforme et à des formes d'actions qui ne cessent d'évoluer, de changer de cible et de s'individualiser, avec le risque que celles-ci deviennent de plus en plus insaisissables.

Vous avez, monsieur le ministre, identifié des failles – c'est le terme que vous avez utilisé – dans la sécurité interne à la préfecture de police. Vous avez souligné que, en dépit de ce que l'on a pris l'habitude de qualifier de « signaux faibles », la hiérarchie et les collègues de travail de Mickaël Harpon n'ont pas jugé nécessaire de formaliser un signalement qui aurait peut-être pu provoquer une enquête, laquelle aurait peut-être conduit à la mise en œuvre de mesures préventives. Il en résulte une interrogation fondamentale : un dispositif de sécurité qui dépendrait principalement ou en partie du déclenchement des enquêtes par le supérieur hiérarchique immédiat ou l'entourage de travail d'un fonctionnaire ne serait-il pas intrinsèquement fragile ?

La tragédie de la préfecture de police doit nous inciter à des remises en cause. Ce sont non pas les personnes qui sont ici visées – ce serait hors de propos –, mais nos modes d'organisation, voire nos structures. Nous ne recherchons pas ici des responsabilités personnelles, mais nous voulons poser toutes les questions. Il y va de notre responsabilité et je dirai même de notre devoir.

Permettez-moi de rappeler, à titre liminaire, l'objet de notre audition.

Nous souhaitons, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, dans le temps qui nous est imparti – jusqu'à 10 h 30 environ compte tenu de la séance publique – que vous puissiez présenter votre analyse sur la nature des failles que vous avez identifiées et exposer les conséquences concrètes que vous en tirez, en nous indiquant les orientations que vous avez d'ores et déjà retenues pour modifier nos dispositifs.

Nous souhaitons aussi connaître dans le respect, bien évidemment, de l'enquête judiciaire en cours et avec les limites liées au secret de la défense nationale, les dispositions prises par le Gouvernement, à la lumière des travaux de contrôle parlementaire déjà réalisés, concernant la détection des agents radicalisés dans les administrations et les mesures de protection des services publics contre les risques que représentent ces agents. Je pense, notamment, aux travaux de nos collègues députés Éric Diard et Éric Poulliat, mais également aux travaux du Sénat, comme ceux de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste, créée en 2018.

La délégation parlementaire au renseignement s'est également saisie. Elle assure un contrôle parlementaire sur les services de renseignement en respectant le secret sans lequel la sécurité de nos agents et l'efficacité des méthodes d'investigation de nos services de renseignement pourraient être compromises du fait de la divulgation d'informations sensibles. Ce qui ne peut se dire ici doit par conséquent l'être devant cette instance pour que la mission de contrôle du Parlement soit intégralement remplie, au nom des Français, et couvre tout le champ de la sécurité intérieure.

La délégation parlementaire au renseignement a entendu les ministres à huis clos, mardi dernier. Il lui appartiendra de mener tous les travaux complémentaires qui lui apparaîtront utiles afin, le cas échéant, d'adresser des recommandations au Gouvernement.

Ces éléments étant précisés, je vous laisse la parole, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, pour un propos liminaire de quelques minutes, à la suite duquel mes collègues pourront vous poser quelques questions.

**M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur.** – Je vous remercie de votre empathie ; je sais que tous les sénateurs et, au-delà, la représentation nationale et l'ensemble des Français s'associent à vos propos. Je vous remercie aussi de vos propos liminaires sur l'encadrement de nos réflexions et de votre démarche. Nous avons échangé dès le week-end dernier sur la nécessité d'organiser cette audition, afin que nous puissions présenter des éléments d'information à la représentation nationale. Nous l'avons déjà fait dans le cadre de la délégation parlementaire au renseignement, dont vous êtes membre, monsieur le président, qui s'est réunie mardi matin, sous la présidence de Christian Cambon, ainsi que devant la commission des lois de l'Assemblée nationale. Il est de notre responsabilité de veiller à la transparence totale des éléments que nous connaissons et dont nous pouvons parler.

Jeudi dernier, un personnel de la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DR-PP) affecté au service informatique a assassiné quatre de ses collègues et blessé gravement une cinquième personne, dont les jours ne sont heureusement plus en danger. C'est à eux que nous pensons, et je dirais même que c'est à eux que nous devons cet exercice de vérité et d'obligation dans les réformes permanentes que nous devons engager au titre de la lutte contre le terrorisme.

Vous l'avez dit dans votre propos liminaire, il n'y a pas de dispositif efficace en 2013 qui aurait pu ne pas être revu en 2015, en 2017 ou en 2019. J'y insiste, la vérité sur les failles ou les dysfonctionnements qui auraient pu exister auparavant n'est pas celle d'aujourd'hui. Cet état de fait nous appelle à la modestie. En effet, le risque d'alors n'est pas celui que nous connaissons aujourd'hui. De façon générale, il est toujours plus facile d'évaluer des faits lorsqu'on en connaît l'aboutissement qu'au moment de la gestion de ces mêmes faits. Comme vous l'avez indiqué monsieur le président, il ne s'agit pas de chercher des responsables, encore moins des coupables. Seule la justice a cette responsabilité.

Cette attaque est en soi une défaillance grave, et nous devons l'examiner avec le plus grand sérieux pour comprendre comment un homme a pu se radicaliser au sein même des services du renseignement, sans que les bonnes décisions aient été prises. Y a-t-il eu des signes avant-coureurs ? Si oui, ont-ils été signalés ? À quel niveau ? L'ont-ils été de façon idoine ? Enfin, comment empêcher que cela ne se reproduise ? Telle est la synthèse des questions que vous avez posées, monsieur le président. Avec Laurent Nunez, nous aurons à cœur d'y répondre dans la mesure du possible, modestement au regard de ce que nous savons. Nous le devons évidemment à la commission des lois du Sénat, aux familles des fonctionnaires qui ont été emportés, à la préfecture de police elle-même ainsi que, plus largement, aux Français, qui, aujourd'hui, s'interrogent, car la sécurité doit être assurée de manière irréprochable.

Je veux vous dire que, dès la première minute du mandat du Président de la République, la lutte contre le terrorisme a été au cœur de nos priorités. Ainsi, la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme du 30 octobre 2017 a apporté un dépassement politique en soi, tant il s'agit d'un sujet d'une impérieuse nécessité. Par ailleurs, le Président de la République a pris la décision de confier à la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) le chef de filât dans la lutte contre le terrorisme afin qu'il y ait non pas une main unique, mais un pilote unique, en vue d'éviter un trou dans la raquette au sein des différents services qui travaillent ensemble. En outre, a été créé le Service national des enquêtes administratives de sécurité (Sneas) ; nous aurons l'occasion d'en reparler. Et, surtout, je n'oublie pas le travail acharné de nos services de renseignement. À cet égard, je veux leur redire, au travers de vos propos, monsieur le président, et de ceux du Président de la République, que cet événement dramatique n'ébranle en rien la confiance que nous leur devons. Ils œuvrent dans l'ombre, face à des enjeux majeurs. Seules les défaites sont visibles, mais 59 attentats ont été déjoués depuis 2013. Toutefois, nous ne pouvons pas ignorer ce drame au motif que le travail a été fait. Nous avons constaté des failles. Cependant, permettez-moi d'y insister encore, il ne se passe pas un jour sans que Laurent Nunez ou moi-même recevions des informations concernant une intervention de nos services de sécurité dans le cadre de la prévention du risque terroriste, afin, justement, que des signalements à risque ne deviennent pas des risques. Mesdames, messieurs les sénateurs, sachez que des interventions ont lieu tous les jours, la menace terroriste demeurant à un niveau élevé en France.

Mardi dernier, nous avons évoqué devant la délégation parlementaire au renseignement l'ensemble des dossiers portés à notre connaissance, y compris ceux qui étaient classifiés, pour répondre de manière exhaustive aux questions des parlementaires qui en sont membres. Vous l'avez relevé vous-même, monsieur le président, aujourd'hui, le contexte est quelque peu différent : nous sommes tenus par le nécessaire respect du secret de la défense nationale, auxquels s'ajoutent les investigations judiciaires en cours ; il nous sera donc impossible d'évoquer un certain nombre de sujets. Nous pourrions vous faire parvenir une communication écrite si des informations que nous ne pouvons pas livrer publiquement relèvent toutefois du champ de compétence de votre commission. Il s'agit non pas de vous opposer des interdictions, mais d'éviter de divulguer des informations, pour éviter toute sanction pénale.

Pour conclure, je veux vous dire que nous avons à cœur de vous donner le plus d'éléments possible afin de pouvoir faire la lumière sur les faits visés et plus encore sur la manière dont ils ont pu survenir, en vue d'envisager les mesures à prendre ensuite, même si l'analyse n'est évidemment pas aboutie à l'heure même où je vous parle. Nous aborderons aussi les mesures qui ont été immédiatement prises au sein de la préfecture de police ou celles qui sont relatives au signalement du risque.

**M. Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur.** – Permettez-moi au préalable d'exprimer, à mon tour, toute ma solidarité et ma peine après le drame qui vient de se produire. Ce drame touche l'ensemble de la représentation nationale, de nos forces de l'ordre, des services de renseignement et, bien sûr, la Nation tout entière. Comme vous le savez, monsieur le président, j'ai moi-même servi à la préfecture de police de Paris où j'ai été le numéro 2 entre octobre 2012 et mars 2015. C'est vous dire combien ce drame me touche plus encore à titre personnel.

Même si une minorité bruyante a mis en cause ces derniers mois, parfois de manière systématique et gratuite, le travail des forces de l'ordre en matière de lutte contre la délinquance, de protection de nos concitoyens et de gestion de l'ordre public républicain, nous sommes tout particulièrement sensibles aux nombreux témoignages d'émotion et de compassion que nous recevons depuis une semaine.

Je veux aussi dire, pour bien les connaître et pour avoir été le chef de file de la lutte antiterroriste en tant que chef de la DGSI, que nos services de renseignement sont entièrement mobilisés pour traquer celles et ceux qui veulent nous attaquer. Nous sommes mobilisés pour déjouer leurs plans. Cet événement dramatique n'entache vraiment en rien, comme l'a souligné le ministre de l'intérieur, la confiance que nous portons aux services de renseignement et de lutte anti-terroriste, d'une manière générale.

Permettez-moi de revenir très rapidement sur les faits qui sont maintenant connus. Jeudi 3 octobre, un adjoint administratif de la préfecture de police, né le 18 septembre 1974 et atteint de surdité depuis son enfance, qui était affecté depuis 2003 au service informatique de la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris, a quitté la préfecture pour se rendre dans une boutique où il a acheté deux couteaux, un couteau long et un couteau à huitres. Il a ensuite pénétré de nouveau dans les locaux de la préfecture de police de Paris à 12 heures 36 et il est passé à l'acte à 12 heures 53, en tuant deux de ses collègues présents dans son bureau au moment de la pause déjeuner. L'enquête ne nous permet pas encore de décrire précisément le déroulement des faits, mais nous savons d'ores et déjà, au travers de la communication qui a été faite par le procureur national anti-terroriste, que cette attaque était d'une extrême violence. Après avoir tué deux personnes, l'auteur s'est rendu dans un bureau

voisin, où il a poignardé à plusieurs reprises un autre fonctionnaire, un adjoint administratif – des coups qui se sont avérés mortels. Il a ensuite tenté de poursuivre son périple dans un autre bureau, qui était fermé et où se trouvaient trois agents ; en se dirigeant vers la cour d'honneur de la préfecture de police, il a croisé dans l'escalier une jeune gardienne de la paix de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), qu'il a également tuée avec son couteau, puis il a blessé grièvement un autre agent administratif, une jeune femme qui travaille à la direction des ressources humaines de la préfecture de police. Une fois arrivé dans la cour, il a été abattu grâce au courage, à la détermination et au sang-froid d'un jeune gardien de la paix, qui était en poste depuis six jours et que nous avons rencontré à de nombreuses reprises avec le ministre de l'intérieur. Alerté par d'autres personnels, il est allé au-devant de l'agresseur, lequel est venu dans sa direction en le menaçant un couteau à la main, et l'a abattu. Il était important de revenir très rapidement sur ces faits, sachant que tout s'est déroulé en sept minutes.

**M. François-Noël Buffet.** – Messieurs les ministres, ma question porte principalement sur la thématique de l'habilitation au secret de la défense nationale et les conditions de celle-ci. Cette habilitation a été réformée en 2011. Je le rappelle, la durée des habilitations est assez longue : dix ans pour l'habilitation « confidentiel défense », sept ans pour l'habilitation « secret défense » et cinq ans pour l'habilitation « très secret défense ». Or, nous le savons tous, les comportements individuels peuvent évoluer et la radicalisation peut survenir dans un délai extrêmement court.

Cette périodicité des enquêtes d'habilitation est-elle satisfaisante ? Nous pensons, pour notre part, qu'elle est insuffisante, mais nous souhaiterions avoir votre point de vue. Par ailleurs, ne serait-il pas envisageable, voire très souhaitable, de prévoir des enquêtes aléatoires en cours d'habilitation, voire une enquête intermédiaire obligatoire, pour tous les personnels habilités occupant des postes de nature stratégique ? En clair, peut-on intensifier les moyens de contrôle en matière d'habilitation ?

**M. Christophe Castaner, ministre.** – De manière générale, je rappellerai, pour répondre aux questions plus globales du président Philippe Bas, que l'ensemble des forces de sécurité du ministère de l'intérieur fait l'objet d'une attention quant aux risques de radicalisation, mais nous aurons peut-être l'occasion d'en reparler.

Se pose ensuite la question de l'habilitation. Celle-ci a été réformée en 2011 dans un contexte différent. C'est la raison pour laquelle nous travaillons depuis quelques mois déjà à une révision globale du système de l'habilitation et à un référentiel différent pour ce qui concerne à la fois la triple classification et la durée.

Au vu du contexte, qui était, je le répète, totalement différent, il a été décidé en 2011 d'allonger la durée de l'habilitation. Si j'avais été alors aux responsabilités, j'aurais certainement fait la même chose que celui ou celle qui a porté cette prorogation. Je veux le préciser, car il ne s'agit pas là de porter l'accusation sur telle ou telle personne.

Outre cette habilitation, il y a la régularité de la procédure et, à tout moment, des indicateurs peuvent permettre de déclencher une alerte de vérification.

Vous proposez deux vérifications : d'abord, une vérification au travers d'enquêtes aléatoires – pourquoi pas ? Cela peut être de nature à mettre une pression collective sur l'ensemble du dispositif. Vous en proposez une autre par le biais de rendez-vous réguliers. C'est un point fondamental, nous devons pouvoir identifier chez nos agents, au sens large,

notamment chez les agents habilités au secret défense, et plus encore chez ceux qui travaillent au sein des services du renseignement, tous les signes d'alerte dont nous pourrions avoir connaissance.

Lorsque j'ai donné, devant les députés membres de la commission des lois, la liste des éléments permettant d'identifier une radicalisation, notamment vers un islam radical, un islam politique et le terrorisme, un certain nombre d'entre eux se sont moqués en les reprenant un par un, en diffusant sur les réseaux sociaux le hashtag #désignetonmusulman. Chacun ici sait que personne ne fait de lien entre la religion musulmane et le terrorisme, ni même entre la religion musulmane, la radicalisation et le terrorisme, mais cela peut arriver. Le nier reviendrait à mentir aux Français. Certains ont glosé sur ces éléments, allant même jusqu'à faire de l'humour : cette attitude est méprisante. En effet, j'appelle – c'est la première mesure que j'ai prise – l'ensemble de nos fonctionnaires de police à être eux-mêmes acteurs du signalement. Dans le cadre de l'attaque, que je ne qualifierai pas autrement, laissant au procureur national antiterroriste le soin de dire le droit sur ce sujet, il nous a été remonté dans un rapport administratif dont j'ai eu connaissance dimanche dernier, qu'il y a eu des signes de radicalisation, qui n'ont pas été interprétés au bon niveau et qui n'ont pas fait l'objet d'un signalement. J'ai donc demandé à l'ensemble de nos forces, comme le préfet de police l'a demandé à l'ensemble des agents de la préfecture de police au moyen d'une circulaire, de relever tous les signes, qui doivent faire l'objet d'un signalement. Les signes ne veulent pas dire qu'il y a radicalisation, mais il reviendra aux personnels formés à la détection de la radicalisation dont c'est la responsabilité de les analyser.

Parmi ces signes figurent le port de la barbe, le refus de serrer la main à des collègues féminines, une hyperkératose au milieu du front – la tabaâ –, le prosélytisme religieux intempestif, la consultation frénétique de sites religieux depuis son poste de travail, la fréquentation notoire de personnes radicalisées, le port d'un voile intégral sur la voie publique pour un fonctionnaire féminin, des éléments qui peuvent, après analyse, caractériser la radicalisation. Pour répondre précisément à votre question, c'est à partir de ces éléments que l'on doit alerter, faire un signalement à tout moment. Dans le cas présent, l'auteur ne présentait aucun signe en 2003, pas plus qu'en 2013 au moment de son habilitation. Nous avons connaissance de signes qui sont apparus en 2015, peut-être y en a-t-il eu d'autres ensuite – l'enquête le dira. Ces signes n'ont pas conduit au bon niveau d'alerte au bon niveau hiérarchique. Il s'agissait non pas de sanctionner l'agent visé, mais de vérifier s'il y avait effectivement radicalisation et, dans l'affirmative, de lui parler. Selon les consignes de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN), il faut d'abord prendre le temps d'échanger, de rappeler ce qui doit être au cœur de l'engagement des fonctionnaires, à savoir le principe de laïcité. C'est la feuille de route que nous devons mettre en œuvre. Si anomalies il y a, je n'hésiterais jamais à sanctionner et, en cas de radicalisation forte, à utiliser toutes les procédures dont nous disposons – et elles sont nombreuses – pour provoquer une éviction de cet agent tout d'abord de son poste de responsabilité, *a fortiori* s'il travaille dans le renseignement, et, ensuite, de la fonction publique du ministère de l'intérieur s'il est radicalisé.

**M. Philippe Bas, président.** – Monsieur le ministre, on peut admettre ensemble que l'islam est une religion, mais que l'islamisme radical est une idéologie politique extrémiste, qui peut conduire dans certains cas jusqu'à l'action terroriste. Il est donc parfaitement légitime pour la République d'administrer un traitement différent, d'une part, aux religions et, d'autre part, aux doctrines qui sapent les fondements mêmes de notre Constitution ; tout le monde le comprend bien aujourd'hui. L'application du principe de laïcité à l'islamisme radical n'est pas une démarche pertinente. En revanche, il est pertinent



d'appliquer à l'islamisme radical les dispositions que l'on pourrait appliquer à tout mouvement politique visant à remettre en cause les droits fondamentaux ou la primauté de la loi de la République sur toute autre règle. Si l'on admet ce principe et que l'on rappelle clairement nos principes et nos valeurs, on aura déjà, me semble-t-il, un peu progressé. Je tenais à faire cette observation, que vous partagez, je crois, même si elle nous éloigne quelque peu du cœur du dispositif de sécurité que nous devons examiner ensemble, mais il importait de rappeler ces principes communs.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – La nuit dernière, plusieurs commissariats de police à Paris ont reçu des enregistrements faisant l'éloge des attentats de 2015. Quelles informations détenez-vous à ce sujet ? Existe-t-il des liens possibles avec ce qui s'est passé la semaine dernière ?

Par ailleurs, une clé USB a été retrouvée dans le tiroir du bureau de l'assassin. Cette clé comportait de la propagande djihadiste violente ainsi que les coordonnées d'un certain nombre de fonctionnaires de la police et des services de renseignement. Il a été dit que cette clé ne posait pas de problème particulier et que son contenu n'avait pas été diffusé. En êtes-vous sûr, monsieur le ministre ? De quels moyens disposez-vous pour le vérifier ?

Enfin, M. le Premier ministre a annoncé deux inspections pour faire en sorte que ce drame ne se renouvelle pas. Au cœur du réacteur de la lutte contre le terrorisme, une personne a pu se radicaliser, préparer et mettre en œuvre un acte terroriste. Quels moyens concrets allez-vous mettre en place dans les jours et les semaines qui viennent pour vérifier que cela ne puisse pas se reproduire, en procédant aux examens nécessaires dans l'ensemble des services de renseignement ? À cet égard, le service national des enquêtes administratives de sécurité a pour objet de vérifier que le comportement des personnes n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions qu'elles assument, notamment dans le domaine du renseignement. Doté de 23 agents et 5 réservistes, vous avez annoncé que l'effectif serait de 69 agents. Pouvez-vous le confirmer et indiquer à quelle date cela sera effectif ? Quelles mesures très concrètes seront prises pour mettre en place les mesures que vous venez d'annoncer à M. Buffet ? Les signalements obligatoires seront-ils écrits ? Les agents auront-ils l'obligation d'en faire part par écrit à leurs supérieurs ?

**M. Christophe Castaner, ministre.** – Les sujets sont larges, monsieur le président Sueur.

Plusieurs commissariats ont effectivement reçu des enregistrements qui pourraient paraître menaçants – j'emploie le conditionnel quant à l'interprétation des messages. Le préfet de police a immédiatement porté plainte pour que cela donne lieu à une enquête. C'est, hélas, un phénomène que nous connaissons : ce genre d'événement particulier donne à chaque fois lieu à des initiatives totalement abruties. Le centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR) travaille sur les signalements de ce type. À chaque fois, cela entraîne une hausse significative du nombre d'appels téléphoniques et d'envois de formulaires. À titre d'exemple, le jeudi 3 octobre, le CNAPR a été appelé à onze reprises ; durant le week-end, il a reçu vingt-trois appels le samedi et le dimanche, et quarante le lundi, que nous instruisons de la même façon.

Cette situation ne suscite pas d'inquiétudes outre mesure, d'autant que rien n'établit au moment où je vous parle qu'il y ait eu une organisation collective autour de l'auteur de l'attaque. Même si je n'ai pas accès aux éléments de l'enquête, aucun indice n'est

apparu sur ce sujet. S'il y avait des alertes sur tel ou tel risque, vous le savez, le procureur national antiterroriste nous aurait indiqué qu'il fallait protéger tel ou tel sujet à risques.

Concernant la clé USB, je veux dire que cette question est couverte par le secret de l'enquête ; nous n'y avons donc pas accès. Mais surtout, sur ce point, je veux rappeler la responsabilité morale de ceux qui propagent des rumeurs et qui inquiètent inutilement. Dans ce dossier, on a dit tout et n'importe quoi dès le début, par exemple qu'au moment de la perquisition, l'épouse était en niqab. Toute une série d'informations le concernant qui étaient toutes fausses ont été diffusées, y compris à propos de cette clé USB. Un grand journal national a sorti cette affaire en disant : la clé USB a été trouvée à son domicile, ce qui aurait été effectivement une première anomalie, mais elle a été trouvée à son bureau. Je ne dis pas qu'il ne s'agit pas d'un élément grave, mais, chacun le sait, un informaticien a l'habitude, pour certains types de clés USB, de vider la centrale de l'ordinateur sur lequel il intervient. Je nous invite donc à ne pas porter de rumeurs qui inquiètent inutilement, et j'invite la presse à le faire aussi.

Ce que je puis vous dire, c'est qu'aucune alerte particulière ne tourne autour des dossiers actuellement placés sous l'instruction, mais cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de risque. Sur le contenu de la clé USB, tout ce qui est sorti dans la presse me semble éloigné de la vérité, et, de toute façon, cela n'est pas confirmé. Le préfet de police a réuni hier un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) avec les organisations syndicales pour évoquer cette question. La préfecture de police traverse une crise profonde, nous ne devons pas la mettre en cause, et il nous faut la protéger : nous entendons les inquiétudes légitimes des agents dont les noms pourraient être divulgués. Voilà ce que je voulais dire sur la clé USB ; c'est un élément de l'enquête. Ne nous emballons pas sur ce sujet, mais hélas je ne suis pas en mesure de vous dire si l'attaquant a diffusé des informations vers l'extérieur ou pas. Nous n'avons aujourd'hui pas d'éléments particuliers sur ce sujet qui nous alertent ; je pense être clair.

Quant aux deux enquêtes de l'Inspection des services de renseignement (ISR), je vous le rappelle, elles ont été demandées par le Premier ministre, qui est compétent pour ce qui concerne l'ensemble des services de renseignement, et pas seulement pour le ministère de l'intérieur. Ces enquêtes visent un double niveau.

Premièrement, au sein de la préfecture de police, dans la direction du renseignement, il convient de voir ce qui a fonctionné et ce qui a dysfonctionné ; de constater si tous les process ont été mis en œuvre et, dans le cas contraire, pourquoi ils ne l'ont pas été. Il a été demandé que nous ayons une vision précise sur ce sujet avant le 12 novembre, en vue d'adapter notre dispositif, même si, comme je vous l'ai dit, le préfet de police a, dès lundi dernier, pris une circulaire interne pour appeler l'attention sur la bonne utilisation du process tel qu'il existe aujourd'hui et appeler à son renforcement.

Deuxièmement, une seconde enquête plus globale sera conduite, avec une double vocation : premièrement, celle de nous aider, avec vos travaux parlementaires, à avoir la photographie globale de la faiblesse possible dans les services de renseignement, et, deuxièmement, une finalité qui n'a peut-être pas été assez perçue, celle de demander aux inspecteurs de descendre à tous les niveaux de la hiérarchie pour faire un travail de sensibilisation en *B to B* avec les différents niveaux de hiérarchie, car rien ne peut être considéré comme anodin. Même si un élément est anodin, il faut que l'on puisse analyser le caractère anodin ou pas. Cela est très compliqué parce que cela relève de la subjectivité humaine : nos services de renseignement sont composés de femmes et d'hommes, ce qui

suppose forcément une part de subjectivité, mais ils sont aussi dotés d'une grande expérience, et c'est sur cette expérience-là qu'il faut construire notre appréciation de savoir si l'on doit déclencher une procédure ou pas. Oui, les signaux faibles à ce niveau de responsabilité – je ne parle pas de la société en général – doivent conduire à des signalements.

Je vais laisser Laurent Nunez vous répondre sur le renforcement du service national des enquêtes administratives de sécurité et sur la dimension du signalement et la forme qu'il doit revêtir.

**M. Laurent Nunez, secrétaire d'État.** – Le Sneas, vous le savez toutes et tous, a créé dans la foulée de la loi Savary, qui avait imposé des criblages avant le recrutement d'un certain nombre d'agents dans le domaine des transports, une mesure étendue aux personnels intervenant dans les grands événements, puis, aujourd'hui, aux policiers, aux gendarmes et à un certain nombre de catégories professionnelles, dont les policiers municipaux, ainsi que certains agents de sécurité privés : son champ d'action n'a cessé de s'étendre. D'ailleurs, ce mouvement devrait se poursuivre puisque, à la suite du rapport Diard-Poulliat, nous travaillons à la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures, dont l'extension éventuelle des criblages. De la même façon, va être mise en œuvre la loi SILT, notamment l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure, qui prévoit la possibilité de faire ce que l'on appelle des rétro-criblages, lesquels vaudront bien évidemment pour les policiers et les gendarmes, une fois recrutés, une fois en service : il donne la possibilité de procéder à un nouveau criblage dès lors qu'apparaît un comportement qui n'est plus compatible avec l'exercice de la mission. Le Sneas a accès à l'ensemble des fichiers qui nous permettent de détecter des anomalies – cette consultation des fichiers dans des conditions bien évidemment encadrées était aussi un élément important de la réforme.

Pour répondre clairement à la question du président Sueur, l'objectif est de porter l'effectif du Sneas à 67 agents à la fin de l'année 2020, contre une trentaine actuellement. Ce service va donc monter en puissance.

Concernant la forme du signalement, vous avez raison d'insister sur le signalement lui-même, qui est, comme l'a rappelé Christophe Castaner, fondamental, notamment dans les services de sécurité.

Tout d'abord, il déclenche la saisine des cellules dédiées, qui sont notamment chargées de suivre la radicalisation dans nos services. Nous reviendrons sans doute sur le sujet, mais j'indique que la radicalisation y est très faible, extrêmement faible. La saisine de cette cellule, qui est placée auprès de l'IGPN pour ce qui est de la police nationale et d'un service dédié pour la gendarmerie nationale, est importante.

Ensuite, comme l'a rappelé M. le ministre, ce signalement permettra de ré-examiner, de revisiter l'habilitation en déclenchant de nouvelles enquêtes en cours d'habilitation qui, si la radicalisation est confirmée, se traduisent obligatoirement par le retrait de l'habilitation.

Enfin, en cas de signalement de radicalisation, un service de renseignement entre en jeu et prend en charge l'individu. Ce signalement est donc fondamental.

Le ministre l'a rappelé à l'instant, l'Inspection des services de renseignement aura justement pour objet de vérifier, service par service, la manière dont sont traités ces signalements, en voyant comment ils remontent, et, surtout, de sensibiliser les personnels,

notamment la hiérarchie, à la nécessité absolue d'avoir un signalement. Nous n'avons pas encore déterminé si ce signalement doit être écrit ou oral. La seule chose que je puisse dire, c'est qu'un signalement, qu'il soit écrit ou oral, doit impérativement être pris en compte. La forme du signalement n'est pas l'élément le plus déterminant. Nous verrons ce que nous déciderons une fois que l'Inspection des services de renseignement se sera prononcée sur le fait d'imposer ou pas le caractère écrit du signalement. Mais l'essentiel à nos yeux, je le répète, c'est de faire en sorte que l'information circule, qu'elle soit prise en compte au bon niveau.

En résumé, le signalement oral doit être pris en compte, mais *a fortiori*, un signalement écrit, c'est beaucoup mieux.

**M. Christophe Castaner, ministre.** – Si vous me le permettez, monsieur le président, je donnerai un autre élément d'information aux sénateurs.

Concernant le recrutement des agents du Sneas, je veux évoquer les 1 900 recrutements que nous faisons, au cours du quinquennat, pour renforcer les services de renseignement. Un problème se pose : recruter les bonnes personnes aux bons endroits sur des sujets aussi sensibles. Lorsque nous ouvrons des postes de gardiens de la paix, ce que nous faisons chaque année dans le cadre du plan de recrutement des 10 000 policiers et gendarmes supplémentaires sur le quinquennat, nous recevons la candidature de jeunes Français et Françaises motivés. Concernant le renseignement, le niveau de compétence est différent, et nous rencontrons des difficultés. Nous travaillons sur ce sujet, en particulier avec le directeur général de la sécurité intérieure, afin que nous nous donnions les moyens d'attractivité supplémentaire.

Je dirai un mot sur la forme des signalements. Il y a aussi la question des supports de signalement. Nous avons été interpellés sur l'idée d'une plateforme, ainsi que sur la question de l'anonymisation : ce sont des sujets que nous n'excluons pas, sachant qu'il s'agit non pas de délation, mais d'informations auprès d'une personne spécialement formée pour analyser les signes d'une éventuelle radicalisation.

**M. Laurent Nunez, secrétaire d'État.** – Je dirai un mot supplémentaire sur la nature du signalement. Le signalement, c'est quelque chose que l'on connaît bien puisque nous travaillons depuis 2014 sur les dispositifs qui ont été mis en place sous le quinquennat précédent et que nous avons poursuivis et renforcés. Actuellement, les signalements de radicalisation ailleurs que dans les services régaliens revêtent plusieurs formes. Ce qui est important, c'est qu'il existe un service dédié qui les formalise par écrit, mais, sachez-le, le signalement peut d'ores et déjà prendre plusieurs formes.

**M. Philippe Bas, président.** – Monsieur le secrétaire d'État, le rétrociblage a été introduit par la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, adoptée voilà deux ans. Pourquoi est-ce maintenant seulement que l'on travaille à sa mise en œuvre ?

**M. Laurent Nunez, secrétaire d'État.** – Le rétrociblage des agents en poste dans les services régaliens vise à détecter une anomalie par l'observation de comportements qui attirent l'attention et éveillent un doute sur leur compatibilité avec l'exercice de missions de souveraineté.

Le principal objet de l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure est de permettre la mise à l'écart d'un agent de ses missions en dehors du contexte disciplinaire que

nous utilisons actuellement. Pour ce faire, un certain nombre de mesures fortes doivent être prises, qui nécessitent la constitution d'une commission, chargée d'émettre un avis. La parution de l'instruction mettant en place cette commission est imminente.

Ne perdez pas de vue que, d'ores et déjà, nous travaillons à la détection des cas de radicalisation dans les services régaliens. Une vingtaine de personnes sont actuellement suivies dans la police nationale, ainsi qu'une dizaine dans la gendarmerie nationale. C'est très peu, mais nous faisons ce travail et, aujourd'hui déjà, nous écartons ces personnes de leurs activités, en utilisant tous les moyens que nous offre le droit disciplinaire, y compris la révocation – nous y avons déjà eu recours.

Le rétrociblage est très important et très attendu, mais le droit disciplinaire nous offre dès à présent la possibilité d'agir. C'est ce que nous faisons.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Ce qui est très troublant dans les explications qui nous sont données, c'est une forme de décalage entre l'ambition annoncée d'une extrême vigilance sur la situation des agents et la réalité du travail qui est fait. Ainsi, la loi qui prévoit le rétrociblage date du 30 octobre 2017 ; deux ans plus tard, ce dispositif n'est toujours pas en place – ce n'est pas faute que le Gouvernement ait été interpellé sur le sujet par des parlementaires. Voilà qui est curieux, pour ne pas dire plus.

De même, monsieur le ministre, vous avez signé une circulaire, datée du 13 novembre 2018, qui prévoit un échange avec les maires au sujet des difficultés éventuelles présentées par tel ou tel agent d'une commune. Vous y demandiez aux préfets de rendre compte dans les trois mois de la mise en œuvre de ces échanges. Or, pour la Ville de Paris, cette démarche n'a jamais été mise en place, malgré la demande de la maire de Paris... D'où le sentiment que je signale d'un décalage entre les intentions, louables, voire les lois votées, et la réalité de ce qui se fait sur le terrain. Du fait de ce décalage, un grand nombre de situations n'ont pas été prises en compte, et c'est ainsi que parfois des drames se produisent.

**M. François Grosdidier.** – Je souscris pleinement à l'analyse de Philippe Bas.

Voilà des années que la République paraît avoir toujours un temps de retard sur l'ennemi, dans cette guerre qui, je vous l'accorde, est d'un nouveau type. Il y a beaucoup à changer dans tout ce que l'on a toujours fait en matière de détection des comportements individuels. Je n'évoquerai ici que deux réformes nécessaires.

D'abord, il faut pouvoir révoquer un fonctionnaire, *a fortiori* un policier ou un militaire, islamiste, salafiste et potentiellement djihadiste. Paradoxalement, en retirant son habilitation à un agent de sécurité privée, vous pouvez déjà provoquer son licenciement. Faut-il changer la loi pour que vous puissiez révoquer un fonctionnaire à la lumière des informations des services de renseignement ? Un maire, de même, doit pouvoir révoquer un agent de police municipale. Cela suppose de faire partager au juge administratif les informations des services de renseignement, à la condition, bien sûr, qu'il en garde le secret.

Ensuite, la préfecture de police de Paris est un anachronisme, la survivance d'une époque, jusqu'à Vichy, où les polices urbaines étaient sous l'autorité des maires. Se justifie-t-elle encore en dehors de la direction générale de la police nationale (DGPN), et surtout son service de renseignement, qui est en dehors de la DGSI ? Monsieur le ministre, vous avez pourfendu la réforme Sarkozy du renseignement, mais le seul service à y avoir échappé, celui de la préfecture de police de Paris, fonctionne toujours sur le modèle des vieux

Renseignements généraux de papa... N'est-il pas temps de briser les cloisonnements dans nos forces ?

**M. Jérôme Durain.** – Monsieur le ministre, nous comprenons parfaitement vos obligations en matière de protection de la confidentialité de l'enquête, mais nous revendiquons le droit à l'information la plus exhaustive possible. En particulier, nous voudrions disposer de la fiche de poste de Mickaël Harpon pour comprendre les missions dont il était chargé.

Alors qu'une réflexion globale est nécessaire sur l'organisation de la police et des services de sécurité, vous avez choisi de supprimer l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ). N'a-t-on pas besoin d'un peu de profondeur, d'une base arrière théorique, pour repenser l'organisation de nos services ? Quelle est l'alternative à l'INHESJ ?

**M. Christophe Castaner, ministre.** – Madame de la Gontrie, je ne veux pas vous laisser penser que le rétrociblage n'existerait pas depuis deux ans. Je le répète : il existe et il fonctionne.

Une fois l'habilitation accordée, si des vulnérabilités apparaissent, un contrôle est possible à tous les niveaux. Le principe même de l'habilitation, c'est qu'il y a une enquête administrative, dont le contenu, très variable, est à l'appréciation du seul service enquêteur. En cas d'inquiétude, le service, par exemple la DGSI, peut organiser un entretien de sécurité avec le candidat. S'il y a une alerte supplémentaire, en plus de consulter tous les fichiers, on peut utiliser toutes les techniques de renseignement à la disposition de nos services et encadrées par la loi. Nous pouvons parfaitement organiser le rétrociblage.

L'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure prévoit la possibilité de révoquer un agent en cas de radicalisation. Si nous ne l'avons pas utilisé, c'est parce que, jusqu'à présent, nous n'en avons pas eu besoin.

Le portefeuille de signalements n'a jamais dépassé une trentaine de cas au sein de la police nationale. Quand des éléments caractérisent une radicalisation, il faut engager une procédure. Mais plutôt que de s'enfermer dans une seule disposition, notre administration a fait le choix, depuis 2015, d'utiliser tous les moyens possibles pour écarter l'agent. Aujourd'hui, les personnes suivies sont au nombre de dix-neuf ; comme nous avons reçu en tout une quarantaine de signalements, une vingtaine de personnes nous ont quittés. Leur départ a pu prendre la forme d'une mise en disponibilité pour création d'entreprise, d'une révocation – l'une est actuellement suspendue à un jugement au fond –, du licenciement d'un adjoint de sécurité (ADS), d'une déclaration d'inaptitude professionnelle, du non-renouvellement d'un contrat d'ADS ou d'une fin de stage.

J'insiste : notre administration veille à utiliser tous les moyens possibles. Si, dans un mois, nous avons besoin d'utiliser la procédure prévue à l'article L. 114-1, nous aurons les moyens d'y recourir sans difficulté. Nous rétrociblons déjà, dans le cadre légal, et nous continuons d'avancer. Ne cherchons donc pas à nous opposer sur ces sujets.

Oui, j'ai voulu que les maires soient au cœur de la prévention et de la lutte contre la radicalisation. C'est pourquoi j'ai signé la circulaire prévoyant leur information. Encore faut-il que les maires – je ne parle pas de la Ville de Paris, mais sur un plan général –

demandent cette information et acceptent d'entrer dans cette logique, en signant une charte de confidentialité. Ce n'est hélas pas le cas de certains, ce qui est aussi une fragilité.

Quoi qu'il en soit, nous avons mis en place le dispositif permettant à un maire d'obtenir une information sur une personne radicalisée travaillant dans un service sensible et d'avoir un retour systématique sur les signalements. S'il y a un dysfonctionnement à la mairie de Paris, je propose qu'une réunion spécifique se tienne sur le sujet.

Monsieur Grosdidier, on a un temps de retard sur l'ennemi qui nous frappe, mais nos services, tous les jours, ont un temps d'avance sur l'ennemi. Mais, évidemment, ils ne sont pas à 100 % – on l'a vu jeudi dernier. Il nous faut donc être meilleurs.

S'agissant des possibilités de révocation, il n'est pas nécessaire de changer la loi pour les agents de la police nationale ; pour la gendarmerie nationale, c'est un peu différent, mais il n'y a pas forcément de besoin aujourd'hui. Si, au terme de la revue que nous engageons, nous constatons qu'il est nécessaire d'affiner, d'améliorer ou de changer certaines dispositions, je m'appuierai volontiers sur le Sénat pour avancer sur le terrain législatif.

Je n'ai jamais pourfendu la réforme Sarkozy, et ce n'est pas la question. En ce qui concerne la préfecture de police de Paris, un dispositif touchant aux habilitations au secret défense n'était pas suffisamment encadré ; nous avons amené la DGSI et la préfecture de police à signer un protocole en février dernier, afin de faire appliquer le référentiel national. La directrice du service de renseignement de la préfecture de police a pris les choses en main, et le référentiel qui s'applique est désormais placé sous le contrôle de la DGSI, qui étudie l'ensemble des signalements.

**M. Laurent Nunez, secrétaire d'État.** – La fiche de poste de M. Harpon est nécessairement classifiée, dans la mesure où elle touche à l'organisation des services de renseignement. Nous ne pouvons donc pas vous la communiquer, mais nous pouvons en parler.

**M. Christophe Castaner, ministre.** – Nous la communiquerons à la délégation parlementaire au renseignement, dont le président de votre commission est membre.

La suppression de l'INHESJ n'est vraiment pas le sujet du jour. Si elle faisait peser un risque sur notre capacité d'analyse, nous ne la déciderions pas. À l'inverse, si l'existence de cet organisme garantissait contre le risque terroriste, nous le saurions.

**M. Laurent Nunez, secrétaire d'État.** – À partir de l'élection du président Macron, la coordination nationale en matière de renseignement a été redynamisée.

Par ailleurs, le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) a pour objectif de s'ouvrir au monde de la recherche pour enrichir notre réflexion. Le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme travaille également avec de nombreux chercheurs. Au-delà du sort d'un institut, nous sommes parfaitement conscients de l'importance de cette dimension de recherche.

**Mme Esther Benbassa.** – S'agissant du service national des enquêtes administratives de sécurité (Sneas), vous vous êtes fixé comme objectif d'atteindre 69 agents d'ici à 2020. Cet effectif est bien évidemment insuffisant en regard des 5,5 millions de fonctionnaires que compte notre pays. Monsieur le ministre, prévoyez-vous d'accroître

considérablement le personnel et les moyens de ce service ? Le Gouvernement envisagerait-il d'étendre le champ d'action de celui-ci à tous les services publics, étant donné que la radicalisation ne concerne pas seulement le ministère de l'intérieur ?

Par ailleurs, quand on octroie une habilitation au secret défense, on examine l'environnement du candidat, en particulier sa famille et son conjoint. Or l'auteur de la tuerie de la préfecture s'est remarié en 2014 sans que cela déclenche un nouveau contrôle. Comment cela se fait-il ?

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Avant-hier, à la préfecture de police, le Président de la République a appelé à lutter contre l'hydre islamiste en bâtissant ensemble une société de vigilance. Seulement, cette hydre, il ne l'a pas définie. Dans son esprit, inclut-elle les Frères musulmans, les salafistes wahhabites, tous les courants extrémistes qui font de l'islam une doctrine politique et religieuse ? Il est essentiel de bien nommer les choses. Par ailleurs, quelles mesures le Gouvernement envisage-t-il de prendre pour traduire rapidement cette volonté présidentielle en actes concrets ?

**M. Alain Marc.** – Des informations ont été rapportées dans la presse faisant état d'un fonctionnaire de la préfecture de police affecté à la lutte antiterroriste et ayant accès à des données sensibles comme le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions terroristes (Fijait) qui aurait fait l'objet de plusieurs signalements écrits, et d'une enquête administrative, car il présenterait des signes de radicalisation islamiste. En cas de signalement écrit, les services procèdent-ils à des enquêtes systématiques ? Englobent-elles l'entourage très proche du fonctionnaire radicalisé ? Comment peut-on expliquer que ce fonctionnaire ait été maintenu à un poste aussi sensible malgré les signalements et l'enquête ? Est-il toujours en poste ?

Le Président de la République, dans son discours prononcé à la préfecture de police, a opposé la vigilance au soupçon. Comment protégez-vous les personnes à l'origine de signalements de radicalisation islamiste, qui, souvent, sont dissuadées d'alerter leur hiérarchie par la crainte d'être accusées d'islamophobie ?

**M. Laurent Nunez, secrétaire d'État.** – Madame Benbassa, notre objectif n'est pas à ce stade de cribler l'ensemble des fonctionnaires ; nous nous concentrons sur ceux qui exercent des missions de sécurité et, pour d'autres professions que les fonctionnaires, sur ceux qui touchent à des questions de sécurité – c'était l'objet initial de la loi Savary sur les personnels chargés de missions de sécurité dans les transports. Avec l'effectif de 67 agents à la fin de 2020, nous pourrions procéder, à partir de 2021, à environ 3 millions d'enquêtes par an, ce qui est assez important.

Le rapport Diard-Poulliat propose d'étendre le criblage à un certain nombre de catégories professionnelles, comme les personnes en contact avec la petite enfance. Une série de réunions ministérielles sont prévues pour envisager une extension des compétences du Sneas.

Vous savez qu'il y a plusieurs niveaux d'enquête, du simple criblage jusqu'à l'entretien individuel, voire l'utilisation de techniques de renseignement. Un événement nouveau comme un mariage justifie qu'on examine à nouveau le dossier d'habilitation sans attendre son renouvellement, mais pas nécessairement qu'on entreprenne une enquête de grande intensité.



**M. Christophe Castaner, ministre.** – Il ne s’agit pas aujourd’hui de mettre en place un dispositif de criblage pour l’ensemble de la fonction publique française, à moins d’une décision politique en ce sens, qui relèverait du Parlement. Au reste, madame Benbassa, si je suggérais de passer au crible la totalité des fonctionnaires de France, je crains que vous ne puissiez me le reprocher. Nous devons avoir le bon niveau d’information, mais sans entrer dans une société du contrôle absolu, ce qui n’était pas, je pense, le sens de votre intervention.

**Mme Esther Benbassa.** – Évidemment non !

**M. Christophe Castaner, ministre.** – Mais la question se posera, parce que le risque peut exister.

La question se pose aussi de la caractérisation de la radicalisation. En ce qui concerne les services de sécurité, je considère que c’est la responsabilité d’un policier ou d’un gendarme d’assumer la dénonciation de phénomènes de radicalisation qu’il constaterait. Pour moi, cela n’est pas négociable : cela fait partie de la mission de protection des Français. Je refuse donc qu’on m’oppose une réserve en la matière.

Nous devons aussi prévoir la possibilité de les protéger, mais la meilleure protection, c’est que ces agents s’adressent à un référent chargé de la radicalisation qui n’a pas besoin d’un signalement écrit pour décider de pousser plus loin les investigations.

Dans le cas qui nous occupe, les signaux ont été considérés comme de faible intensité. Il y a eu des discussions, et, quand le responsable chargé de la radicalisation a demandé s’il y avait signalement, il lui a été répondu, selon les informations dont je dispose : « non, on gère ». Il y a quelques semaines encore, un des responsables de ces sujets est repassé dans le service en question : on lui a répondu que les choses se passaient bien. Il y a quelques semaines encore, quand on organisait un pot dans ce service, tout le monde était invité, et on veillait à ce qu’il n’y ait pas de porc, parce qu’on savait qu’un des membres du service était musulman. Le problème, c’est que les éléments n’ont pas été considérés comme suffisants. Si d’autres informations avaient été transmises, nous aurions peut-être pu éviter ce qui s’est passé.

Madame Eustache-Brinio, je pense qu’il faut appeler un chat un chat : nous devons mener une action déterminée contre toutes les formes de radicalisation, en particulier contre l’islam politique.

Nous disposons pour cela, depuis 2014, de nouveaux outils : le fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT), la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, le plan d’action contre le terrorisme, la coordination entre services renforcée par la création du CNRLT et le chef de filat de la DGSI, ainsi que le plan national de prévention de la radicalisation.

Il s’agit d’intervenir, territoire par territoire, là où des écosystèmes se créent : une mosquée, une association, une école, des commerces. Dans le cadre de la lutte contre la radicalisation dans les quartiers, depuis février 2018, 129 débits de boissons ont été fermés, de même que 12 lieux de culte, dont 2 seulement dans le cadre de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme – preuve que nous avons d’autres moyens de faire fermer des lieux de culte. De même, 9 établissements culturels ou associatifs ont été fermés, ainsi que 4 écoles. Les comités opérationnels départementaux anti-fraude (Codaf) ont réalisé

503 contrôles, tandis que 2,5 millions d'euros ont été redressés par la Caisse d'allocations familiales (CAF) et 12,2 millions d'euros par l'Urssaf.

Nous intervenons ainsi de la manière la plus large possible pour ne pas laisser s'organiser un écosystème porteur de radicalisation politique. Un combat en particulier doit être mené : la lutte contre l'évitement scolaire. Dans certains quartiers que nous suivons sous l'autorité, en particulier, du préfet Frédéric Rose, ici présent, les indicateurs évoluent bien en matière de violence et de chômage, mais pas en matière de déscolarisation. C'est une alerte sur un phénomène de radicalisation dans un quartier.

Nous devons nous armer, y compris moralement. La polémique qu'il y a eu quand j'ai dit qu'il peut y avoir des signes de radicalisation montre bien que c'est aussi dans nos esprits qu'il nous faut nous éveiller au risque que court notre société face au terrorisme, à l'islamisme politique, aux radicalisations. Oui, notre société court un risque : j'assume de le dire politiquement. C'est à ce réarmement que nous a invités le Président de la République.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Une chose m'étonne : on a l'impression que, dans votre arsenal, il n'y a pas d'intervention possible hors d'une procédure disciplinaire. Pour neutraliser un individu manifestant des signes clairs de radicalisation, on ne peut donc pas agir au nom des raisons de service ? Le service dans lequel travaillait l'individu dont nous parlons, qui est un service sensible, n'est pas le seul à avoir besoin d'informaticiens...

Attentat après attentat, nous durcissons le code pénal et autorisons ou généralisons des moyens d'investigation de manière parfois contestable : pendant ce temps, que se passe-t-il au niveau des services centraux ? Ont-ils été réorganisés ? On a l'impression que tout est resté immuable... Mais sans doute les ministres vont-ils me rassurer.

**M. Patrick Kanner.** – Monsieur le ministre, vous avez parlé de failles et de faiblesses. Y a-t-il eu une faute dans les services de la direction du renseignement de la préfecture de police ? Je veux parler de cette forme d'autocensure qui a abouti aux conséquences que nous connaissons. Le faisceau de présomptions ne devait-il pas conduire à agir plus rapidement ? Monsieur le ministre, y a-t-il aujourd'hui d'autres Mickaël Harpon dans cette direction ?

Par ailleurs, quelles mesures comptez-vous prendre pour protéger l'intégrité physique des fonctionnaires fichés dans la clé USB de Mickaël Harpon ?

**Mme Brigitte Lherbier.** – Il semble que, en l'état actuel du droit, nous disposions des moyens d'écarter un fonctionnaire de police de son poste. Mais *quid* des autres institutions ? Imaginons qu'on signale une personne susceptible d'être dangereuse dans un hôpital ou une université... Les juridictions administratives sont-elles associées à cette réflexion générale ? Une révocation requiert des preuves solides : le droit peut-il être amélioré en la matière ?

**M. Philippe Bas, président.** – Plusieurs questions ont porté sur la présence éventuelle dans les services de sécurité d'autres agents radicalisés qui n'auraient pas encore été détectés ou même qu'on suspecterait déjà et qui, pour certains, auraient été mutés. M. Marc, en particulier, a fait référence à la mutation d'un fonctionnaire dans un service support – mais un service support dans un service de renseignement est aussi exposé à des risques d'insécurité. Compte tenu de certaines informations diffusées dans la presse, une mise

au point me paraît s'imposer. Or la question précise de M. Marc n'a pas encore reçu de réponse de votre part.

**M. Laurent Nunez, secrétaire d'État.** – Monsieur Collombat, nous avons clairement répondu sur la manière dont nous écartons des fonctionnaires des services de sécurité en utilisant la procédure disciplinaire.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je vous ai interrogé sur les mesures possibles hors procédure disciplinaire.

**M. Laurent Nunez, secrétaire d'État.** – Quand une radicalisation est détectée, le cas est traité et analysé. Si la radicalisation est avérée, des mesures sont prises en utilisant toutes les possibilités : la procédure disciplinaire, mais aussi, en effet, la mutation dans l'intérêt du service.

Dans l'affaire dont nous parlons, compte tenu des informations en notre possession à ce stade, il y a eu des échanges oraux de fonctionnaires, mais pas de signalement formalisé : c'est bien le drame de ce dossier, car, s'il y avait eu signalement explicite, la cellule de l'IGPN aurait été saisie, une nouvelle enquête d'habilitation diligentée, l'habilitation retirée et un service de renseignement saisi pour suivre cette personne.

Il est totalement faux, monsieur Collombat, d'affirmer que l'organisation des services centraux serait restée immuable en matière de lutte antiterroriste. Le président Macron a obligé les services de renseignement à échanger en permanence des informations ; il a créé au sein de la DGSI un état-major permanent qui réunit tous les services de renseignement et tous les services judiciaires chargés de la lutte antiterroriste. Les guerres entre services, c'est du passé, et c'est fondamental.

Madame Lherbier, vous avez pris l'exemple de la fonction publique hospitalière pour nous interroger sur le signalement. Notre dispositif revêt plusieurs formes : par exemple, on peut appeler un numéro vert pour contacter un référent de l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT). Chaque structure dispose de référents radicalisation, et les personnels sont informés qu'ils doivent s'adresser à eux quand ils constatent des signaux de radicalisation chez un collègue. Dans les hôpitaux, ce sont les ARS qui diffusent cette information. Les signalements sont portés à la connaissance des préfetures, et des analyses sont menées par les services du renseignement territorial pour confirmer ou infirmer la radicalisation. Quand elle est confirmée, l'individu est pris en charge par les services de renseignement, qui utilisent leurs techniques habituelles de suivi.

En cas de radicalisation avérée, il y a deux types de mesures : celles prises en interne sur le plan de la gestion et celles prises par les services de renseignement. Vous imaginez bien qu'un individu qui tombe dans la radicalisation violente est pris en compte, y compris, d'ailleurs, au plan judiciaire.

Nous nous assurons du bon fonctionnement de ce système de signalement sur l'ensemble du territoire national.

**M. Philippe Bas, président.** – Je ne voudrais pas me montrer inutilement insistant, mais une question précise a été posée. Selon des informations de presse, un commandant de police radicalisé serait affecté dans un service s'occupant de fichiers de la délinquance, de la criminalité et du terrorisme. Est-ce le cas, et cela vous paraît-il acceptable ?

**M. Christophe Castaner, ministre.** – C'est un dossier qui n'est pas connu, sur lequel nous avons demandé une enquête immédiate. Si ces faits étaient avérés, évidemment, la réponse à votre dernière question serait négative. Je pourrai peut-être vous communiquer, au moins à vous, monsieur le président, les éléments d'information que l'enquête permettra d'établir.

Monsieur Kanner, je pensais avoir répondu à la question de la clé USB. Vous affirmez des faits dont j'ai dit que, aujourd'hui, je n'avais pas connaissance. Je ne dirai rien de plus, pour ne pas relayer l'idée qu'il y aurait une liste de fonctionnaires menacés. Au moment où je vous parle, ce n'est pas établi – mais ce n'est pas non plus exclu.

De la même façon, monsieur Collombat, pensez-vous une seconde que quiconque, dans la hiérarchie de cet individu, ayant eu connaissance de ces faits ne se serait pas dit : il faut le changer de service ?

Le jour même du drame, j'ai tenu des propos de vérité : la vérité des collègues de bureau, avec lesquels j'ai pu discuter l'après-midi, la vérité du dossier administratif de cet agent, la vérité de nos divers fichiers, la vérité de la DGSI, que nous avons consultée. Au moment où j'ai parlé, aucun signe de radicalisation de cet individu n'était connu.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Il y en avait pourtant bien !

**M. Christophe Castaner, ministre.** – Pour prendre une décision administrative de mutation, dans notre État de droit, il faut des éléments, des éléments qui, en l'espèce, ne sont pas remontés. C'est pourquoi j'ai parlé de failles. Je n'ai pas parlé de faute, monsieur Kanner, parce que c'est aux enquêtes, à la justice, de déterminer s'il y en a eu ou pas ; ce n'est ni au ministre ni, je pense, au Sénat, de désigner des fautes individuelles. Si l'enquête conclut à des fautes, elles devront être corrigées au plan global et, le cas échéant, sanctionnées au plan individuel.

D'autres agents correspondent-ils à ce type ? Personne, monsieur Bas, ne peut vous certifier que non. Au moment où je vous parle, une quarantaine de cas ont été signalés dans la police nationale. Différents moyens ont été employés pour les écarter, dont, monsieur Collombat, la mutation, et même la révocation, à laquelle nous avons recouru six fois – un cas est en suspens devant le juge des référés. Il en reste 19, selon les chiffres qui m'ont été communiqués, dont les autorités ont considéré que le signalement n'était pas caractéristique d'une radicalisation. J'assume cela aussi : ce n'est pas parce qu'une personne se convertit, par exemple, qu'elle est forcément radicalisée. Mais si elle est sur un poste sensible, je pense qu'il ne faut pas hésiter. D'ailleurs, sur les 19 cas dont je parle, nous avons procédé à des mutations, parfois même hors périmètre police.

Quand il y a le bon niveau d'alerte, aujourd'hui, une enquête est menée de façon systématique. Cette enquête se fonde sur une appréciation humaine, et une erreur peut toujours être commise. C'est la vérité de notre société, qu'il faut assumer. Je ne connais pas de logiciel qui pourrait passer au crible 5 millions de fonctionnaires. C'est une forme de société qui techniquement n'existe pas et qui politiquement ne me convient pas. Mais, chaque fois qu'il y a une forme de radicalisation au sein de nos services, comme dans notre société, nous devons impérativement les combattre et les neutraliser.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Et nommer les choses.

**M. Christophe Castaner, ministre.** – Et nommer les choses.

**M. Jean-Luc Fichet.** – Un rapport sénatorial de 2016 et un autre de l'Assemblée nationale paru en 2019, portant tous deux sur les services publics face à la radicalisation, soulignent que cette notion n'est pas suffisamment définie. Avez-vous une définition précise de la radicalisation ?

Les signes de radicalisation ont fait l'objet uniquement de discussions entre les membres du service, mais pas de rapports écrits, ni d'une inscription au dossier administratif. Aujourd'hui, les syndicats de police se disent prêts à s'engager dans cette procédure de signalement, mais souhaitent être couverts juridiquement. Êtes-vous prêts à engager une procédure législative pour couvrir les signalements ?

**Mme Muriel Jourda.** – La loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme permet, d'une part, de réaliser des enquêtes administratives, dont j'ai compris qu'elles étaient réalisées, et, d'autre part, d'éloigner une personne présentant des signes de radicalisation, une procédure dont j'ai compris qu'elle n'avait pas été mise en œuvre, avec la même surprise que M. Bas et Mme de la Gontrie.

Vous nous avez indiqué que le droit commun permettait néanmoins d'écarter, éventuellement même en dehors de l'administration, une personne présentant des signes de radicalisation. Ces personnes font-elles l'objet d'un suivi, et, si oui, lequel ?

**M. Alain Richard.** – L'expérience indique que la perspective de prendre une décision de sanction ou de mutation d'office, même légale, conduit bien des dirigeants hiérarchiques à hésiter. Vous savez bien que l'éventualité de voir cette décision finalement annulée, après quatre ou cinq ans, et trois degrés de juridiction s'étant prononcés, est un frein très puissant.

Deux rapports d'inspection vont être établis sur ces faits et sur les situations rencontrées dans les services. Il serait judicieux qu'un de ces rapports analyse les facteurs constatés de réticence ou d'hésitation à prendre des décisions en considération de la personne, et qu'un guide juridique clair soit suggéré, qui permette aux personnes situées aux premiers niveaux de préparation d'une décision de sanction de se sentir plus assurées.

**M. Dany Wattebled.** – Il faut prendre le mal à la source. Or la propagande de l'islamisme radical passe soit par les réseaux sociaux, soit par certains prêches. À cet égard, on apprend que l'assassin de nos quatre agents était en contact avec un imam radicalisé, fiché et qui devait être expulsé du territoire. Pourquoi cet imam n'a-t-il pas été expulsé ? Plus généralement, qu'en est-il du contrôle des imams radicaux en place et du recrutement des nouveaux imams ?

**Mme Nathalie Delattre.** – En effet, nous ne sommes pas là pour faire prospérer des rumeurs, mais nous avons besoin d'éléments complémentaires pour mieux comprendre. Pouvons-nous savoir à quel type de données cet agent avait accès ? A-t-il pu effacer des données sur des personnes pour les protéger ? Sans vouloir alimenter la rumeur de la clé USB, je rappelle qu'il avait accès à des noms. Ces personnes font-elles l'objet d'une protection particulière ?

Nous avons appris par les journaux que sa veuve avait échangé des SMS avec lui. Avez-vous eu un contact avec elle ? Une surveillance particulière de cette personne est-elle

prévue ? Nous savons aussi que l'individu côtoyait des salafistes. Était-il fiché S ? Ses fréquentations sont-elles aujourd'hui étroitement surveillées ?

**M. Laurent Nunez, secrétaire d'État.** – La radicalisation peut être violente, sous la forme, par exemple, de l'apologie du terrorisme, d'un soutien à des actions terroristes ou de contacts avec des djihadistes. Ceux qui s'y livrent sont immédiatement pris en compte par les services de renseignement.

Sont pris en compte aussi ceux qui, sans forcément prôner l'action violente de manière explicite ni être en contact avec des individus eux-mêmes suivis au titre du djihad ou de l'adhésion à ce terreau, ont une pratique rigoriste de l'islam. Nous considérons qu'il y a radicalisation chaque fois qu'on considère que la loi de Dieu peut être supérieure aux lois de la République.

Ces deux branches sont bien distinctes : d'un côté, adhésion, soutien, voire participation aux actions violentes ; de l'autre, islam politique et communautarisme. Nous prenons en compte les deux. C'est ainsi que nous suivons un certain nombre de lieux de culte, de lieux de rassemblement ou de clubs sportifs et que nous contrôlons certaines écoles privées hors contrat, avec à la clé des mesures administratives. Nous utilisons tous les moyens à notre disposition, comme les contrôles fiscaux ou sociaux, pour déstabiliser cet islam radical.

Je ne crois pas que les policiers et les gendarmes craignent de procéder à des signalements de collègues radicalisés ; leur responsabilité est très grande. En tout état de cause, les signalements peuvent parfaitement être anonymes.

**M. Christophe Castaner, ministre.** – J'ajoute que je n'invite pas les fonctionnaires de police qui constatent des signes de radicalisation à passer par les syndicats pour les signaler. Ce n'est pas le rôle des syndicats, et mieux vaut un signalement direct aux personnes compétentes. Notre système est organisé pour qu'il y ait des responsables du suivi de la radicalisation partout.

Madame Jourda, je répète une fois de plus que nous avons révoqué des agents – six révocations ont été engagées dans la police depuis 2015 ; nous n'avons pas utilisé l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure, parce que nous n'en avons pas eu besoin ; si nous avons besoin d'y recourir, nous le ferons. Ne cherchons pas à polémiquer sur ce sujet !

**M. Laurent Nunez, secrétaire d'État.** – Bien évidemment, le fonctionnaire qui fait l'objet d'une telle mesure est pris en compte par les services de renseignement – peut-être même inscrit au FSPRT.

**M. Christophe Castaner, ministre.** – Je répète aussi que, au 1<sup>er</sup> juin dernier, 19 personnes étaient particulièrement suivies ; elles le savent, et il est bon qu'elles le sachent.

La radicalisation pourrait-elle constituer, pour l'ensemble des fonctionnaires, un motif de révocation ? Je ne trouverais pas ce débat illégitime. La fonction publique doit incarner une forme d'exemplarité sur le respect de la laïcité et des autres valeurs de la République.

Monsieur Richard, la lutte contre la radicalisation doit conduire à écarter les fonctionnaires concernés d'une façon ou d'une autre. Je viens d'évoquer un élargissement de la révocation, mais c'est une décision politique ; je ne vous annonce pas une mesure gouvernementale.

La radicalisation est une dérive violente, et l'objectif est bien de la contenir et de la combattre, avec des mesures de surveillance individuelle, mais aussi la judiciarisation, sur laquelle nous voulons également avancer.

La question de l'imam est compliquée, monsieur Wattebled, parce qu'on se focalise sur une personne désignée par la presse, mais dont je ne sais pas, au moment où je vous parle, si elle a un quelconque rapport avec l'enquête dont on parle. J'ai demandé des informations sur le parcours de cette personne, entrée en France en 2011 avec un visa de long séjour valable jusqu'au 22 septembre 2012. Cet imam s'est marié et a reçu un titre de séjour valable dans ce cadre, le 3 juin 2011. Ce titre a été renouvelé du 23 octobre 2012 au 22 octobre 2013. À la suite d'une rupture de vie commune, cette personne n'assumant plus ses responsabilités vis-à-vis d'un enfant, il y a eu une obligation de quitter le territoire français (OQTF), abrogée le 24 août 2015. Il y a eu un renouvellement de titre, puis cette personne s'est retrouvée sans titre ; enfin, une nouvelle carte de séjour en qualité de parent français a été délivrée, valable jusqu'en décembre 2017. Cette personne s'est remariée, a eu un nouvel enfant et a obtenu un nouveau titre de séjour en 2018, après audition par la commission départementale compétente.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – C'est moi qui présidais cette commission.

**M. Christophe Castaner, ministre.** – Pour avoir lu le compte rendu de cette audition, je puis vous dire que les questions étaient certainement plus difficiles que celles auxquelles Laurent Nunez et moi avons été soumis ce matin...

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Je suis très dure...

**M. Christophe Castaner, ministre.** – Je le confirme.

Cette commission a émis un avis favorable à l'octroi du titre de séjour le 14 juin 2019. Sur la base de cet avis, un titre d'un an a été accordé.

Cette procédure a été chaotique, mais régulière à tous les moments où des autorités ont eu à se prononcer en 2011, en 2014, en 2015 et en 2018.

Madame Delattre, je le redis, toutes vos questions entrent dans le champ de l'enquête judiciaire. Nous n'avons pas accès aux éléments dont on parle, y compris les SMS. La seule chose que je sache, c'est que, au terme de l'examen des SMS et de la garde à vue de l'épouse, celle-ci n'a pas été mise en examen, ce qui ne préjuge de rien – il est important de le dire.

La seule réponse que je puisse apporter concerne votre question de savoir s'il était fiché S : non, il n'était dans aucun fichier parce qu'il n'avait été à aucun moment identifié comme présentant un risque de radicalisation. On en revient là à la première question : que s'est-il passé pour qu'un certain nombre de signaux, peut-être faibles – je ne veux même pas les qualifier – n'aient pas fait l'objet de la procédure et n'aient pas conduit à déclencher la procédure, c'est ce que nous devons comprendre, et nous devons faire en sorte de changer cela.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, de ces explications. Toutefois, c'est précisément le problème auquel nous sommes confrontés : savoir qu'il y a dans notre société et jusqu'au cœur de nos administrations, qui plus est, dans un service de renseignement, des individus qui, peut-être, ont émis des signaux,

mais qui ont été jugés plus faibles que des signaux faibles et n'ont donc pas entraîné de signalement. Depuis ce massacre de la préfecture de police, notre réflexion doit porter sur la manière dont nous pouvons relever ce genre de défi entièrement nouveau, avec des individus qui, à l'arme blanche, mènent des actions individuelles – même si l'enquête pourra éventuellement établir des liens avec des personnes associées à des mouvances islamistes radicales, voire liées à des acteurs du terrorisme. Nous sommes confrontés à un phénomène entièrement nouveau, et nos schémas de pensée ne peuvent pas s'y appliquer. Quels moyens pouvons-nous imaginer pour détecter une partie au moins de ces individus, selon des méthodes qui relèvent non pas du signalement, mais plutôt d'une démarche aléatoire ou d'autres méthodes encore qu'il appartiendra au service de définir sous votre autorité ?

Avant de mettre fin à cette audition, permettez-moi de donner la parole à Mme Eustache-Brinio pour répondre à vos propos.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Je me rappelle très bien l'échange que j'ai eu avec cet imam. D'ailleurs, si vous lisez bien le rapport – et vous l'avez fait, monsieur le ministre –, nous n'avions pas d'autre solution que de lui délivrer un titre de séjour puisqu'il était père d'enfants français. Il pouvait l'avoir de droit. Il a été entendu par la commission du titre de séjour parce que le secrétaire général de préfecture s'interrogeait sur la personnalité de cet imam, comme je l'ai fait moi-même. Sans trahir les secrets de cette commission, j'ai été extrêmement interpellée par ses propos. D'ailleurs, à la fin de l'audition, j'avais demandé à ce qu'il soit signalé, un fait rare, car ses propos étaient tout à fait étonnants. Quoi qu'il en soit, il avait un titre de séjour de droit, car père d'enfants français. Le parcours chaotique consistant à trouver une femme puis une deuxième pour justifier d'être père d'enfants français pour rester en France est classique. Vous l'avez dit vous-même, monsieur le ministre, mes questions sont allées très loin avec ce personnage. Que pouvons-nous faire d'autre ? C'est toute la limite du système.

**M. Christophe Castaner, ministre.** – Je confirme la fermeté des questionnements et l'analyse juridique qui vous a conduit à émettre un avis favorable. Cette commission n'est pas saisie dans tous les cas. Le secrétaire général souhaitait bloquer ce dossier au regard de l'incohérence du parcours. On l'a vu, cette personne vient avec son avocat et sait parfaitement utiliser les règles de droit pour les contourner – je ne me prononcerai pas au-delà.

Plus globalement, merci de cette audition, monsieur le président. Nous nous sommes engagés à vous transmettre quelques éléments complémentaires et, si vous avez des questions supplémentaires, nous n'hésiterons pas à vous apporter tous les éclaircissements possibles, au travers soit de votre commission, soit de la délégation parlementaire au renseignement pour ce qui concerne les sujets qui ne peuvent pas être rendus publics. Je veux vous dire qu'il y a à la fois une réponse administrative et une réponse politique, on l'a bien vu. Cette société de la vigilance que nous devons construire doit s'adapter au fait que nous avons en face de nous des individus qui portent une parole de haine. Aujourd'hui, nous ne pouvons pas nous contenter de penser que c'est une libre expression. Non, c'est condamnable, et cela implique de prendre un risque.

Pour conclure, j'évoquerai l'appel à la manifestation de cet après-midi. Un arbitrage – le mien – a été rendu dans ce dossier, qui comportait une dimension juridique et une dimension politique. La dimension juridique consiste à analyser la déclaration faite. En aucun cas, la déclaration de l'individu ne portait sur une manifestation visant à soutenir l'auteur de l'attaque. Sa déclaration était très administrative, très habile. L'analyse juridique



pourrait conduire à dire qu'il y a un risque d'annulation, même si la notion d'ordre public doit nous en protéger. Ensuite, il y a eu une décision politique, celle que j'ai prise. J'ai considéré que les propos, au-delà même de la déclaration de l'organisateur de cette manifestation, étaient indignes, insupportables. Il était donc nécessaire de prendre cette décision-là. On le voit bien ici au Sénat, nous sommes au fond toujours partagés entre la dimension juridique, qui est protectrice des Français, et la dimension politique, et il nous faut nous armer par le droit et par cette vigilance collective. Nous nous devons d'être acteurs – ce n'est pas de la délation, c'est de la responsabilité.

**M. Philippe Bas, président.** – Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie au nom de tous les membres de la commission. Nous attendons en effet les éléments d'information complémentaires que vous avez annoncés, en particulier ceux qui seront destinés à la délégation parlementaire au renseignement.

*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 séance est close à 10 h 55.*

**Mercredi 16 octobre 2019**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

### **Nomination de rapporteur**

*La commission désigne Mme Marie Mercier rapporteur sur la proposition de loi n° 57 (2019-2020) visant à agir contre les violences faites aux femmes.*

## **Projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission**

### **EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

#### **Article additionnel après l'article 28 quater**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Notre amendement n° 983 porte sur l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Nous souhaitons favoriser l'engagement local des personnes handicapées. Or, aujourd'hui, l'indemnité d'élu entraîne une réduction de leur allocation. Nous voulons que le Gouvernement se penche rapidement sur ce sujet.

Cet amendement risque d'être déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution, néanmoins nous souhaitons poser un acte fort.

**M. Philippe Bas, président.** – Les personnes handicapées subissent une perte d'allocation lorsqu'elles exercent un mandat gratuit, celui de maire, qui donne lieu au versement d'une indemnité de fonction. C'est très dissuasif. Les personnes handicapées doivent participer à la vie de la cité. Je suppose que cet amendement entraîne une hausse de la

dépense d'AAH. Seul le Gouvernement peut lever l'obstacle de l'article 40 de la Constitution ; je ne doute pas qu'il l'acceptera pour une cause aussi juste.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je suis forcément d'accord avec cette proposition. Il existe d'autres scandales de ce type, par exemple que les élus locaux ne puissent plus bénéficier de deux types de versement de l'impôt sur le revenu. L'indemnité représentative de frais de mandat est également trop faible. J'ai déposé des amendements en ce sens et je suppose qu'ils ont reçu un avis défavorable de la commission.

*L'amendement n° 983 est adopté.*

#### **Article 26 bis**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Notre sous-amendement n° 984 aux amendements identiques n° 374 rectifié *quater* et 414 rectifié maintient le périmètre du dispositif des salariés protégés. Il concernerait, comme aujourd'hui, les maires et, dans les communes de 10 000 habitants au moins, les adjoints au maire. Nous ne souhaitons pas aller plus loin, car cela pourrait poser des difficultés aux entreprises, mais également aux adjoints des petites communes, dont l'employabilité pourrait s'en trouver affectée.

**M. Philippe Bas, président.** – Il s'agit de ne pas trop étendre la protection en droit du travail des élus afin de ne pas faire peser un poids excessif sur les entreprises.

*Le sous-amendement n° 984 est adopté.*

#### **EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION**

#### **Article 18**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 978 du Gouvernement réécrit les dispositions de l'article 18 relatives aux aides que les départements seraient autorisés à octroyer à des entreprises affectées par une catastrophe naturelle.

Avis favorable sous réserve de l'adoption de notre sous-amendement n° 982. Aujourd'hui, il est admis que les départements peuvent aider les entreprises touchées. Pour autant, l'obligation de conclure une convention préalable avec la région paraît peu compatible avec l'exigence de réactivité en cas de catastrophe naturelle. L'article 40 de la Constitution nous empêchait cependant de supprimer cette obligation, car cela aurait élargi une autorisation de dépenser.

Le Gouvernement a repris notre argumentation à son compte et propose, au lieu d'une convention avec la région, que ce soit le préfet qui autorise le département à intervenir. Le président du conseil régional en serait seulement informé.

Notre sous-amendement précise qu'il appartient au président du conseil départemental d'informer le président du conseil régional.

*Le sous-amendement n° 982 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 978, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 982.*

**Article 33**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement n° 979 du Gouvernement, contraire à la position de la commission. Cet amendement porte sur l’inscription systématique des personnes détenues sur les listes électorales. Je me suis largement exprimé sur le sujet : nous souhaitons laisser la liberté aux personnes détenues de s’inscrire, ou non, sur les listes électorales.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 979.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement n° 980 du Gouvernement. Nous regrettons l’entrée en vigueur différée de l’article 33 du projet de loi au 1<sup>er</sup> janvier 2021. L’amendement la repousse encore au 1<sup>er</sup> janvier 2022 en ce qui concerne la réforme des procurations. Nous souhaitons une entrée en vigueur plus rapide.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 980.*

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

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 18</b> <b>Compétences économiques des départements</b>		
<b>M. DARNAUD et Mme GATEL, rapporteurs</b>	Sous-- Amdt 982	<b>Adopté</b>
<b>Article 26 bis</b> <b>Statut de salarié protégé des élus locaux</b>		
<b>M. DARNAUD et Mme GATEL, rapporteurs</b>	Sous-- Amdt 984	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l’article 28 quater</b>		
<b>M. DARNAUD et Mme GATEL, rapporteurs</b>	983	<b>Adopté</b>

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

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 18</b> <b>Compétences économiques des départements</b>		
Le Gouvernement	978	<b>Favorable</b>
<b>Article 33</b> <b>Simplification du vote par procuration – Droit de vote des personnes détenues</b>		
Le Gouvernement	979	<b>Défavorable</b>

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	980	Défavorable

**Proposition de loi et proposition de loi organique, modifiées par l'Assemblée nationale, visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral – Examen, en deuxième lecture, du rapport et des textes de la commission**

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – Nous nous souvenons des propositions de loi, ordinaire et organique, d'Alain Richard sur le droit électoral, s'inspirant notamment des observations du Conseil constitutionnel sur les élections législatives de 2017. Elles poursuivent deux objectifs : clarifier les règles de financement des campagnes et mieux encadrer la propagande et les opérations électorales.

L'Assemblée nationale a adopté ces propositions de loi le 24 septembre dernier. S'efforçant de respecter l'équilibre voté par le Sénat, elle a adopté conforme six articles de la proposition de loi et un article de la proposition de loi organique. Elle a également proposé des rédactions de compromis sur la plupart des sujets, à l'exception du point de départ des inéligibilités et du périmètre des menues dépenses.

À l'initiative du Sénat, la proposition de loi permet aux candidats et aux partis politiques d'utiliser des plateformes en ligne pour recueillir les dons de personnes physiques. La traçabilité des transactions financières serait renvoyée à un décret en Conseil d'État.

Nous avons quelques différences d'appréciation avec l'Assemblée nationale sur la définition des menues dépenses, que le candidat peut régler directement sans passer par son mandataire financier. Les députés ont supprimé l'article 1<sup>er</sup> *ter* de la proposition de loi, adopté sur proposition de Roger Karoutchi et Françoise Laborde, qui fixait dans la loi le montant maximal de ces dépenses.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) resterait compétente pour apprécier, au cas par cas, le périmètre des menues dépenses. À défaut d'une clarification des règles, ce retour au droit en vigueur préserverait une certaine souplesse pour les contrôles de la commission.

L'Assemblée nationale a étendu l'obligation d'établir un compte de campagne à l'ensemble des candidats aux élections européennes, même lorsqu'ils ont réuni moins de 1 % des suffrages exprimés – cela peut tout de même représenter 226 000 voix.

Les députés n'ont pas réalisé de modification majeure sur le déroulement de la campagne ni sur la propagande électorale. Ils ont conservé la possibilité pour le maire ou, à défaut, le préfet de procéder à la dépose d'office des affiches apposées hors des emplacements réservés.

Concernant le bulletin de vote, l'Assemblée nationale a adopté une position de compromis en autorisant la mention du nom d'un tiers pour les seules villes à secteurs et arrondissements, soit Paris, Lyon et Marseille, ainsi que la photographie des candidats sur leurs bulletins. À l'initiative du groupe Les Républicains, elle a interdit les photos d'animaux.

Les députés n'ont pas été convaincus par l'astucieuse proposition sénatoriale sur le point de départ de l'inéligibilité. Pour autant, ils n'ont pas proposé de solution. C'est un élément assez mineur, puisque rare. Le droit en vigueur serait donc maintenu : l'inéligibilité s'appliquerait toujours à compter de la décision du juge de l'élection.

L'Assemblée nationale a modifié les règles d'inéligibilité de certains membres du corps préfectoral en allongeant d'un à deux ans le délai de carence des sous-préfets, secrétaires généraux de préfecture et directeurs de cabinet de préfet.

Je vous propose une adoption conforme de la proposition de loi et de la proposition de loi organique, les modifications de l'Assemblée nationale restant tout à fait acceptables.

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

**M. Alain Richard.** – Le débat législatif s'est poursuivi dans des conditions positives. Nous devrions adopter les propositions de loi conforme.

Je proposerai toutefois en séance un amendement de rétablissement de notre rédaction sur les inéligibilités prononcées par le Conseil constitutionnel. C'est ce dernier qui nous a fait part du caractère insatisfaisant de la loi telle qu'il l'applique.

Prenons l'exemple d'élections municipales organisées trois ans et demi après les élections législatives qu'il s'agit de sanctionner. Si le Conseil constitutionnel prononce une inéligibilité de deux ans et si la procédure a duré moins d'un an et demi, la personne condamnée peut être candidate aux municipales. Si la procédure dure plus longtemps, la personne ne peut pas être candidate.

La suggestion du Conseil constitutionnel était de faire courir l'inéligibilité à partir du jour de l'élection. Elle comportait toutefois un effet pervers : l'élection d'une personne élue avant la condamnation aurait été rétroactivement annulée. Nous avons adopté une solution qui consiste à faire remarquer au juge qu'il peut adapter la sanction d'inéligibilité selon la durée de la procédure. Ainsi, la durée de l'inéligibilité peut être de 22 mois et non de 24 pour une personne condamnée deux mois après une autre.

Le Conseil constitutionnel ne comprendrait pas que le législateur ne trouve pas de solution et se borne à en rester à l'état actuel du droit.

Je suggère que l'Assemblée nationale réfléchisse à nouveau à ce sujet. Dès lors que nous légiférons sur la suggestion du Conseil constitutionnel en raison d'une inégalité devant la loi, dire qu'il ne faut rien modifier n'est pas opportun. Poursuivons le débat législatif et laissons les députés se convaincre que notre solution est meilleure que l'absence de solution.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je trouve gênant que le juge de l'élection module sa décision en fonction de la possibilité ou non de se présenter à l'élection suivante. La sanction doit être décidée selon la gravité de la faute.

**M. Alain Richard.** – La sanction, c'est de ne pas participer à une élection.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C'est tout de même gênant. Tant qu'une personne n'est pas déclarée inéligible, elle peut être élue...

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – Je partage l’objectif de défendre cette approche inventive du Sénat. Nous souhaitons, par cette disposition, que le juge puisse prendre en considération le point d’arrivée de la sanction et non seulement son point de départ, afin de préserver l’égalité entre les différentes personnes condamnées. L’Assemblée nationale s’est arc-boutée sur l’argument d’une nouvelle rupture d’égalité entre les candidats déclarés inéligibles. Actons, dans nos débats, que nous sommes attachés à ce que le juge prenne en compte la date de fin des sanctions.

**Mme Catherine Di Folco, présidente.** – Monsieur Richard, ce serait un amendement de séance puisque vous n’avez pas déposé d’amendement en commission.

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – Je souhaite rappeler la règle de l’entonnoir portant sur la recevabilité des amendements au titre de l’article 45 de la Constitution.

En deuxième lecture, toute modification ou adjonction sans relation directe avec une disposition restant en discussion doit être déclarée irrecevable, sauf si elle répond à trois exceptions : assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec d’autres textes en cours d’examen ou corriger une erreur matérielle.

En l’occurrence, il me semble que nous pouvons considérer comme recevable tout amendement portant sur les comptes de campagne et le calendrier des campagnes électorales ; les règles d’inéligibilité ; la lutte contre l’affichage sauvage ; la présentation des bulletins de vote.

À l’inverse, aucune disposition restant en discussion ne concerne les conditions d’octroi de prêts aux candidats ; l’envoi ou la gestion des documents de propagande électorale ; les règles de présentation des affiches et des circulaires électorales ; les déclarations de candidature ; le régime des incompatibilités et la limitation du cumul des mandats.

Me paraissent donc irrecevables les amendements COM-3, COM-4, COM-9, COM-8, COM-19 rectifié, COM-21 rectifié, COM-22 rectifié, COM-20 rectifié et COM-16.

**M. Jean Louis Masson.** – En deuxième lecture, la logique est de ne pas remettre en cause des articles adoptés dans les mêmes termes par l’Assemblée nationale et le Sénat. Si un article fait l’objet d’une adoption différente entre l’Assemblée nationale et le Sénat, on doit pouvoir le modifier. Sinon, la deuxième lecture ne sert plus à rien !

On nous propose de déclarer irrecevables certains amendements qui concernent la rédaction d’articles qui n’ont pas été adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées.

**Mme Catherine Di Folco, présidente.** – Un cadre de recevabilité a été défini. Si l’amendement n’entre pas dans ce cadre, il doit être déclaré irrecevable.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Par qui ce cadre a-t-il été défini ?

**M. Jean Louis Masson.** – Et de quel droit ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ce matin, je suis tombé sur un entretien de notre président bien aimé à la télévision. Il déclarait que le Sénat était un véritable contre-pouvoir. Peut-être, mais il est atteint d’une maladie auto-immune ! Il passe son temps à se ligoter.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel et le texte de l'article 45 de la Constitution acceptent un lien même indirect en première lecture avec le texte. Sur le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, nous sommes en première lecture, et huit de mes amendements ont été déclarés irrecevables alors qu'ils entraient parfaitement dans le cadre.

**Mme Catherine Di Folco, présidente.** – Revenons aux textes dont il est question à présent.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Le passe-temps, c'est de nous faire taire. Je trouve cela scandaleux ! On se tire une balle dans le pied en refusant de plus en plus de discuter de tel ou tel point. Qui décide ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Y a-t-il des articles modifiés à l'Assemblée nationale qui nous reviennent et que nous ne pouvons pas amender à cause du cadre d'irrecevabilité proposé par le rapporteur ?

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – Je ne sais pas si le principe de « l'entonnoir » est une maladie, en tout cas il favorise l'efficacité de nos débats. J'y suis attaché. Appartenant à un groupe minoritaire, je ne peux pas être soupçonné de participer à un complot d'étouffement des oppositions du Sénat...

S'ils n'ont pas été votés conformes, la modification d'articles de la proposition de loi et de la proposition de loi organique est parfaitement possible. Le cadre d'usage de l'article 45 de la Constitution, dont nous décidons, ne nous empêche pas de modifier des articles venus de l'Assemblée nationale. En revanche, nous ne pouvons pas y ajouter d'éléments nouveaux.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Pourquoi y a-t-il deux lectures, alors ?

**Mme Catherine Di Folco, présidente.** – Les amendements doivent avoir un lien direct avec les dispositions restant en discussion.

**M. Jean Louis Masson.** – Si l'article n'est pas adopté à l'identique à l'Assemblée nationale et au Sénat, on doit pouvoir proposer un texte différent, même de ce que le Sénat a adopté en première lecture.

**Mme Catherine Di Folco, présidente.** – Précisément. Monsieur Masson, certains de vos amendements seront discutés en commission. D'autres, sans lien direct avec les dispositions restant en discussion, sont irrecevables. Nous n'avons pas muselé quiconque.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ce n'est plus le parlementarisme rationalisé, c'est le parlementarisme muselé !

**M. Jean Louis Masson.** – C'est incroyable. On peut quand même déposer des amendements !

**Mme Catherine Di Folco, présidente.** – Nous allons les examiner dès à présent.

**M. Jean Louis Masson.** – La moitié de mes amendements ont été écartés !

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – Je souhaite donner un exemple. Ni le Sénat ni l'Assemblée nationale n'ont abordé la question de l'enregistrement des nuances politiques en première lecture. M. Masson les aborde en deuxième lecture. C'est un sujet nouveau et non une modification des éléments débattus : le principe de l'entonnoir s'applique et les amendements doivent être déclarés irrecevables !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je l'ai dit maintes fois, je suis partisan de ne pas nous préoccuper de l'article 45 de la Constitution, comme cela a été le cas pendant de très nombreuses années, sans que nous fassions de mauvaises lois.

Il y a un élément nouveau : M. le ministre de l'intérieur a subitement décrété qu'en dessous d'un certain seuil de population, il ne fallait plus attribuer de nuance aux élus, en faisant des asexués politiques. Pourquoi le ministre a-t-il eu cette idée ? On pourrait le lui demander.

**Mme Catherine Di Folco, présidente.** – Monsieur Sueur, ce sujet a été abordé hier, lors de l'examen du projet de loi « Engagement et proximité ».

**M. Alain Richard.** – Le ministre de l'intérieur a eu cette idée parce que des milliers d'élus le lui ont demandé !

#### EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

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

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – Aujourd'hui, chaque candidat doit désigner un mandataire pour régler ses dépenses et percevoir ses recettes, ce qui permet de s'assurer du respect des procédures. Avec l'amendement COM-5 de M. Masson, seuls les candidats recueillant des fonds extérieurs désigneraient un mandataire. C'est contraire à la position de la commission, nous en avons débattu à plusieurs reprises en première lecture. Avis défavorable.

**M. Jean Louis Masson.** – Cet amendement n'a ni plus ni moins de rapport avec la proposition de loi que d'autres qui ont été déclarés irrecevables. Tout concerne le code électoral. On m'empêche de changer certains articles du code électoral qui sont changés par ailleurs par la proposition de loi.

Pour les candidats qui autofinancent leur campagne, disposer d'un mandataire financier est une procédure extrêmement lourde. Il est de plus en plus difficile d'ouvrir un compte bancaire. Cela met un temps fou. Par le passé, j'ai mené toutes mes campagnes en m'autofinçant, sans créer de compte de campagne. L'idée initiale qui a présidé à la création de ce dernier était de contrôler les dons et d'empêcher les financements illicites. Mais cela n'apporte strictement rien pour les candidats qui autofinancent leur campagne. Pendant dix ou quinze ans, on a très bien fonctionné.

**Mme Catherine Di Folco, présidente.** – Je vous prie de m'excuser Monsieur Masson mais nous avons un programme, comme vous l'avez vu, extrêmement chargé pour cette matinée. Étant donné que vous redéposez exactement les mêmes amendements qu'en première lecture et que vous aurez le loisir de les défendre en séance, je voudrais que l'on accélère un petit peu le mouvement et que vous ne réexpliquiez pas tous vos amendements.



**M. Jean Louis Masson.** – D'accord, je veux bien mais ce n'est pas la peine de venir car la moitié de mes amendements sont irrecevables et, l'autre moitié, on m'empêche de les défendre.

**Mme Catherine Di Folco, présidente.** – Nous comptons sur vous pour les défendre en séance.

**M. Jean Louis Masson.** – Ce n'est pas la peine, je m'en vais !

**M. François Bonhomme.** – Je mesure les difficultés, la lourdeur et l'inertie bancaire qui pénalisent les candidats.

Aujourd'hui, on peut payer par carte bleue. La nécessité de la présence physique du mandataire, pour payer, disparaît. C'est un changement de fonctionnement, qui questionne la place du mandataire.

En outre, de plus en plus, les chèques sont refusés. Il faut tenir compte de ces éléments, car ils filtrent la facilité d'accès à la candidature.

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

*Les amendements COM-3 et COM-4 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

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

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – Les amendements COM-6 et COM-7 relèvent le seuil à 3 ou 5 % des suffrages exprimés au-delà duquel les candidats doivent déposer un compte de campagne. Ils sont contraires à la position adoptée par la commission en première lecture. Avis défavorable.

*L'amendement COM-6 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-7.*

#### *Article 1 ter A (supprimé)*

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – Sur le fond, je suis en phase avec M. Masson concernant la définition des menues dépenses, mais j'émet un avis défavorable à son amendement COM-2 pour favoriser un vote conforme.

**M. François Bonhomme.** – Aujourd'hui, il est admis qu'un candidat peut régler directement une partie de ses dépenses, sans passer par son mandataire financier. Le rapporteur peut-il nous éclairer ?

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – C'est la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) qui décide de l'adéquation du niveau de menues dépenses. Cette situation perdura dès lors que nous ne fixons pas, dans la loi, le montant des menues dépenses.

**M. François Bonhomme.** – Il existe donc un risque juridique pour les candidats.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – Depuis les années 1990, la CNCCFP décide et cela fonctionne bien. Nous avons adopté un plafond pour les menues dépenses, à l’initiative de M. Karoutchi et de Mme Laborde, mais l’Assemblée nationale ne l’a pas retenu.

Je souhaite une adoption conforme de la proposition de loi pour qu’elle ait des effets sur les prochaines élections municipales.

**M. Alain Marc.** – Il faudra bien qu’un jour, nous fixions un plafond pour les menues dépenses. La jurisprudence est chaotique. Beaucoup de collègues ne savent pas si leurs comptes sont validés ou pas. Certains ont subi les affres de l’inéligibilité pour l’achat de timbres !

*L’amendement COM-2 n’est pas adopté.*

**Article 2**

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement COM-1 conformément à nos précédentes décisions.

Nous en avons déjà débattu à plusieurs reprises. Les auteurs de l’amendement contestent que l’écriture actuelle du droit donne faculté au juge pour prononcer l’inéligibilité du candidat. Nous avons seulement réécrit deux phrases et confirmé la faculté pour le juge d’intervenir. Cette vision est contestée, mais nous la maintenons.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous nous sommes longuement exprimés sur ce sujet et sur notre désaccord avec le rapporteur. Néanmoins, nous ne présenterons pas cet amendement en séance publique afin d’obtenir un vote conforme.

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

**Article 3 bis**

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement COM-10 qui est contraire à la position de la commission.

*L’amendement COM-10 n’est pas adopté.*

**Article 4 bis A**

*L’amendement COM-9 est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution, de même que les amendements COM-8, COM-19 rectifié, COM-21 rectifié, COM-22 rectifié et COM-20 rectifié.*

**Article 5**

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement COM-11 qui revient sur nos efforts pour mieux encadrer le contenu des bulletins de vote. Ce serait dommage...

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

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements COM-12 et COM-18.

*L'amendement COM-12 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-18.*

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements COM-13 et COM-17.

*L'amendement COM-13 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-17.*

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – De même pour les amendements COM-14 et COM-15.

*Les amendements COM-14 et COM-15 ne sont pas adoptés.*

*L'amendement COM-16 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

**Mme Brigitte Lherbier.** – Je voudrais souligner le problème du taux des prêts bancaires proposés aux candidats, qui est extrêmement élevé. Les banques fixent généralement un taux de 4,5 %, ce qui est prohibitif, alors qu'elles savent qu'elles ne risquent rien et proposent 1 % pour les prêts ordinaires. C'est scandaleux.

**M. François Bonhomme.** – La grande idée de banque de la démocratie est toujours restée dans les limbes. En application de la loi pour la confiance dans la vie politique du 15 septembre 2017, une ordonnance devait prévoir sa création dans un délai de neuf mois, mais elle a été abandonnée. Aujourd'hui, on s'en remet au médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques pour améliorer les relations entre banques et candidats. Or la difficulté d'accès au crédit est réelle. Cela n'autorise pas M. Masson à dire que seuls sont aidés les partis politiques dont les idées sont soutenues par les établissements bancaires. On attend que Mme Belloubet, ministre de la justice, trouve la martingale annoncée.

*La proposition de loi est adoptée sans modification.*

#### EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

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

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – Avis défavorable à cet amendement, par cohérence avec notre position sur la proposition de loi.

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

*La proposition de loi organique est adoptée sans modification.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans les tableaux suivants :*

## PROPOSITION DE LOI

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup> A</b> <b>Recours à des prestataires de paiement pour le financement des campagnes électorales et des partis politiques</b>			
M. MASSON	5	Obligation de désigner un mandataire financier	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	3	Conditions d'octroi des crédits bancaires pour les campagnes électorales	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
M. MASSON	4	Conditions d'octroi des prêts bancaires aux candidats	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Simplification et clarification des règles applicables aux comptes de campagne</b>			
M. MASSON	6	Réduction du périmètre des comptes de campagne	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	7	Réduction du périmètre des comptes de campagne	<b>Rejeté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> ter A (Supprimé)</b> <b>Régime des menues dépenses</b>			
M. MASSON	2	Périmètre des « menues dépenses »	<b>Rejeté</b>
<b>Article 2</b> <b>Clarification de l'inéligibilité pour manquement aux règles de financement des campagnes électorales (élections municipales, départementales, régionales et européennes)</b>			
M. SUEUR	1	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Article 3 bis</b> <b>Inéligibilité des membres du corps préfectoral</b>			
M. MASSON	10	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Article 4 bis A</b>			
M. MASSON	9	Envoi de la propagande électorale par l'État	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
M. MASSON	8	Envoi de la propagande électorale par l'État	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
M. MASSON	19 rect.	Enregistrement de la nuance politique des candidats	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
M. MASSON	21 rect.	Enregistrement de la nuance politique des candidats	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>

M. MASSON	22 rect.	Enregistrement de la nuance politique des candidats	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
M. MASSON	20 rect.	Enregistrement de la nuance politique des candidats	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
<b>Article 5 Contenu des bulletins de vote</b>			
M. MASSON	11	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	12	Possibilité de faire figurer le nom d'un tiers sur le bulletin de vote	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	18	Contenu des bulletins de vote pour les villes de Paris, Lyon et Marseille	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	13	Possibilité d'apposer la photographie d'un tiers sur le bulletin de vote	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	17	Interdiction des photographies sur le bulletin de vote	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	14	Possibilité de faire figurer la photographie d'un animal sur les bulletins de vote	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	15	Interdiction de faire figurer un emblème sur les bulletins de vote	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	16	Juxtaposition des couleurs bleu, blanc et rouge sur les affiches et les circulaires électorales	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>

#### PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup> Clarification de l'inéligibilité pour manquement aux règles de financement des campagnes électorales (élections législatives et sénatoriales)</b>			
M. SUEUR	1	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>

#### **Proposition de loi visant à moderniser la régulation du marché de l'art – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Philippe Bas, président.** – Cette proposition de loi de la présidente de la commission de la culture, notre collègue Catherine Morin-Desailly, fait suite à une table ronde organisée conjointement l'an dernier par nos deux commissions avec les professionnels du marché de l'art.

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – En effet, et c'est à la demande de la commission des lois qu'elle est inscrite à l'ordre du jour du Sénat mercredi prochain.

Malgré ce que laisse entendre son intitulé, cette proposition de loi ne traite ni de l'intégralité du marché de l'art, ni seulement du marché de l'art, mais des ventes volontaires

de meubles aux enchères publiques – qui, en dehors des objets d’art et de collection au sens large, concernent aussi, notamment, les véhicules d’occasion, le matériel industriel et les chevaux.

Jusqu’aux années 2000, suivant une tradition remontant au XVI<sup>e</sup> siècle, les ventes aux enchères publiques de meubles corporels ont été réservées, en France, à des officiers ministériels, les commissaires-priseurs. Plus précisément, ces derniers étaient seuls à pouvoir proposer un meuble corporel aux enchères publiques, constater les enchères et adjuger le bien au mieux-disant des enchérisseurs, au nom et pour le compte du propriétaire ou de son représentant.

La vente aux enchères publiques des autres biens était, elle aussi, réservée par la jurisprudence à des officiers publics ou ministériels, à savoir, pour les immeubles, les notaires et pour les meubles incorporels, les notaires, les huissiers ou les commissaires-priseurs, en fonction de la nature de ces biens.

Le régime français des ventes aux enchères constituait, à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, une singularité dans le paysage européen. Au Royaume-Uni, par exemple, l’activité de ventes volontaires était exercée librement par des sociétés commerciales. Cet état du droit français a été bouleversé par l’irruption du droit communautaire. À la suite d’une réclamation de la société Sotheby’s et d’une mise en demeure de la Commission européenne, la France a dû mettre sa législation en conformité avec le principe de libre prestation de services garanti par le traité de Rome. Ce fut chose faite avec la loi du 10 juillet 2000, qui a partiellement libéralisé ce secteur d’activité. Cette loi du 10 juillet 2000 a établi, pour la première fois, une distinction entre les ventes volontaires aux enchères et les ventes judiciaires, qui comprennent d’une part, les ventes forcées, c’est-à-dire les saisies-ventes, les ventes sur réalisation de gage, les ventes après liquidation judiciaire, et d’autre part, les ventes que l’on peut qualifier de surveillées, c’est-à-dire celles qui, poursuivies par la volonté du propriétaire du bien ou de son représentant, doivent néanmoins être ordonnées ou autorisées par une juridiction, afin que soient préservés l’ensemble des intérêts en cause. Il s’agit notamment des ventes d’immeubles et de fonds de commerce appartenant à des personnes sous tutelle ou de la licitation en vue du partage du produit de la vente d’un bien.

Les offices de commissaires-priseurs ont été supprimés. En leur lieu et place, la loi du 10 juillet 2000 a institué, d’une part, une activité réglementée de ventes volontaires, obligatoirement réalisées, soit par des sociétés de forme commerciale soumises à un régime d’agrément, soit, à titre accessoire, par les notaires et huissiers de justice, et d’autre part, des offices ministériels de commissaires-priseurs judiciaires, conservant le monopole des ventes judiciaires.

Les ventes volontaires furent soumises au contrôle d’une autorité de régulation dénommée Conseil des ventes volontaires.

Les sociétés de ventes volontaires furent également autorisées à recourir à certaines pratiques auparavant prohibées, comme le prix de réserve, la garantie de prix, les avances sur le prix d’adjudication, ou encore les ventes *after sale*.

L’adoption de la directive Services du 12 décembre 2006 rendit inévitable une nouvelle évolution de la législation française. Cette directive, en effet, interdisait aux États membres de subordonner l’accès à une activité de service ou son exercice à un régime d’autorisation, sauf raison impérieuse d’intérêt général. Elle leur imposait également

d'examiner si les exigences de leur système juridique, notamment celles imposant aux prestataires d'être constitués sous une forme juridique particulière, satisfaisaient aux conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité. C'est ainsi que fut adoptée, à l'initiative du Sénat, la loi du 20 juillet 2011 qui détermine encore, en grande partie, le droit applicable. Cette loi a substitué au régime d'agrément un simple régime de déclaration préalable des opérateurs. Elle a, par ailleurs, poursuivi l'assouplissement de la réglementation applicable aux ventes aux enchères et aux activités accessoires des opérateurs.

Ces réformes n'ont, malheureusement, pas donné entière satisfaction. Dictées par la nécessité de mettre la loi française en conformité avec le droit européen, elles avaient également eu pour ambition de rendre son lustre d'antan au marché français. Dans les années 1950, en effet, la France se situait au premier rang mondial pour les ventes aux enchères de meubles. Elle n'est plus qu'au quatrième rang, loin derrière les États-Unis, le Royaume-Uni et, désormais, la Chine. Sur ce terrain, la libéralisation n'a pas eu les effets escomptés : même si le volume total des ventes aux enchères réalisées en France a progressé, cela n'a pas suffi à rattraper notre retard par rapport aux champions mondiaux. Dans le seul secteur des objets d'art et de collection, on estime que la part de marché de la France stagne autour de 6 % du marché mondial.

En outre, pour beaucoup d'anciens commissaires-priseurs, la perte de leur monopole d'officiers ministériels sur l'activité de ventes volontaires et la soumission de cette activité au contrôle d'un organe de régulation extérieur à la profession ont été difficiles à accepter.

Le Conseil des ventes volontaires est composé de onze membres nommés par le Gouvernement qui, pour la majorité d'entre eux, n'appartiennent pas à la profession, à savoir un membre du Conseil d'État, deux conseillers de la Cour de cassation, un membre de la Cour des comptes, trois professionnels en exercice ou retraités, trois personnalités qualifiées et un expert. Le président du Conseil des ventes volontaires est nommé par le garde des sceaux parmi les magistrats. En outre, un magistrat de l'ordre judiciaire, nommé par le garde des sceaux, exerce les fonctions de commissaire du Gouvernement auprès du Conseil. Il est principalement chargé d'instruire les affaires disciplinaires portées devant le Conseil et d'engager les poursuites.

Les missions du Conseil des ventes volontaires sont celles d'une autorité de régulation. Il enregistre les déclarations des opérateurs ; assure l'organisation de la formation professionnelle ; élabore un recueil des obligations déontologiques des opérateurs, soumis à l'approbation du garde des sceaux ; vérifie le respect par les opérateurs de leurs obligations au titre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ; sanctionne les manquements aux lois, règlements et obligations professionnelles applicables aux opérateurs ; observe l'économie des enchères, depuis 2011.

Le Conseil est financé par une cotisation obligatoire sur les honoraires perçus par les opérateurs à l'occasion des ventes volontaires qu'ils organisent sur le territoire national.

Certains opérateurs reprochent au Conseil des ventes volontaires d'exercer un contrôle inutilement tatillon sur leur activité, sans réussir à prévenir les scandales qui défraient occasionnellement la chronique. Quoiqu'il en soit, les professionnels peuvent légitimement s'interroger sur les raisons qui ont conduit le législateur à soumettre leur activité au contrôle d'une autorité *ad hoc*. Ce n'est pas le cas pour des activités connexes comme les ventes de meubles de gré à gré, par exemple celles que réalisent les galeristes et autres

marchands d'art. Certes, le procédé des enchères présente des risques spécifiques de fraude. Mais les risques de blanchiment, de recel d'objets volés ou, plus simplement, de tromperie sur la chose vendue ne sont pas moindres lors de ventes de gré à gré. Plus généralement, la plupart des activités commerciales s'exercent librement sans être soumises, ni à des conditions d'accès à la profession, ni à des règles déontologiques spécifiques, ni au contrôle d'autorités spécialisées, mais seulement aux lois et règlements et au contrôle des administrations ministérielles et des juridictions compétentes.

Plusieurs rapports importants ont été rendus, au cours des dernières années, sur la régulation des ventes aux enchères de meubles et tout particulièrement d'œuvres d'art : un de Mmes Catherine Chadelat et Martine Valdes-Boulouque au garde des sceaux en 2014, un du député Stéphane Travert sur le marché de l'art en 2016 et, enfin, un de Mme Henriette Chaubon et Me Édouard de Lamaze sur l'avenir de la profession d'opérateur de ventes volontaires, remis à la garde des sceaux en décembre 2018. Ces réflexions sont, jusqu'à présent, restées lettre morte.

Grâce à l'initiative de nos collègues, ce sujet arrive enfin à l'ordre du jour du Parlement. La proposition de loi visant à moderniser la régulation du marché de l'art, constituée d'un article unique, tend à instituer, en lieu et place du Conseil des ventes volontaires, un Conseil des maisons de vente, dont les missions et prérogatives, l'organisation interne et la composition seraient sensiblement modifiées. Ce Conseil, qui resterait un établissement de droit privé chargé d'une mission de service public, se verrait doté d'attributions nouvelles, outre celles qui incombent aujourd'hui au Conseil des ventes volontaires. Il serait chargé « de représenter auprès des pouvoirs publics les opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques », ce qui l'apparenterait sur ce point à une instance ordinaire ou à une organisation professionnelle. Il aurait pour tâche d'informer les professionnels et le public sur la réglementation applicable. Il aurait pour mission « de soutenir et de promouvoir l'activité des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques ». Corrélativement, une partie du produit des cotisations acquittées par les opérateurs de ventes volontaires pourrait être affectée au financement d'actions de soutien à cette activité sur le territoire. Enfin, le Conseil serait désormais seul chargé d'organiser la formation aux ventes volontaires et il serait en outre compétent pour en « définir les principes ».

L'organisation du Conseil serait également modifiée, puisqu'il se composerait de trois organes : un collège, une commission des différends et des sanctions et une commission d'instruction. La composition du collège différerait profondément de celle du Conseil des ventes volontaires. Les représentants de la profession y deviendraient majoritaires et ils seraient désormais élus par leurs pairs, selon des modalités propres à « assurer la représentation de la diversité des opérateurs (...) en termes de taille de structures et d'implantation géographique ». Le pouvoir de nomination du président du Conseil appartiendrait toujours au garde des sceaux, mais il s'exercerait désormais « sur proposition des membres du Conseil ».

L'exercice, par le Conseil, de ses missions disciplinaires serait profondément renouvelé. Cette mission appartiendrait désormais à une commission des différends et des sanctions, organiquement distincte du collège, sur le modèle de ce qui existe dans certaines autorités publiques ou administratives indépendantes. La commission des différends et des sanctions serait composée de trois membres, nommés par le garde des sceaux pour une durée de quatre ans : un membre du Conseil d'État, un conseiller à la Cour de cassation et une personnalité ayant cessé d'exercer depuis moins de cinq ans l'activité d'opérateur de ventes



volontaires aux enchères publiques. Les fonctions de membre du collège et de membre de la commission des différends et des sanctions seraient incompatibles.

Compte tenu de la composition du collège, la création d'un organe disciplinaire distinct, composé de membres nommés dont deux magistrats, serait de nature, selon les auteurs de la proposition de loi, à « éviter tout conflit d'intérêts dans l'exercice de l'autorité disciplinaire ». En outre, les membres de la commission des différends et des sanctions bénéficieraient de garanties d'indépendance renforcées.

Alors que l'instruction préalable des affaires disciplinaires et l'engagement des poursuites relèvent aujourd'hui de la compétence du commissaire du Gouvernement auprès du Conseil des ventes volontaires, ces attributions appartiendraient désormais à une commission composée d'un magistrat de l'ordre judiciaire, en activité ou honoraire, et d'un professionnel ayant cessé d'exercer depuis moins de cinq ans, désignés par le garde des sceaux.

Autre nouveauté, la proposition de loi prévoit qu'une sanction pécuniaire puisse être prononcée à l'égard d'un opérateur, outre l'avertissement, le blâme et l'interdiction temporaire ou définitive d'exercer. Enfin, toutes les décisions de la commission des différends et des sanctions seraient désormais rendues publiques.

L'inscription de ce texte à l'ordre du jour du Sénat est l'occasion, pour nous, de nous interroger sur la pertinence du maintien d'une autorité de régulation propre au secteur des ventes volontaires de meubles aux enchères.

L'existence d'une telle autorité de régulation est une spécificité française. Sans doute cette activité doit-elle être soumise à une réglementation. Sans doute des contrôles sont-ils nécessaires, pour éviter les risques de fraude liés au procédé des enchères ainsi que les risques de recel et de blanchiment particulièrement élevés dans le secteur du marché de l'art. Néanmoins, ces contrôles pourraient être du ressort de services ministériels financés par l'impôt, comme c'est le cas d'autres activités présentant le même genre de risques.

J'ai toutefois pu constater, au cours des auditions que j'ai conduites, qu'il n'existait aucun consensus pour s'engager dans cette voie, ni parmi les professionnels, ni parmi les administrations compétentes. Pour beaucoup, le maintien d'une autorité de régulation *ad hoc* est non seulement indispensable pour protéger efficacement les vendeurs et acquéreurs, mais c'est aussi le moyen de préserver l'image très positive dont jouissent les maisons de vente françaises à l'étranger. En d'autres termes, un système de régulation plus rigoureux, en ce qu'il garantit la sécurité des ventes et prémunit contre les fraudes, peut aussi constituer un avantage comparatif dans un marché mondial très compétitif.

Je vous propose donc d'approuver, dans ses grandes lignes, la réforme du système de régulation proposée par nos collègues.

En particulier, il ne me paraît ni choquant ni contraire à nos principes constitutionnels ou au droit européen que les professionnels deviennent majoritaires au sein du collège du Conseil des maisons de vente. Les modalités d'élection des représentants de la profession devront être définies par voie réglementaire, conformément aux objectifs fixés par la proposition de loi, qui me paraissent tout à fait opportuns afin que les petites maisons de ventes, notamment celles qui sont établies en province, soient convenablement représentées à côté des géants du secteur.

Je vous proposerai néanmoins de recentrer les missions du Conseil sur ses fonctions de régulation, et de préciser ou clarifier son organisation interne, ainsi que les prérogatives et les règles de fonctionnement de ses différents organes. Par ailleurs, je vous proposerai plusieurs amendements visant à poursuivre la modernisation de la régulation des ventes aux enchères, dans l'esprit de la proposition de loi et en plein accord avec son auteure. Ces diverses mesures complémentaires sont largement inspirées des différents rapports qui ont été remis sur le sujet. J'ai choisi de ne retenir que celles qui font l'objet d'un large consensus, afin de ne pas retarder l'adoption de cette proposition de loi par des dispositions susceptibles de faire polémique ou de heurter certains intérêts.

**M. Philippe Bas, président.** – Ce sujet est important, y compris sur le plan économique. La législation n'est pas très ancienne, mais elle n'a pas donné satisfaction.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Merci de cet exposé très intéressant. Les professions judiciaires sont un peu bouleversées. La suppression de l'office de commissaire-priseur a créé perturbation et insécurité. Le concours de commissaire-priseur était particulièrement intéressant, mêlant histoire de l'art et connaissances juridiques très poussées. Au-delà de la régularité des ventes et de la surveillance des enchères, c'était une compétence spécifique. Il est dommage de noyer une profession dans un ensemble.

Des équivalences existent-elles avec d'autres professions ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je ne vois aucun inconvénient à ce qu'il y ait un peu plus de professionnels et un peu moins d'énarques au sein du Conseil, mais en quoi ce remodelage parfaitement bureaucratique changera-t-il l'activité des salles de vente ? Ce n'est pas la faute du Conseil si les ventes baissent en France.

**M. François Bonhomme.** – Le marché de l'art est en constante évolution. Il a plus que doublé en dix ans. Les ventes d'art se chiffrent à 27 milliards d'euros. Alors que le volume d'activité a explosé, la France a perdu des parts de marché de manière considérable. La France, qui détenait 50 % du marché de l'art dans les années 1950, est tombée à 6 %. La dégringolade est continue, au point que Drouot n'existe quasiment plus. Ce sont les maisons chinoises, américaines et anglaises qui dominent le marché.

La France ne réserve plus la vente à des officiers ministériels afin de respecter la législation européenne.

Je ne suis pas sûr que le remodelage du Conseil des ventes volontaires soit de nature à changer la donne dans la mesure où l'essentiel de l'activité se déroule sur des marchés largement internationalisés qui sont hors de son contrôle.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – J'irai dans le même sens que nos collègues. La proposition de loi contient sans doute des mesures positives, mais je ne suis pas sûr qu'elles suffisent à relancer le marché de l'art en France et à rendre sa place à notre pays. Nous avons déposé trois amendements strictement repris du rapport Chaubon-Lamaze remis à la garde des sceaux. Ces remarques opportunes n'ont pas été reprises par la proposition de loi.

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Je précise à Brigitte Lherbier que, désormais, la profession de commissaire-priseur n'est plus judiciaire, c'est une activité civile réglementée.

**M. Philippe Bas, président.** – C'est ainsi depuis 2000.

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Une formation allégée existe pour les notaires et les huissiers.

La proposition de loi, à elle seule, ne règle pas tous les problèmes. Au-delà de la régulation du secteur, il faut notamment s’attacher à développer un esprit plus entrepreneurial au sein de nos maisons de vente. Je vous proposerai de compléter le texte par des mesures de nature à stimuler leur activité.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article unique*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Même composé majoritairement de représentants de la profession, le Conseil des maisons de vente doit rester une autorité de régulation. Ses attributions ne sauraient se confondre avec celles d’un ordre ou d’une organisation professionnelle. C’est pourquoi mon amendement COM-4 réorganise l’exposé des missions du Conseil et supprime celle consistant à « représenter auprès des pouvoirs publics les opérateurs de ventes volontaires ».

En outre, s’il n’y pas d’objection à ce que le Conseil se voie expressément confier la mission de soutenir et de promouvoir l’activité des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, ce ne peut être que par des actions répondant à l’intérêt collectif de la profession. Au regard du droit européen de la concurrence et du droit pénal interne, en effet, il est préférable d’exclure expressément toute aide, financière ou autre, qui favoriserait un opérateur par rapport à ses concurrents.

S’agissant de la formation des opérateurs, son organisation relèverait désormais du seul Conseil des maisons de vente, mais la définition de ses principes doit rester de la compétence du pouvoir réglementaire.

L’amendement renforce par ailleurs les prérogatives du Conseil dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, en lui confiant un pouvoir de contrôle sur place, conformément aux exigences de la cinquième directive anti-blanchiment.

Enfin, l’amendement consacre les missions du Conseil consistant à prévenir ou à concilier les différends d’ordre professionnel entre les opérateurs, ainsi qu’à examiner les réclamations faites contre eux à l’occasion de l’exercice de leur profession.

*L’amendement COM-4 est adopté.*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – La commission d’instruction constituerait un organe distinct du nouveau Conseil des maisons de vente. Avec l’amendement COM-5, je propose de clarifier ce point et de fixer les règles applicables en cas d’empêchement ou de départ simultané d’un membre titulaire et de son suppléant ainsi qu’en cas de désaccord des deux membres de la commission d’instruction. Enfin, je propose d’attribuer à la commission d’instruction, plutôt qu’à la commission des différends et des sanctions – rebaptisée commission des sanctions –, la faculté de proposer un règlement amiable aux différends portés à sa connaissance. Une fois l’action disciplinaire engagée, le rôle de la juridiction disciplinaire n’est pas de concilier les parties à un litige de nature civile.

*L’amendement COM-5 est adopté.*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Mon amendement COM-6 a pour objet de déplacer les dispositions relatives au financement du conseil immédiatement après celles qui concernent ses missions plutôt qu’au milieu des articles qui définissent ses organes. En outre, je vous propose de maintenir l’obligation pour le Conseil de désigner un commissaire aux comptes et de se soumettre au contrôle de la Cour des comptes. Enfin, l’amendement prévoit diverses améliorations et simplifications rédactionnelles.

*L’amendement COM-6 est adopté.*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Il ne saurait être question de faire siéger des représentants de l’État au sein d’un organisme de droit privé, qui plus est en tant que membres minoritaires. Rien ne s’oppose, en revanche, à la présence en son sein de personnalités qualifiées nommées par les ministres compétents. C’est ce que prévoit mon amendement COM-7.

*L’amendement COM-7 est adopté.*

*L’amendement rédactionnel COM-8 est adopté.*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L’exercice des pouvoirs de mise en demeure pour faire cesser un manquement et de suspension d’une vente ou de l’activité de ventes volontaires exigeant la plus grande célérité, il est préférable de les confier à une autorité unique plutôt qu’à un organe collégial. Je vous propose donc, à l’amendement COM-9, d’attribuer ce pouvoir au président de la commission des sanctions. Par ailleurs, il est nécessaire de garantir le respect du principe du contradictoire à l’occasion de la prolongation d’une suspension, ce que le droit en vigueur ne prévoit pas.

*L’amendement COM-9 est adopté.*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L’amendement COM-10 concerne les sanctions disciplinaires susceptibles d’être prononcées par la commission des sanctions.

La proposition de loi prévoit d’instituer une sanction pécuniaire, qui peut s’avérer plus dissuasive que les sanctions actuelles. Cela me semble utile. Toutefois il est souhaitable que cette sanction pécuniaire puisse être prononcée à titre principal ou complémentaire, à la place ou en sus de toute autre sanction. En outre, conformément au principe de légalité des peines, il est nécessaire de plafonner cette sanction pécuniaire par la loi. En cas de cumul de procédures disciplinaire et pénale, et conformément à une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne saurait dépasser le montant le plus élevé de l’une des sanctions encourues.

Ensuite, la proposition de loi prévoit que le représentant légal d’une maison de vente puisse lui-même faire l’objet de sanctions disciplinaires, en cas de faute personnelle. Là encore, cela me paraît être une innovation bienvenue. Je vous propose de préciser la rédaction de cette disposition et de soumettre le représentant légal à toute la gamme des sanctions, à l’exclusion des sanctions pécuniaires.

*L’amendement COM-10 est adopté.*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Au regard de ses conséquences potentielles, il paraît préférable de ne pas systématiser la publication des sanctions disciplinaires, mais de lui conserver le caractère d’une sanction complémentaire, soumise au

principe de proportionnalité. Quant aux décisions de suspension, eu égard à leur caractère conservatoire, il n'apparaît pas opportun d'autoriser leur publication. Mon amendement COM-11 modifie la proposition de loi en ce sens.

*L'amendement COM-11 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-12 est adopté.*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L'amendement COM-13 prévoit une disposition transitoire.

*L'amendement COM-13 est adopté.*

### *Articles additionnels*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L'amendement COM-14 vise à faire revivre le titre de commissaire-priseur.

*L'amendement COM-14 est adopté.*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L'amendement COM-15 étend à la vente de meubles incorporels, tels que les fonds de commerce, le régime des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques défini par le code de commerce. Il a d'ores et déjà été décidé d'étendre la compétence des commissaires-priseurs judiciaires et des futurs commissaires de justice aux ventes judiciaires de meubles incorporels. Seraient toutefois exclus les meubles incorporels dont la vente est régie par des dispositions particulières, tels que les titres financiers cotés, les biens dont la cession est soumise à autorisation ou à agrément, ou encore les biens incessibles.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je trouve étrange de mettre sur le même plan la vente d'un fonds de commerce et celle des meubles qu'il contient. S'il y a un problème dans ce secteur, c'est que des choses bizarres se passent. Cela demande une certaine technicité. C'est souvent l'avenir d'une entreprise qui est en jeu.

**M. Philippe Bas, président.** – Pourquoi voulons-nous que le Conseil des ventes volontaires couvre les fonds de commerce ?

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Il n'existe aujourd'hui aucun régime légal propre à la vente des meubles incorporels. Étendre à ce type de biens le régime des ventes volontaires serait de nature à créer un marché nouveau.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Les fonds de commerce se vendent bien.

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Pas aux enchères.

*L'amendement COM-15 est adopté.*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L'amendement COM-1 est satisfait par mon amendement COM-15.

*L'amendement COM-1 n'a plus d'objet.*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L’amendement COM-16 a pour objet d’étendre la compétence des opérateurs de ventes volontaires aux ventes dites « surveillées », qui sont actuellement comprises dans les ventes judiciaires et réservées aux commissaires-priseurs judiciaires. Il s’agit d’une recommandation du rapport Chaubon-Lamaze, à laquelle la chancellerie se dit favorable.

Il appartiendra, pour cela, au Gouvernement de modifier par voie réglementaire les articles concernés du code de procédure civile.

En attendant, l’amendement vise simplement à supprimer, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022, le monopole des commissaires de justice sur ces ventes surveillées, tout en confirmant leur monopole sur les ventes forcées.

*L’amendement COM-16 est adopté.*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L’amendement COM-17 concerne les officiers publics aujourd’hui habilités à réaliser des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques dans le cadre de leur office, à savoir les notaires et les huissiers de justice.

**Mme Brigitte Lherbier.** – À chacun son métier ; c’est bien pour cela qu’il y a tant de problèmes sur le marché de l’art...

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Nous supprimons ici une distorsion de concurrence.

*L’amendement COM-17 est adopté.*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L’amendement COM-18 vise à alléger le formalisme lié aux ventes de gré à gré réalisées par des opérateurs de ventes volontaires.

*L’amendement COM-18 est adopté.*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L’amendement COM-19 autorise le regroupement du livre de police et du répertoire des procès-verbaux.

*L’amendement COM-19 est adopté.*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L’amendement COM-20 tend à inscrire une jurisprudence dans la loi.

On appelle « folle enchère » le fait, pour l’adjudicataire d’un bien, d’avoir enchéri au-delà de ses capacités financières. Si l’adjudicataire ne paie pas, le vendeur a le droit de remettre le bien en vente aux enchères. À défaut, et au terme d’un délai de trois mois, la vente est résolue de plein droit, sans préjudice des dommages et intérêts dus par l’adjudicataire défaillant.

Cette résolution de plein droit a été prévue par le législateur dans le seul intérêt du vendeur, et l’adjudicataire défaillant ne saurait s’en prévaloir pour se soustraire à son obligation de payer, comme l’a confirmé la Cour de cassation dans un arrêt du 10 décembre 2014. Dans un souci d’accessibilité du droit, je vous propose d’inscrire dans la loi cette jurisprudence parfaitement équitable.

*L'amendement COM-20 est adopté.*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement COM-2 porte sur la compétence des opérateurs de ventes volontaires dans la réalisation des inventaires successoraux.

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – La procédure civile relève du domaine réglementaire.

**M. Philippe Bas, président.** – Votre amendement est malheureusement contraire à l'article 41 de la Constitution, mon cher collègue.

*L'amendement COM-2 n'est pas adopté.*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L'amendement COM-3 tend à introduire dans la loi une nouvelle exception au droit de reproduction, composante du droit d'exploitation, qui est un droit patrimonial appartenant à l'auteur d'une œuvre de l'esprit.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – C'est également une idée tirée du rapport Chaubon-Lamaze. Nous n'avons rien inventé...

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Autant il me paraît légitime que l'organisateur d'une vente judiciaire intervenant en application de la loi ou sur l'ordre d'un juge soit dispensé d'obtenir et de payer le droit de reproduction des œuvres dans son catalogue, autant la justification d'une telle entorse au droit d'auteur me paraît beaucoup moins évidente en cas de vente volontaire. Les associations d'auteurs nous ont d'ailleurs fait savoir qu'ils y verraient une spoliation.

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

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

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article unique</b>			
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	4	Missions du Conseil des maisons de vente	<b>Adopté</b>
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	5	Statut, missions et fonctionnement de la commission d'instruction	<b>Adopté</b>
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	6	Dispositions financières	<b>Adopté</b>
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	7	Composition du collège : les non-professionnels	<b>Adopté</b>
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	8	Rédactionnel	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DEROMEDI, rapporteur	9	Procédure de mise en demeure et de suspension	Adopté
Mme DEROMEDI, rapporteur	10	Sanctions disciplinaires	Adopté
Mme DEROMEDI, rapporteur	11	Publication des décisions de la commission des sanctions et de son président	Adopté
Mme DEROMEDI, rapporteur	12	Rédactionnel	Adopté
Mme DEROMEDI, rapporteur	13	Disposition transitoire	Adopté
<b>Articles additionnels après l'article unique</b>			
Mme DEROMEDI, rapporteur	14	Titre de commissaire-priseur	Adopté
Mme DEROMEDI, rapporteur	15	Extension aux meubles incorporels du régime légal des ventes de meubles aux enchères publiques	Adopté
M. SUEUR	1	Extension aux meubles incorporels du régime légal des ventes de meubles aux enchères publiques	Satisfait ou sans objet
Mme DEROMEDI, rapporteur	16	Extension de la compétence des opérateurs de ventes volontaires aux ventes judiciaires autres que les ventes forcées	Adopté
Mme DEROMEDI, rapporteur	17	Notaires et huissiers de justice réalisant des ventes volontaires	Adopté
Mme DEROMEDI, rapporteur	18	Formalisme des ventes de gré à gré	Adopté
Mme DEROMEDI, rapporteur	19	Regroupement du livre de police et du répertoire des procès-verbaux	Adopté
Mme DEROMEDI, rapporteur	20	Résolution de la vente après folle enchère	Adopté
M. SUEUR	2	Compétence des opérateurs de ventes volontaires pour réaliser les inventaires successoraux	Rejeté
M. SUEUR	3	Exemption du droit de reproduction au bénéfice des opérateurs de ventes volontaires	Rejeté

### **Proposition de loi tendant à renforcer l'encadrement des rave-parties et les sanctions à l'encontre de leurs organisateurs – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Henri Leroy, rapporteur.** – La proposition de loi déposée par Mme Pascale Bories et plusieurs membres du groupe Les Républicains, que nous examinerons en séance publique le 22 octobre prochain, tend à résoudre un problème récurrent, auquel les élus nationaux et les maires demandent de longue date une solution. Il s'agit, face à une réponse



insuffisante de l'État, de mieux encadrer l'organisation de rassemblements festifs généralement connus sous le nom de « *rave parties* » hors des lieux spécialement aménagés à cet effet, voire sans autorisation. Ces rassemblements appellent, de la part des pouvoirs publics, une attention particulière du fait des troubles qu'ils peuvent susciter pour le voisinage et l'environnement, et des dangers qu'ils comportent pour les participants.

En l'état, le régime d'encadrement mis en place en 2002 ne fonctionne pas. Ce régime spécifique a transféré aux préfets les pouvoirs de police relatifs à ce que les organisateurs appellent non plus des « *rave parties* », mais des « *free parties* » ou « fêtes libres », et qui sont qualifiées de « rassemblements exclusivement festifs à caractère musical » par l'article L. 211-5 de code de la sécurité intérieure.

Ce régime est juridiquement très particulier. Il est présenté comme un régime de déclaration, mais s'apparente en fait à un régime d'autorisation. Le préfet peut refuser de délivrer un récépissé et même interdire le rassemblement sur le fondement de l'article L. 211-7 du code de la sécurité intérieure. À l'inverse, il doit engager une concertation avec les organisateurs si leur projet n'offre pas de garanties suffisantes. Cela peut le conduire à trouver un lieu pour l'organisation du rassemblement et à devenir, en pratique, coorganisateur de l'évènement.

Vu l'ambiguïté de ce régime, il n'est pas étonnant que l'attitude de l'État ait oscillé entre des périodes d'appui aux organisateurs et des périodes de répression, pour se stabiliser aujourd'hui sur une position de tolérance face à une situation d'illégalité.

J'ai eu d'assez grandes difficultés à obtenir des statistiques récentes, mais il semble que, en moyenne, seuls deux récépissés sont délivrés chaque année, ce qui veut dire qu'il n'y a que deux rassemblements légaux sur les quelque huit cents susceptibles d'être déclarés chaque année. Or ces rassemblements, qui peuvent réunir plusieurs dizaines de milliers de participants, se tiennent quand même. Les services de l'État, ne voulant pas aller jusqu'à les interdire, tolèrent ces évènements, tout en prévoyant la présence des services de police ou, plus fréquemment, de gendarmerie et des pompiers ; ils essaient également de les accompagner, notamment pour mettre en place une réduction des risques liés aux addictions.

Cette solution n'est guère satisfaisante, puisqu'elle revient à admettre le phénomène, sans garantir la sécurité des participants ni limiter suffisamment les nuisances. Le nombre de condamnations, qui m'a été communiqué par la chancellerie paraît faible : en 2018, il y a eu soixante-dix condamnations à des peines d'amende, dont le montant moyen s'élève à 418 euros, et deux confiscations de matériel.

Paradoxalement, cet arsenal législatif et réglementaire comporte un angle mort. Pour concentrer les ressources des préfetures sur les rassemblements les plus importants, le régime d'encadrement actuel ne se déclenche qu'au-delà d'un seuil fixé par décret, qui est actuellement de 500 participants prévu. En deçà de ce seuil, c'est le maire seul qui fait face à ces évènements.

Or, comme aucune disposition spécifique n'est prévue, les « fêtes libres » de moins de 500 participants ne relèvent d'aucune police particulière, et elles sont donc assimilées à de simples réunions. Il suffit donc de l'autorisation du propriétaire du terrain pour qu'elles puissent se tenir. Cela est d'autant plus paradoxal que, contrairement à ces « fêtes libres », le moindre spectacle amateur doit être déclaré au maire. Or plus de 3 200 de ces fêtes

se tiennent chaque année, principalement, mais pas uniquement, dans la France de l'Ouest, et très majoritairement en zone rurale.

Face à cette situation, la proposition de loi prévoit d'abaisser le seuil qui déclenche l'obligation de déclaration au préfet, et de renforcer les sanctions, en doublant la durée de saisie administrative du matériel et en transformant l'infraction de non-déclaration ou d'organisation malgré l'interdiction d'une contravention de cinquième classe en un délit.

On ne peut que partager l'objectif des auteurs de la proposition de loi. Néanmoins, un certain nombre de difficultés se posent.

Tout d'abord, abaisser le seuil déclenchant la déclaration au préfet relève du domaine réglementaire et non du domaine de la loi ; le ministère de l'intérieur et la chancellerie ont appelé notre attention sur ce point avec beaucoup de vigueur.

Ensuite, étant donné la réticence des services préfectoraux à mettre en œuvre le dispositif actuel, il n'est pas sûr qu'augmenter le nombre d'évènements dont la responsabilité leur incomberait soit d'une quelconque efficacité pour les maires.

Je vous proposerai donc de remédier à l'angle mort actuel que constituent les rassemblements de moins de 500 participants en prévoyant qu'une déclaration soit obligatoirement faite au maire. Cela permettra à ce dernier d'être informé et de pouvoir agir à temps par la concertation ou, si nécessaire, par l'interdiction. En cas de non-déclaration ou d'interdiction de l'évènement, la possibilité de saisie du matériel sera ouverte, ce qui n'est pas possible à l'heure actuelle pour les rassemblements de moins de 500 participants.

Pour ce qui concerne le renforcement des sanctions, la transformation de la contravention actuelle en un délit me paraît constituer une réponse adéquate et proportionnée au trouble que causent les rassemblements illégaux. La qualification en délit permettra désormais à la police judiciaire de conduire des enquêtes en flagrance et des interrogatoires, ce qui n'est pas possible à l'heure actuelle. L'intention des auteurs de la proposition de loi est claire et, me semble-t-il, raisonnable : il s'agit non pas d'interdire les « fêtes libres » de musique techno parce qu'elles auraient une mauvaise image ou que ce genre de musique serait déplaisant, mais d'inciter les organisateurs à respecter le cadre légal pour la sécurité des participants et le respect de l'ordre public, des populations et de l'environnement.

Dès lors, plus qu'une peine de prison, qui ne sera de toute façon guère appliquée, je vous proposerai de prévoir, ainsi que cela est prévu pour les dégradations à l'article L. 322-1 du code pénal, que la peine encourue pour le nouveau délit soit une amende de 3 750 euros et des travaux d'intérêt général ; je vous le rappelle, la durée maximale de ces travaux est de 400 heures, soit 53 jours de travail effectif, contre 120 heures au maximum à l'heure actuelle. La rédaction de l'article relatif au délit doit être précisée afin d'être pleinement conforme au principe de légalité des délits et des peines et de permettre la confiscation des biens saisis.

Par ailleurs, le doublement de la période de saisie administrative qu'envisage la proposition de loi serait disproportionné. Cette mesure n'est pas prise sous le contrôle d'un juge et nous envisageons d'en étendre l'application à tous les rassemblements de moins de 500 personnes. Aussi, porter la durée de cette confiscation de six mois à un an ferait courir à cette mesure un risque de censure que je suis d'autant moins enclin à courir qu'il s'agit d'un des moyens les plus efficaces pour faire cesser, sur le terrain, les rassemblements illégaux.

J'ai enfin souhaité appuyer le maire dans son dialogue avec les organisateurs et, si possible, sortir de la situation actuelle de tolérance de l'illégalité. Afin de relancer le dialogue entre les pouvoirs publics et les organisateurs qui disent vouloir entrer dans la légalité et démontrer leur sérieux, je vous propose qu'une charte de l'organisation de ces rassemblements soit rédigée par les pouvoirs publics après négociation avec les organisateurs. Ceux qui y adhéreront feront la preuve de leur engagement à respecter la loi, ce qui facilitera leur dialogue avec les maires et avec les préfets.

Le régime des « fêtes libres » a vocation à se fondre dans le régime général des spectacles, festivals et événements culturels, mais les organisateurs de ces rassemblements restent sur les marges du droit. Il faut donc permettre à ceux qui souhaitent entrer dans la légalité de le faire, sanctionner les autres et surtout redonner aux maires les moyens d'agir pour la sécurité des personnes, la tranquillité et l'ordre public et la protection de l'environnement.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Cet exposé était très intéressant ; ce sujet délicat concerne de nombreux maires des zones rurales. J'ai personnellement travaillé à cette question avec la gendarmerie de Cambrai, où une ancienne zone militaire est utilisée régulièrement pour l'organisation de *rave parties*. En tout état de cause, que la fête soit légale ou non, ses dégâts sont importants : les champs sont détériorés et on déplore aussi des dégâts humains, avec l'usage de drogues, qui peut éventuellement occasionner des surdoses.

Je suis tout à fait convaincue par l'idée de la charte de bonne organisation et par le fait que le maire donne son accord ; cela dit, le préfet doit être intégré au dispositif général, et il doit pouvoir s'opposer. Aujourd'hui, vu le nombre de personnes impliquées, on laisse les choses se faire...

Je veux par ailleurs saluer la gendarmerie ; heureusement qu'elle est là dans les zones rurales, car c'est elle qui y fait régner l'ordre public.

**M. François Bonhomme.** – Voilà bien un domaine sorti des radars de la puissance publique. Deux récépissés sur huit cents rassemblements ; autrement dit, l'essentiel se passe en dehors des procédures... Ces procédures sont impuissantes à réguler ce phénomène, d'autant qu'elles s'adressent à un public qui refuse par principe toute espèce de déclaration préalable. On le sait, les jeunes aiment la transgression, qui est d'ailleurs devenue la valeur moderne par excellence, quel que soit l'âge. Je vous laisse donc imaginer, mes chers collègues, la qualité du dialogue entre un maire, même préalablement informé, et un rassemblement de 15 000 participants à une telle fête...

L'aspect le plus tragique de cette situation réside dans les surdoses, les décès, les dégâts considérables pour les agriculteurs, s'agissant d'un phénomène qui touche surtout les zones rurales, et les ravages considérables pour la biodiversité, à laquelle les jeunes sont pourtant censés être sensibles.

Même si les mesures proposées ne permettront sans doute pas de résorber à elles seules ce problème, qui est grave, mais que les autorités publiques ne veulent pas traiter, je suis favorable au texte. Cela dit, la sanction la plus efficace, malheureusement peu pratiquée, est la saisie du matériel, car, sans matériel, il n'y a pas de fête possible. Du reste, on ne contrôle jamais le volume des grandes enceintes installées dans des lieux inadéquats, et on se retrouve ainsi avec des jeunes sourds et appareillés à quarante ans...

Enfin, il y a des atteintes sexuelles graves ; ce sujet est étonnamment passé sous silence dès que l'on aborde le sujet des *free parties* ; on ne veut pas le traiter au motif que l'on aborde un milieu supposé moderne. C'est pourtant un sujet réel ; des atteintes sexuelles graves et massives ont lieu dans de tels endroits.

**M. Philippe Bas, président.** – Je crois qu'il faut nommer les choses, en effet. De nombreux mineurs se réunissent dans le cadre de ces fêtes et s'exposent à des relations sexuelles non consenties. Il n'est pas défendu d'en discuter.

**M. Jérôme Durain.** – La construction législative et réglementaire a été, sur ce sujet, progressive, hésitante ; on a procédé par tâtonnements, et on comprend bien le souci des auteurs du texte.

Sans doute peut-on ne considérer que le volet transgressif, les risques des *rave parties*, mais ce n'est pas que cela, il y en a qui se passent correctement. Le phénomène a d'ailleurs perdu beaucoup de son ampleur, il y a peu de *rave parties* si problématiques que cela.

Le texte qui nous est soumis règle-t-il les problèmes ? Je n'en suis pas persuadé. Je ne pense pas que les mesures proposées soient de nature à convaincre les organisateurs de se plier à de nouvelles contraintes ; au contraire, cela les poussera encore davantage à faire le choix de l'illégalité. Les organisateurs ont déjà les plus grandes difficultés à trouver des terrains, et il arrive même qu'un propriétaire qui avait fait part de son accord change d'avis au dernier moment, sous la pression de ses voisins.

Les participants sont plutôt responsables, et il faut accompagner cette responsabilité, dialoguer. Évitions de faire retomber la scène techno alternative dans la clandestinité ; cela ne bénéficiera à personne, ni aux riverains, ni au maire, ni aux organisateurs, ni aux fêtards. On a besoin que les fêtes soient déclarées, contrôlées, accompagnées, dans de bonnes conditions de sécurité ; laissons les jeunes faire la fête tant qu'ils n'embêtent pas les autres.

La proposition de charte et la déclaration préalable sont positives, mais le durcissement proposé fera basculer, je le crains, ces fêtes dans la clandestinité.

**M. Philippe Bas, président.** – Notre rapporteur pense que c'est précisément parce que les organisateurs de ces rassemblements s'inscrivent en dehors de la légalité qu'il faut les sanctionner. Vous dites au contraire que, si l'on applique la loi, ils se mettront encore plus dans l'illégalité. Il faudra sortir de ce débat, mais c'est intéressant.

**M. Alain Marc.** – Un ancien ministre de l'intérieur, devenu par la suite Président de la République, a demandé que puisse se tenir dans le Larzac une *rave party*. Les effectifs de forces de l'ordre étaient suffisants pour que cela se passe bien, mais on avait constaté *a posteriori* que le bilan environnemental était très négatif.

On constate toutefois que de nombreuses *rave parties* ne sont pas déclarées et que la gendarmerie locale n'est jamais assez nombreuse pour contrôler les entrées et l'introduction de produits stupéfiants. Ces fêtes ne peuvent donc se passer dans de bonnes conditions.

Il faut donc, évidemment, aller vers l'obligation de déclaration. Si ce n'est pas le cas, il faut une saisie immédiate du matériel, quelles que soient les conséquences, car force doit toujours rester à la loi.

**M. André Reichardt.** – Je rends hommage aux auteurs et au rapporteur du texte, mais je m'inquiète de la charge nouvelle confiée aux maires, dès lors qu'une *rave party* est sous le seuil de participants exigeant une déclaration en préfecture ; cela doit être mis en relation avec les pouvoirs de police du maire, que nous examinons ces jours-ci en séance publique.

Je veux attirer l'attention sur la faiblesse des moyens dont disposent les maires qui n'ont pas de police municipale. Avec une telle mesure, les maires auront un nouveau pouvoir de police, ils devront accorder une autorisation, si j'ai bien compris, et ils devront alors mettre en application ce pouvoir de police, alors qu'ils sont tributaires des possibilités d'intervention des forces locales de sécurité ; or, en zone rurale, les gendarmes sont souvent appelés, tant par le maire que par les particuliers, et la brigade n'est jamais là où on l'attend...

Ainsi, je veux insister sur la nécessité, si les amendements du rapporteur sont adoptés, d'accompagner les maires dans leurs pouvoirs de police. Si un maire doit se présenter seul face à plusieurs centaines ou milliers de personnes, sa sécurité est compromise.

Par ailleurs, la saisie du matériel me paraît une option très dissuasive, plus que la peine d'amende, et *a fortiori* que de la prison.

**Mme Nathalie Delattre.** – Je salue le travail du rapporteur et je remercie les auteurs de la proposition de loi.

J'ai travaillé sur ce sujet, car j'ai eu des plaintes de maires, qui ne concernaient pas seulement la zone rurale ; il y a, au cœur de Bordeaux, des *free parties* sur des friches portuaires ou privées. Je salue la proposition du rapporteur, destinée à contourner la réglementation relative au seuil de 500 personnes, en passant par le caractère délictuel de l'infraction. Cela permettra de saisir le matériel ou, plus exactement, de le neutraliser sur place, si cela est possible.

Par ailleurs, les amendes et les travaux d'intérêt général me semblent pertinents, bien davantage que la prison.

Enfin, si certains maires s'opposent à l'organisation de *free parties*, d'autres veulent accompagner ce phénomène, d'où ma question : le préfet pouvant devenir coorganisateur de ces manifestations, quelles seront les conséquences de la charte pour les maires ? Si cette charte existe, les maires qui accompagnent l'organisation de *rave parties* seront-ils protégés contre la responsabilité face au risque de viol ou de l'usage de la drogue et de l'alcool ? Comment participer à l'organisation sans être responsable en cas de problème ?

**M. Jean-Luc Fichet.** – Je remercie le rapporteur de poser la question des *rave parties* ; c'est un sujet important. Même si ce phénomène ralentit, il est toujours massif.

Il existe deux types de *rave parties* : celles qui sont déclarées, prévues, responsables, avec location du terrain – même si le propriétaire se met parfois en conflit avec ses voisins –, et celles qui sont spontanées, qui étaient prévues à un endroit mais dont on change, au dernier moment, la localisation par messages privés, afin de se retrouver dans une clairière ou ailleurs. Dans ce cas, les choses deviennent difficiles.

Je suis intervenu en tant que maire dans de telles situations ; je ne le conseille à personne. Il ne faut donc pas charger le maire de responsabilités qu'il ne peut supporter ; il faut l'entourer, le soutenir, l'accompagner. Il y a, sur le site, des jeunes qui ont abusé de

stupéfiants ou d'alcool, et il n'est pas opportun de les faire partir ou d'arrêter la musique d'un coup, car cela provoque des réactions fortes. Il faut donc un accompagnement important, l'objectif étant de faire disparaître les *rave parties* spontanées.

La saisie du matériel est en effet pertinente, cela ne me gêne pas du tout.

**M. Éric Kerrouche.** – Monsieur Bonhomme, La Rochefoucault disait : « Les vieillards aiment à donner de bons préceptes, pour se consoler de n'être plus en état de donner de mauvais exemples. »

**M. François Bonhomme.** – C'est discriminatoire !

**M. Éric Kerrouche.** – Pour en avoir encadré de nombreuses du point de vue sécuritaire, je peux affirmer que l'on ne peut pas caractériser toutes les *rave parties* par la déviance qui y règne. Il y a des dérapages, c'est vrai, mais ceux-ci ne sont pas la motivation de la participation à ces fêtes. Il s'agit d'une expression de la jeunesse, même s'il ne faut pas nier les problèmes que cela pose.

Comme M. Durain, je pense que la charte va dans le bon sens, contrairement au durcissement des sanctions, sauf pour ce qui concerne la saisie du matériel.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Quel est le véritable problème, en cette matière ? Ce n'est pas la réglementation, ce n'est pas la législation, c'est qu'il n'y a personne pour les faire appliquer, comme à propos de tout, dans ce beau pays. Si j'en crois ma faible expérience en la matière, en tant que maire, quand l'encadrement des forces de l'ordre est suffisant, les choses ne se passent pas trop mal, malgré quelques bavures, mais les problèmes arrivent quand il n'y a personne.

Faut-il aller encore plus loin ? Je ne sais pas, mais il faut au moins une déclaration en mairie, c'est vrai, même si cela ne doit pas engager la responsabilité du maire – je suis toujours sensible à ce genre d'argument –, car cela lui permettra de prendre un minimum de dispositions.

Cela dit, j'y insiste, tant qu'on n'appliquera pas les lois, on aura des problèmes.

**Mme Esther Benbassa.** – Ce texte s'insère dans une série de textes sécuritaires. Même s'il y a des difficultés, on peut les dépasser.

Vous désirez mettre fin aux *rave parties*, mais la fête est une catharsis, on ne peut tout le temps la réprimer ; je vous renvoie à *L'Homme et le sacré*, de Roger Caillois. Une société ne fonctionne qu'avec ce défolement. Monsieur Bonhomme, vous parlez d'atteintes sexuelles, d'alcoolisme et de drogue, mais le carnaval, haut lieu du défolement, existe partout et depuis la nuit des temps. Acceptons le fait que la société a besoin de ces soupapes de sécurité.

**M. Philippe Bas, président.** – On peut être philosophiquement d'accord avec vous, tout en considérant que les débordements dangereux doivent être encadrés. Le point d'équilibre est délicat à trouver, mais nul ne nie la dimension cathartique de la fête dans toute société. Simplement, faire la fête sans victime, c'est mieux.

**M. Patrick Kanner.** – L'alinéa 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi abaisse le seuil de déclaration de 500 à 300 participants. En 2001, ce seuil était fixé à 250 personnes,

mais le ministre de l'intérieur de 2006, Nicolas Sarkozy, l'a relevé à 500. Ne bouleversons pas les seuils sans cesse, cela désorganise le dispositif.

**M. François Bonhomme.** – Les remarques de Mme Benbassa et M. Kerrouche me font sourire ; ils délivrent des certificats de bien-pensance et d'attachement à la modernité et à la jeunesse. Je salue ces représentants du parti du bien...

La formule « expression de la jeunesse » fait également sourire quand on voit le chaos total qui résulte de ces fêtes et le fait que les policiers, de même que certains participants, sont pris à partie. Les jeunes « veulent faire la fête » ; d'accord, je ne nie pas l'intérêt cathartique de la fête, mais toutes les fêtes ne font pas de victimes...

Or, si l'on accepte que l'État ait un rôle de coorganisateur de ces événements, pour qu'il ne soit plus dépassé – ce que l'on cherche tous –, l'État risque un jour d'être poursuivi pour mise en danger d'autrui. C'est très bien de faire des analyses théoriques et de spéculer, mais on se trouve là face à de graves problèmes concrets.

En outre, je le répète, les questions de biodiversité et d'atteintes sexuelles passent toujours au second plan quand on aborde ces problèmes. Vous qui êtes généralement à l'avant-garde de ces combats, je m'étonne de votre silence dans ce contexte.

**M. Henri Leroy, rapporteur.** – Madame Lherbier, l'objectif est bien de faire cesser ces troubles ou de les diminuer. Nous avons acquis, lors des auditions, la conviction que la saisie ou la rétention du matériel est en effet le moyen le plus efficace ; je pense par ailleurs que les organisateurs veulent donc entrer dans la légalité, ou en tout cas dans le dialogue.

Monsieur Bonhomme, il y a toujours des organisateurs de ces rassemblements qui cherchent le dialogue, notamment avec les élus locaux, qui leur semblent être les interlocuteurs idoines. Je suis d'accord, la saisie du matériel est ce qu'ils craignent le plus, et ils savent que, tôt ou tard, l'État fera respecter le droit. Or une rétention de matériel pendant six mois coule une entreprise de sonorisation. Ils veulent à tout prix l'éviter. Cette saisie sera donc très dissuasive.

Monsieur Durain, le tâtonnement est effectivement le mot qui convient. Personne n'a traité le sujet. Notre collègue M. Cabanel s'y est confronté, mais il a été contraint de jeter l'éponge après dix ou quinze réunions. Donc personne ne traite la question et la situation empire. La diminution des rassemblements est due en réalité à l'émergence de festivals de musique techno dont les organisateurs ont accepté le cadre.

Monsieur Marc, l'obligation de déclaration est une réponse destinée aux élus ; la majorité d'entre eux se plaignent que le maire ne soit même pas informé que cela se déroule sur son territoire. Bien souvent, il le découvre sans avoir les moyens d'utiliser ses pouvoirs de police, et il n'y a aucun moyen coercitif d'accompagner cette manifestation.

Monsieur Reichardt, les maires sont déjà confrontés à cette situation, et ils n'en peuvent plus, car le préfet traite le sujet de très loin. Je le répète, il y a deux récépissés par an sur huit cents fêtes, et les peines prononcées sont infimes et très peu nombreuses. Il s'agit donc de donner au maire les moyens de s'expliquer face à ses administrés ; en effet, les citoyens pensent que les pouvoirs de police du maire sont réels, alors qu'ils ne sont pas coercitifs. Par ailleurs, nous ne créons pas de pouvoir de police. Il n'est pas question

d'envoyer le maire pour faire cesser une *rave party* ; je puis vous certifier qu'il va au casse-gueule. Je m'y suis rendu pour ma part mais c'est à la sortie que nous avons fait des contrôles.

Monsieur Kanner, il n'est pas question de changer le seuil. Peut-être n'étiez-vous pas là quand nous l'avons dit, nous ne pouvons pas abaisser le seuil à 300 participants, car cela relève du domaine réglementaire. Il est simplement question que le maire soit informé, afin qu'un *gentlemen's agreement* soit conclu entre le maire et les organisateurs qui cherchent à entrer dans la légalité, car la saisie du matériel représente la mort de leur entreprise.

Madame Delattre, la charte serait écrite par le ministère de l'intérieur et le ministère chargé de la jeunesse, mais cela n'engagera en rien le maire. Il demandera le respect de la charte pour garantir la sécurité, le respect de l'environnement et le respect de normes sonores. Il faut le savoir, les organisateurs ont comme point de référence la réglementation des boîtes de nuit et non celle des rassemblements festifs. Mais une boîte de nuit à ciel ouvert, chacun peut voir ce que cela peut donner...

Monsieur Kerrouche, il ne faut pas minimiser les déviances, elles sont non négligeables, et les difficultés induites sont importantes. Dans le Sud-Ouest, plus aucun maire ne veut de telles fêtes sur son territoire. Les maires n'ont aucune information sur le nombre de participants, sur les mesures prises pour l'environnement et le bruit. Il faut donc trouver une solution ; la proposition de loi fait avancer le sujet vers la concertation et la déclaration préalable, afin que les maires soient informés de la tenue de fêtes rassemblant moins de 500 personnes. Il est normal que, sur un petit territoire, le maire soit à tout le moins informé.

Madame Benbassa, une fête ne se déroule pas forcément n'importe comment. Je suis allé dans ces soirées, j'ai vu les cinquante gendarmes faire passer des alcootests, dont deux cents étaient positifs et ils ont constaté de nombreuses conduites de véhicule sous l'emprise de stupéfiants. Enfin, les viols et les atteintes sexuelles sont des phénomènes réels. Toutes les déviances ne sont pas acceptables...

## EXAMEN DES ARTICLES

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

**M. Henri Leroy, rapporteur.** – L'amendement COM-4 tend à réécrire l'article 1<sup>er</sup> de sorte que le maire soit informé suffisamment à l'avance qu'un rassemblement va se tenir sur sa commune.

Il est donc proposé de mettre en place un régime de déclaration pour tous les cas où le préfet n'est pas compétent, c'est-à-dire pour les rassemblements de moins de 500 personnes. Ce régime de déclaration serait aussi exigeant que celui qui est prévu pour les rassemblements plus importants. Ainsi, quelle que soit la taille du rassemblement les organisateurs devront présenter les documents leur permettant d'organiser leur rassemblement sur un terrain privé, mais aussi les mesures envisagées pour garantir la sécurité, la salubrité, l'hygiène et la tranquillité publiques. Ils devront également présenter les mesures destinées à réduire les nuisances subies par le voisinage et à limiter l'impact sur la biodiversité.

**M. Loïc Hervé.** – Pourquoi cette mesure n'a-t-elle pas été intégrée dans le texte que nous examinons actuellement en séance, puisque nous débattons du renforcement des pouvoirs de police du maire ? Il est peut-être trop tard, mais le vecteur législatif d'origine gouvernementale a sans doute plus de chance de prospérer que cette proposition de loi.



**M. Philippe Bas, président.** – Il est vrai que le texte du Gouvernement ira vraisemblablement à son terme avant la fin de l'année, tandis que c'est moins certain pour la présente proposition de loi actuelle. Peut-être serait-il opportun de le faire ? En tout cas, c'eût été une bonne idée.

**M. Henri Leroy, rapporteur.** – Mme Delattre et moi y avons pensé, monsieur le président, mais il s'agit des pouvoirs de police du préfet. Le présent texte ne crée aucun pouvoir de police du maire.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

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

### *Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Henri Leroy, rapporteur.** – Afin d'établir une base de dialogue entre les pouvoirs publics et les organisateurs, il est proposé, au travers de l'amendement COM-5, de définir une charte d'organisation de ces rassemblements. Les organisateurs qui y adhéreront pourront ainsi présenter aux maires des projets dont la qualité sera établie. Elle sera rédigée par le ministère de l'intérieur et celui qui est chargé de la jeunesse.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Les maires et les présidents de conseil départemental ou régional pourraient conditionner l'octroi de subventions au respect de cette charte.

**M. Philippe Bas, président.** – C'est une très bonne idée, mais seule la collectivité sera décisionnaire, on ne peut prévoir cela dans le texte même. Cela dit, effectivement, la charte sera utile aux autres collectivités.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

### *Article 2*

**M. Henri Leroy, rapporteur.** – L'amendement COM-6 tend à introduire une nouvelle rédaction de l'article 2, pour abandonner le doublement de la durée possible de saisie du matériel de sonorisation des rassemblements qui figure dans la proposition de loi, mais qui pose un problème de proportionnalité. Notre rédaction étend toutefois la possibilité de saisie aux cas où le maire devrait recevoir la déclaration d'un rassemblement ou l'a interdit. La mesure serait mise en application par les forces de sécurité.

Pour ce qui concerne le nouveau délit, qui se substitue à la contravention de cinquième classe, cet amendement vise à substituer à la peine de prison envisagée la possibilité d'un travail d'intérêt général qui paraît plus cohérente avec l'infraction en cause. Je le répète, la durée des travaux d'intérêt général s'échelonne de 20 à 400 heures. Il tend par ailleurs à prévoir une rédaction susceptible de mieux caractériser l'infraction visée.

Dans le cadre d'une simple contravention, on ne dispose d'aucun moyen coercitif d'action, contrairement au délit. La sanction est donc plus dissuasive, car, quand on risque une saisie de matériel ou une garde à vue, on y réfléchit à deux fois.

*L'amendement COM-6 est adopté.*

*Les amendements COM-2 et COM-3 ne sont pas adoptés.*

**Article 3**

**M. Henri Leroy, rapporteur.** – L'article 3 est inchangé.

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

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Renforcement de l'encadrement des rassemblements festifs à caractère musical</b>			
<b>M. Henri LEROY, rapporteur</b>	4	Mise en place d'un régime de déclaration au maire	<b>Adopté</b>
M. MASSON	1	Abaissement à 200 du seuil de participants prévus qui déclenche l'obligation de déclaration au préfet	<b>Rejeté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup></b>			
<b>M. Henri LEROY, rapporteur</b>	5	Définition d'une charte de l'organisation des rassemblements	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b> <b>Renforcement des sanctions prévues en cas d'organisation d'un rassemblement non déclaré ou interdit</b>			
<b>M. Henri LEROY, rapporteur</b>	6	Transformation de la peine de prison en une peine de travaux d'intérêt général	<b>Adopté</b>
M. MASSON	2	Doublement de la durée de saisie du matériel proposée par l'article 2	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	3	Doublement de la peine maximale de prison prévue pour le nouveau délit d'organisation d'un rassemblement illégal	<b>Rejeté</b>

**Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent – Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Beaucoup de gens l'ignorent, mais l'arrêt cardiaque subit demeure l'une des causes de mortalité les plus importantes et les plus méconnues du grand public en France. On dénombre ainsi entre 40 000 et 50 000 décès liés à un arrêt cardiaque chaque année, soit quinze fois plus que le nombre de morts sur les routes.

La plupart des arrêts cardiaques inopinés résultent de la survenance d'une arythmie, c'est-à-dire d'une anomalie du rythme cardiaque. Elles ont pour causes certaines circonstances aggravantes, qui sont en nette augmentation au sein de la population, telles que la toxicomanie, le tabagisme, l'hypertension artérielle, le diabète, le cholestérol, la sédentarité ou l'excès de poids.

Or, en matière d'arrêt cardiaque, le pire est de ne rien faire, puisque le délai d'intervention a un impact très significatif sur les chances de survie de la victime. Selon la Fédération française de cardiologie, sans prise en charge immédiate, plus de 92 % des arrêts cardiaques sont fatals. La fédération souligne également que sept fois sur dix, ces arrêts surviennent devant témoins, mais que seulement 40 % de ceux-ci font les gestes de premiers secours. La conséquence triste, mais logique, est que, en France, le taux de survie à un arrêt cardiaque ne dépasse pas 8 % alors que ce taux est de quatre à cinq fois plus élevé dans les pays où les lieux publics sont équipés en défibrillateurs automatisés externes et où la population est formée aux gestes qui sauvent.

Face à ce constat, plusieurs mesures ont d'ores et déjà été prises pour faciliter la prise en charge de l'arrêt cardiaque. Ainsi, le législateur s'est emparé du sujet depuis plusieurs années afin de diversifier les lieux d'apprentissage des gestes qui sauvent. La loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a entendu que « tout élève bénéficie, dans le cadre de sa scolarité obligatoire, d'une sensibilisation à la prévention des risques et aux missions des services de secours ainsi que d'un apprentissage des gestes élémentaires de premiers secours ». J'ai dénoncé à plusieurs reprises la mise en œuvre très lente de cette loi. Aujourd'hui, environ 75 % des élèves de troisième sont formés, mais ils n'étaient que 30 % il y a encore peu de temps.

Dans le même esprit, la loi du 17 mars 2015 visant à introduire une formation pratique aux gestes de premiers secours dans la préparation du permis de conduire, issue d'une proposition de loi de notre collègue Jean-Pierre Leleux, a imposé la formation aux notions élémentaires de premiers secours dans la formation au permis de conduire.

Enfin, la loi du 28 juin 2018 relative au défibrillateur cardiaque faisant suite à une proposition de loi de notre collègue sénateur Jean-Pierre Decool développe l'accès aux défibrillateurs automatisés externes en rendant leur présence obligatoire dans certains lieux. Une circulaire d'Agnès Buzyn récemment adressée aux préfets oblige d'ailleurs l'équipement de nombreux lieux en défibrillateurs.

Des initiatives privées ont également vu le jour, comme un certain nombre d'applications ayant pour objet d'apporter une assistance aux personnes se trouvant dans la situation de porter secours à autrui à la suite d'un arrêt cardiaque.

C'est dans cette perspective que se situe la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui. L'objectif annoncé par son auteur est à la fois clair et louable : il consiste, d'une part, à porter l'attention sur le sujet majeur qu'est l'arrêt cardiaque et, d'autre part, à favoriser les interventions en formant la population aux gestes qui sauvent et en modelant un régime de responsabilité favorable aux interventions spontanées.

Bien que partageant pleinement ces objectifs, je souhaite toutefois rappeler que même les sujets les plus graves doivent être traités avec raison, afin de fournir aux justiciables des instruments juridiques lisibles, fiables et robustes. C'est précisément à cette tâche que je me suis attelée, en analysant le texte au travers d'un crible rigoureux. Je n'hésiterai donc pas à vous proposer d'écarter des dispositions ne relevant pas du domaine que la Constitution confère à la loi, soit qu'elles soient de nature réglementaire, soit qu'elles soient dépourvues de portée normative. Je n'hésiterai pas non plus à vous proposer de réécrire certaines dispositions lorsque cela semble nécessaire.

En premier lieu, cette proposition de loi vise à mieux protéger les citoyens sauveteurs. Nous approuvons cette ambition tout en souhaitant sécuriser les effets juridiques du dispositif proposé. Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> du texte crée un « statut de citoyen sauveteur » afin de mieux protéger les personnes venant en aide de manière volontaire et bénévole aux victimes d'une urgence vitale.

Néanmoins, je ne peux que constater, compte tenu de l'état du droit positif, l'absence de vide juridique concernant la protection des sauveteurs occasionnels, tant pour l'indemnisation des dommages qu'ils subiraient que pour la sanction et l'indemnisation de ceux qu'ils pourraient causer par leur faute. En effet, le droit positif assure largement la protection juridique du sauveteur occasionnel et permet, en théorie, d'écarter sa responsabilité tant pénale que civile du fait d'un dommage qu'il aurait causé lors de son intervention.

En outre, le régime jurisprudentiel des collaborateurs occasionnels ou bénévoles du service public permet d'assurer l'indemnisation, par la puissance publique, de la victime d'un dommage, qu'il s'agisse du sauveteur ou de la personne sauvée.

Pour autant, je pense qu'il peut être intéressant de consolider dans la loi le régime de responsabilité applicable aux personnes intervenant comme des sauveteurs occasionnels et bénévoles. Une telle démarche permettrait de garantir une meilleure accessibilité du droit pour les personnes mises en cause et d'éviter d'éventuelles difficultés de qualification juridique pour le juge.

Je vous proposerai donc une nouvelle rédaction de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, afin de redéfinir les conditions d'intervention des sauveteurs pour viser l'assistance à une personne en situation de péril grave et imminent, et non plus en situation d'« urgence vitale », ou de « détresse cardio-respiratoire », notions médicales qui me semblent trop restrictives.

Cette nouvelle rédaction supprimerait également des dispositions qui imposeraient au sauveteur occasionnel de pratiquer un massage cardiaque, considérant qu'elles pourraient le décourager d'agir.

Enfin, cette rédaction remplacera l'expression de « citoyen sauveteur » par celle de « sauveteur occasionnel et bénévole », qui est plus appropriée au concours apporté à l'exercice d'un service public.

En second lieu, je vous proposerai de maintenir la référence au concept de collaborateur occasionnel et bénévole du service public. S'y référer dans la loi ne serait pas une nouveauté et aurait le mérite de garantir l'indemnisation par la puissance publique, tant du dommage causé par le collaborateur que de celui qu'il aurait subi.

Même si les cas dans lesquels sa responsabilité peut être engagée sont rares, je vous propose également de maintenir le principe de l'atténuation de la responsabilité pénale du sauveteur occasionnel et bénévole, dans l'hypothèse où il commettrait un délit non intentionnel lors de son intervention.

Enfin, je vous proposerai d'apporter au régime spécial de responsabilité civile créé au bénéfice du sauveteur occasionnel une correction de nature à exonérer ce dernier de tous les préjudices qu'il pourrait causer lors de son intervention, et pas seulement pour ceux qui sont causés à la personne secourue, sauf faute lourde ou intentionnelle de sa part.

Outre le régime applicable au sauveteur, la proposition de loi tend également à développer les actions de sensibilisation au secourisme auprès de divers publics.

Ainsi, l'article 2 modifie les dispositions du code de l'éducation relatives à la sensibilisation des élèves en apportant des précisions sur la continuité et le programme de ces formations. Il semble néanmoins que ces précisions relèvent du domaine du règlement et qu'elles sont, d'ailleurs, pleinement satisfaites par les textes actuellement en vigueur. Je vous proposerai donc de supprimer cet article.

Un raisonnement similaire peut être appliqué à l'article 4, qui prévoit d'introduire dans la partie législative du code du travail un droit à la formation aux premiers secours pour tout salarié, alors que la partie réglementaire de ce code prévoit déjà avec précision les cas dans lesquels cette formation est obligatoire.

L'article 3 modifie les dispositions applicables à l'examen du permis de conduire, afin de préciser que les notions élémentaires de premiers secours sur lesquelles porte l'évaluation font « notamment » état de l'utilité du massage cardiaque et du défibrillateur automatisé externe. Vous savez ce que l'on pense de l'adverbe « notamment » au sein de notre commission ; je vous laisse deviner le sort que je vous proposerai de réserver à ces dispositions.

En matière de sensibilisation au secourisme, je vous proposerai finalement de ne conserver que certaines dispositions prévues à l'article 5 de la proposition de loi. Celles-ci créent une obligation de formation au secourisme à destination des juges et arbitres par les fédérations agréées. Il s'agit d'une véritable avancée puisque le contenu de ces formations est jusqu'à présent fixé par ces fédérations, et que certaines d'entre elles n'y incluent pas nécessairement une sensibilisation au secourisme.

La proposition de loi établit par ailleurs une clarification relative aux acteurs de la formation au secourisme. Ainsi, son article 7 consolide, dans la partie législative du code de la sécurité intérieure, la liste des personnes autorisées à accomplir les actes de sensibilisation au secourisme. Il reprend les dispositions préexistantes applicables aux associations de sécurité civile agréées et donne un fondement législatif aux habilitations que le pouvoir réglementaire attribue déjà par arrêté à certains organismes de sécurité civile.

Je vous proposerai d'y inclure certains services des établissements de santé listés par décret, car nombre d'entre eux détiennent les compétences nécessaires pour assurer une formation au secourisme.

L'article 11 du texte renforce les sanctions pénales en cas de vol ou de dégradation de défibrillateurs cardiaques. Ce renforcement me semble légitime, compte tenu de l'objectif visé, qui est de punir plus sévèrement les auteurs d'infractions pouvant conduire indirectement au décès d'une personne faute de matériel de premiers secours disponible. Toutefois, je constate que la notion d'« objets nécessaires à la sécurité et à la santé des personnes » que vise l'article est insuffisamment précise, et permettrait d'aggraver les sanctions pénales pour le vol ou la dégradation de nombreux biens autres que les seuls défibrillateurs automatiques.

Afin d'assurer la clarté et la précision de la loi pénale, je vous proposerai donc de restreindre la nature des objets dont le vol ou le vandalisme serait puni plus sévèrement au « matériel destiné à prodiguer des soins de premiers secours ».

Enfin, la proposition de loi compte, parmi ses dispositions, la création d'une journée nationale et la demande de rapports annuels. La création d'une journée nationale ne relève pas du domaine de la loi fixé par l'article 34 de la Constitution et la Haute Assemblée se montre par principe hostile aux demandes de rapports ; ceux-ci ne sont que rarement remis et encore plus rarement lus. Je vous proposerai donc de supprimer les dispositions en cause.

J'ai ainsi tâché de ne garder dans ce texte que des dispositions efficaces et effectives. Par ailleurs, je pense sincèrement que la nécessité de se former aux premiers secours va bien au-delà de l'obligation légale et découle d'une obligation morale et civique pour toute personne qui a la charge d'encadrer ou de prendre soin d'un groupe, à l'échelle d'une famille, d'une association ou dans un autre contexte. Il devrait s'agir là d'un réflexe.

En vue du dépôt d'éventuels amendements de séance, je précise que le périmètre de ce texte inclut des dispositions relatives aux modalités d'encadrement des premiers secours et à ses acteurs, au régime de responsabilité des sauveteurs occasionnels et bénévoles, à la formation de tout citoyen aux premiers secours et, enfin, aux sanctions pénales réprimant des atteintes au matériel utile aux soins de premiers secours.

**M. Philippe Bas, président.** – Toutes les dimensions du problème ont été explorées. Les intentions des auteurs de ce texte appellent le plus grand respect, surtout quand elles sont inspirées par des expériences personnelles, et il ne faut pas que notre travail soit interprété comme autre chose que la recherche de la plus grande efficacité dans les interventions d'urgence. Quand on indique que la loi n'est pas le bon instrument pour traiter un problème, on ne prétend nullement qu'il ne faut pas le traiter ; simplement, il faut le faire de manière opérationnelle et non par des mesures incantatoires.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Le texte prévoit des sanctions pénales pour le vol de défibrillateurs, mais le vol n'est pas le seul risque. Pourquoi ce choix ?

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Le texte prévoit l'aggravation des sanctions pénales non seulement pour le vol de ces matériels, mais aussi pour leur dégradation ou leur destruction. Je vais d'ailleurs, sur ce sujet, vous faire part d'une expérience personnelle que nombre d'élus locaux partagent. En tant que maire, j'avais fait installer un défibrillateur sur le mur de la mairie de ma commune. Cet équipement nous a été volé à deux reprises, parce qu'une filière de revente s'est mise en place. C'est inacceptable.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Vous parlez de délit non intentionnel ; peut-on intégrer dans le texte une mention de l'attention à porter sur la moralité des personnes qui travaillent au contact de la jeunesse ? Cela pourrait être pertinent.

**M. Jean-Luc Fichet.** – Ce texte est important. L'appellation de citoyen sauveteur correspond au rôle des personnes qui interviennent rapidement. Je voulais défendre cette notion.

En ce qui concerne la formation dispensée dans les collèges, celle-ci a lieu, par définition, au cours de la scolarité, donc, si une très grande majorité de jeunes reçoit la formation, un certain nombre d'entre eux continuent d'y échapper. Le fait de la dispenser lors de la journée de défense et de citoyenneté constituerait une chance supplémentaire de toucher le plus grand nombre.

Je suis d'accord avec le reste des amendements.

**Mme Sophie Joissains.** – Je tiens à adresser mes félicitations au rapporteur pour l'excellente qualité de son travail.

Comme Jean-Luc Fichet, je veux parler de l'appellation « citoyen sauveteur ». Celle-ci me semble préférable à celle de « sauveteur occasionnel et bénévole », qui diminue les mérites de la personne. L'appellation initiale me semble plus honorifique.

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Madame Lherbier, l'atténuation de la responsabilité pénale que prévoit le texte en cas de commission d'un délit non intentionnel concerne les personnes qui interviennent spontanément au secours d'une autre. Cela existe déjà dans le code de la sécurité intérieure pour les sauveteurs professionnels comme les sapeurs-pompier.

Madame Joissains, monsieur Fichet, la notion d'un statut de citoyen sauveteur n'a qu'une valeur symbolique dans le texte qu'a adopté l'Assemblée nationale. Ce qui importe, c'est de définir un régime de responsabilité protecteur du sauveteur et qui permette d'indemniser la victime. C'est ce que fait la réécriture de l'article 1<sup>er</sup> que je vous propose.

**Mme Sophie Joissains.** – J'estime que les symboles aussi sont importants. Ne pourrait-on décerner un titre à la personne qui a accompli un acte de sauvetage ?

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Chaque citoyen est susceptible d'être décoré pour acte de bravoure si sa démarche est exceptionnelle, mais nous cherchons d'ailleurs à faire en sorte que ces actions ne soient pas si exceptionnelles.

#### EXAMEN DES ARTICLES

**M. Philippe Bas, président.** – Nous n'examinerons qu'à la fin de l'examen du texte l'amendement tendant à modifier le titre de la proposition de loi, mais je souhaite d'ores et déjà souligner qu'il deviendra : « Proposition de loi visant à encourager la participation des citoyens aux premiers secours ». Cette précision me semble importante s'agissant du sens qu'il faut bien donner à ce texte.

#### *Intitulé du titre I<sup>er</sup>*

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement COM-3 tend à modifier l'intitulé du titre I<sup>er</sup> de la proposition de loi pour le rendre cohérent avec la réécriture de l'article 1<sup>er</sup> que je vous propose ; l'intitulé de ce titre serait alors « Conditions d'intervention et responsabilité du sauveteur occasionnel et bénévole ». C'est tout l'objet de ce texte qui vise à définir un régime juridique propre aux sauveteurs occasionnels et bénévoles.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

#### *Article I<sup>er</sup>*

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – J'ai présenté l'ensemble du dispositif que je vous propose lors de mon exposé liminaire.

*L'amendement COM-2 est adopté.*

**Article 2**

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Les dispositions qui tendent à insérer cet article au sein du code de l'éducation sont de nature réglementaire et déjà satisfaites par les textes existants.

*L'amendement de suppression COM-7 est adopté.*

**Article 2 bis**

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'article 2 *bis* introduit le secourisme dans le champ des formations dispensées par les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation, alors que les futurs enseignants doivent déjà détenir une attestation de secourisme. Ces dispositions ne sont pas opportunes.

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

**Article 3**

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Les dispositions de cet article sont dépourvues de portée normative.

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

**Article 4**

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Cet article introduit une charge disproportionnée pour toutes les entreprises. Un salarié qui souhaite se former peut déjà le faire dans le cadre de son entreprise *via* son droit individuel à la formation.

*L'amendement de suppression COM-10 est adopté.*

**Article 5**

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement COM-11 tend à exclure les entraîneurs sportifs professionnels des bénéficiaires de la formation en secourisme que devraient mettre en œuvre les fédérations agréées. Cette notion n'est pas définie dans le code du sport.

*L'amendement COM-11 est adopté.*

**Article 5 bis**

*L'amendement de suppression COM-12 est adopté.*

**Article additionnel après l'article 5 bis**

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Je comprends l'objectif de votre amendement COM-1, monsieur Fichet. Dans le cadre des journées d'appel de préparation à la défense, une sensibilisation aux gestes de premiers secours était dispensée, mais la loi de programmation militaire de 2015 a mis l'accent sur la sensibilisation aux questions de défense.



Presque 100 % des jeunes de troisième seront formés et recevront le diplôme des premiers secours civiques de niveau 1 (PSC1). Or la journée de défense et de citoyenneté a lieu entre seize et dix-huit ans, c'est-à-dire à partir de la seconde ou la troisième ; l'intérêt d'une nouvelle formation serait donc réduit. En outre, même si ce n'est pas de mon ressort, cela impliquerait que le Gouvernement réorganise le contenu de cette formation.

La formation au collège me paraît donc être la solution la plus efficace et elle permet de toucher la quasi-totalité des jeunes.

**M. Jean-Luc Fichet.** – C'est bien que l'ensemble des jeunes soient formés. Mon amendement ciblait les jeunes échappant au système scolaire, qui ne bénéficient pas de cette formation. Dans le cadre de la Journée défense et citoyenneté, ils profitaient d'une mise à jour nécessaire et valorisante.

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'école étant obligatoire jusqu'à seize ans, la majorité des jeunes sont donc formés avant la classe de troisième.

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

#### **Article 6**

*L'amendement de suppression COM-13 est adopté.*

#### **Chapitre II**

#### **Création d'une journée nationale de la lutte contre l'arrêt cardiaque**

*L'amendement de suppression COM-18 est adopté.*

#### **Article 7**

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Mon amendement vise à permettre la mise en œuvre d'actions d'enseignement et de formation de secourisme à certains services d'établissements de santé.

*L'amendement COM-15 rectifié est adopté.*

#### **Article 9**

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Il s'agit d'un amendement de coordination outre-mer.

*L'amendement COM-6 rectifié est adopté.*

#### **Article 11**

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Mon amendement COM-4 cantonne l'aggravation des peines en cas de vol ou de dégradation de biens au matériel de premiers secours.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

**Titre V**  
**Évaluer la mise en œuvre (division et intitulé nouveaux)**

*L'amendement de suppression COM-19 est adopté.*

**Article 12 bis**

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement COM-14 du rapporteur supprime une demande de rapports. Cet article, comme tous ceux qui demandent des rapports, est en réalité inconstitutionnel, car nous ne pouvons pas adresser d'injonction au Gouvernement et nous n'avons pas le pouvoir de lui imposer d'écrire des rapports.

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Il est bien plus efficace que nous suivions, au Sénat, l'application des lois.

**M. Philippe Bas, président.** – C'est le service après-vote de la loi.

*L'amendement COM-14 est adopté.*

**Intitulé de la proposition de loi**

*L'amendement COM-5 est adopté.*

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

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>TITRE I<sup>er</sup></b> <b>Conditions d'intervention et régime de responsabilité du sauveteur occasionnel et bénévole</b>			
<b>Mme TROENDLÉ, rapporteur</b>	3	Modification de l'intitulé	<b>Adopté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Conditions d'intervention et régime de responsabilité du sauveteur occasionnel et bénévole</b>			
<b>Mme TROENDLÉ, rapporteur</b>	2	Redéfinition des conditions de responsabilité du sauveteur occasionnel et bénévole	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b> <b>Obligation de sensibilisation des élèves du second degré aux gestes de premier secours</b>			
<b>Mme TROENDLÉ, rapporteur</b>	7	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 2 bis</b> <b>Obligation de sensibilisation des futurs professeurs aux gestes de premiers secours par les futurs instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPÉ)</b>			
Mme TROENDLÉ, rapporteur	8	Suppression de l'article	Adopté
<b>Article 3</b> <b>Contenu de l'examen du permis de conduire</b>			
Mme TROENDLÉ, rapporteur	9	Suppression de l'article	Adopté
<b>Article 4</b> <b>Création d'un droit général à la sensibilisation à lutter contre l'arrêt cardiaque et aux gestes qui sauvent au bénéfice des salariés</b>			
Mme TROENDLÉ, rapporteur	10	Suppression de l'article	Adopté
<b>Article 5</b> <b>Obligation de sensibilisation des arbitres, entraîneurs sportifs professionnels et juges aux gestes de premiers secours</b>			
Mme TROENDLÉ, rapporteur	11	Exclusion des entraîneurs sportifs professionnels du champ de l'article	Adopté
<b>Article 5 bis</b> <b>Obligation de sensibilisation des professions d'activités physiques et sportives aux gestes de premiers secours</b>			
Mme TROENDLÉ, rapporteur	12	Suppression de l'article	Adopté
<b>Article additionnel après l'article 5 bis</b>			
M. FICHET	1	Rétablissement du module de « secourisme » au programme de la Journée défense et citoyenneté	Rejeté
<b>Article 6</b> <b>Journée nationale de la lutte contre l'arrêt cardiaque</b>			
Mme TROENDLÉ, rapporteur	13	Suppression de l'article	Adopté
<b>Chapitre II</b> <b>Création d'une journée nationale de la lutte contre l'arrêt cardiaque</b>			
Mme TROENDLÉ, rapporteur	18	Modification de l'intitulé du titre II et suppression des divisions des chapitres I et II	Adopté
<b>Article 7</b> <b>Régime de la formation aux premiers secours</b>			
Mme TROENDLÉ, rapporteur	15 rect.	Extension des dispositions aux services des établissements de santé	Adopté

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 9</b> <b>Coordination outre-mer</b>			
<b>Mme TROENDLÉ, rapporteur</b>	6 rect.	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 11</b> <b>Aggravation des sanctions pénales en cas de vol</b> <b>ou de dégradation de matériel destiné aux soins de premiers secours</b>			
<b>Mme TROENDLÉ, rapporteur</b>	4	Modification du contenu de l'incrimination	<b>Adopté</b>
<b>TITRE V</b> <b>Évaluer la mise en œuvre</b>			
<b>Mme TROENDLÉ, rapporteur</b>	19	Suppression de la division	<b>Adopté</b>
<b>Article 12 bis</b> <b>Remise d'un rapport annuel au Parlement</b>			
<b>Mme TROENDLÉ, rapporteur</b>	14	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Intitulé de la proposition de loi</b>			
<b>Mme TROENDLÉ, rapporteur</b>	5	Modification de l'intitulé de la proposition de loi	<b>Adopté</b>

*La réunion est close à 12 h 20.*

## MISSION COMMUNE D'INFORMATION RELATIVE AU SAUVETAGE EN MER

**Jeudi 10 octobre 2019**

- Présidence de Mme Corinne Féret, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

### **Audition de la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM)**

**Mme Corinne Féret, présidente.** – Dans une actualité parlementaire très chargée, nous accueillons ce matin, pour une audition particulièrement importante et attendue, le président de la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM), M. Xavier de la Gorce, et plusieurs des responsables de l'association : M. Antoine Leroy, délégué à la vie associative et à la condition des bénévoles ; M. Marc Sauvagnac, directeur général ; M. Jean-Christophe Noureux, directeur technique ; M. Benjamin Serfati, directeur des achats ; et M. Benoist Courchai, directeur administratif et financier. Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation.

Après de nombreuses visites durant l'été sur le littoral français – métropolitain et ultra-marin –, au cours desquelles nous avons rencontré tous les acteurs du sauvetage en mer et particulièrement les bénévoles des stations SNSM, nous avons beaucoup d'interrogations sur le fonctionnement de la SNSM, son avenir et ses perspectives d'évolution.

J'ai souhaité avec le rapporteur que nous puissions aller au fond des choses et notre réunion est prévue pour durer trois heures. Chacun pourra donc s'exprimer, mais une telle durée mérite une certaine organisation. Nous avons donc décidé de traiter successivement les sujets. Dans un premier temps, nous évoquerons les sujets stratégiques généraux et M. de la Gorce sera, à ce titre, notre interlocuteur principal. Ensuite, nous évoquerons les questions ayant trait à l'organisation même de la SNSM : sa particularité d'être une association unique, les stations n'ayant pas de personnalité juridique, et les circuits de décision et de concertation entre le siège et les stations. Puis nous aborderons les questions de financement et de gestion comptable et budgétaire. S'ensuivra une séquence sur le statut des bénévoles et la formation. Nous terminerons par la question des matériels et de leur répartition sur le littoral. Je veillerai, avec bienveillance, au bon respect de ce schéma de répartition, car il me semble indispensable à la clarté de nos débats. Nous sommes constitués en mission d'information et non pas en commission d'enquête. Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat.

Nous commençons donc par des questions générales sur la stratégie de la SNSM et sur son « modèle ».

Monsieur de la Gorce, vous présidez la SNSM depuis 2013 et votre mandat va prendre fin très prochainement. Pourriez-vous nous dire comment vous avez trouvé cette association à votre arrivée, sachant que vous y êtes entré en 2012. Quel a été votre objectif au cours de votre mandat ? À quelques semaines de votre départ, quels conseils pourriez-vous transmettre à votre successeur ?

**M. Xavier de la Gorce, président de la SNSM.** – Merci de nous recevoir. C'est une étape importante pour nous. Vous avez arpenté le littoral à de nombreuses reprises et avez donc une bonne perception de la réalité de la SNSM sur le terrain.

J'ai été secrétaire général de la mer, entre 2004 et 2008, et je n'ai ainsi jamais manqué une assemblée générale ni une manifestation importante de la SNSM. J'ai trouvé une maison tumultueuse. Mon prédécesseur immédiat a duré cent jours – comme Napoléon ! C'était un vice-amiral d'escadre, expérimenté, avec une excellente réputation dans la marine. J'ai pris la présidence à la volée, car je n'ai pas souvenir qu'un vice-président de l'association soit devenu ensuite son président... Un « recrutement interne » a semblé préférable au comité directeur pour éviter les délais et la procédure qu'aurait nécessité un recrutement externe. Nous craignons, après cette démission forcée du président, que cela n'entraîne de nouvelles perturbations au sein de la SNSM ; nous n'avons pas besoin de cela. Le climat m'a surpris, car il y avait des tensions entre les bénévoles et le siège – il n'y a pas de tensions au sein du siège, de taille réduite.

Mon antédécesseur, l'amiral Lagane, avait réalisé un travail considérable de modernisation. Il a créé le pôle de formation et le pôle d'entretien de la flotte. Mais les tensions n'avaient pas été apaisées au sein du conseil d'administration, de l'assemblée générale et du comité directeur.

Mon premier objectif était d'apaiser la situation. Les sauveteurs étaient surpris du profil de leur nouveau président : j'ai été le premier civil, non-amiral, à présider l'association. Je souhaitais projeter la SNSM dans l'avenir.

J'ai cherché à me pénétrer profondément de cette organisation complètement atypique, qui puise ses racines dans 150 ans d'histoire, née de « sociétés » fondées sur la solidarité des gens de mer. La SNSM a une mission de service public confiée par l'État, qui la contrôle par le biais des Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). Cinq ministères siègent à notre conseil d'administration. Nous avons une tutelle souple et intelligente. Nous sommes organisés sous le statut d'association, avec des bénévoles, mais nous exerçons une mission de service public. Tout est réuni pour que cela manque de lisibilité, et pourtant, cela fonctionne !

Nous sommes issus de la fusion en 1967 de deux sociétés, fondées sur les valeurs extrêmement fortes des gens de mer, notamment la solidarité des pêcheurs envers les pêcheurs, qui prenaient des risques pour sauver leurs copains. Ces deux sociétés ont fusionné à la demande du Gouvernement, qui souhaitait éviter une balkanisation et renforcer la performance du sauvetage en mer. L'amiral Maurice Amman, ancien préfet maritime, est à l'origine de ce regroupement. La SNSM a conservé, à tort, cette appellation de « société » alors qu'elle est une association, ce qui peut entraîner des confusions. Mais nous n'avons pas cru bon de faire une double révolution culturelle.

Notre vocation, c'est le sauvetage par des bénévoles, marqués par un profond esprit de solidarité. Nous avons une identité très forte, qui est certes variable selon les territoires : elle n'est pas la même en Vendée et en Bretagne, en Corse et dans le Var. Nous sommes un puzzle dont les pièces s'agencent ensemble.

Nous avons un ancrage historique profond, d'abord lié à la pêche, et nous sommes un peu comme un chêne : depuis cinquante ans, nous avons une racine pivotante, descendante, mais avec une canopée chahutée par l'évolution des mentalités, les sollicitations familiales,

les mobilités... Nous devons faire attention à ce que le chêne ne penche pas trop à cause de sa canopée, et gérer les problèmes de celle-ci. Nous observons tous les jours la défiance des Français, tentés par le vote protestataire. En cinquante ans, les choses ont beaucoup évolué.

Les sauveteurs en mer sont notre canal historique. Ils ont été rejoints plus récemment par la pépinière des nageurs-sauveteurs, âgés en moyenne de 18 à 24 ans.

Dans nos centres de formation – vous connaissez celui, exemplaire, de Vendée –, nous avons des jeunes très engagés, déterminés. Ils font un sacrifice important, que ce soit sur leur temps personnel, en finançant une part de leur formation – qui coûte 800, 1000 euros – et en s’engageant sur les plages.

J’ai trouvé une jeunesse exemplaire, réconfortante, roborative, de grande qualité, une très belle école de la vie. Nous espérons en récupérer certains dans nos stations de sauveteurs en mer.

Les racines sont donc là : solidarité, courage, esprit d’équipage, désintéressement. Je ne suis pas dans l’angélisme mais dans le constat. J’ai fait 242 déplacements sur le littoral métropolitain et ultramarin, et je connais parfaitement le littoral. Notre édifice a de vraies fondations.

Mais le contexte a changé : le sens des valeurs s’assouplit ; la pêche, comme l’agriculture, est en retrait, tandis que la plaisance et les loisirs nautiques explosent. Cela nous a conduits à faire évoluer nos techniques et nos embarcations. Nous sommes passés de la rame au moteur, et à des bateaux très performants. La semaine prochaine, je vais signer un nouveau contrat de conception et de réalisation d’unités adaptées aux années 2020-2060.

Nos formations ont aussi évolué. Désormais, seuls 30 % des sauveteurs embarqués sont issus des milieux marins professionnels. Nous avons une population très diverse, aimant l’aventure et la noblesse de la mission. Mais on ne transforme pas un boulanger en marin comme cela.

**Mme Corinne Féret, présidente.** – Veuillez accélérer votre propos...

**M. Xavier de la Gorce.** – Nous avons des charges administratives et techniques et des responsabilités importantes, notamment pénales. La moyenne d’âge de nos 30 % de marins professionnels est de 50 ans ; cela pose question.

**Mme Corinne Féret, présidente.** – Nous devons tenir le rythme de notre réunion pour aller au fond des sujets. Nous reviendrons sur ces thèmes au fur et à mesure de nos questions...

**M. Xavier de la Gorce.** – Un mot sur le management...

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Nous vous interrogerons dessus...

**M. Xavier de la Gorce.** – Sur l’image de la SNSM...

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – De même, nous y reviendrons...

**M. Xavier de la Gorce.** – Sur le climat social...

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Non, nous vous avons transmis les thèmes que nous évoquerons tout au long de la matinée. Vous pourrez les reprendre au fur et à mesure des questions.

**M. Xavier de la Gorce.** – Je suis à votre disposition.

**Mme Corinne Féret, présidente.** – Le temps passe vite. Le rapporteur et nos collègues vous interrogeront sur ces sujets. Restons-en à la stratégie générale.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Nous sommes réunis à la suite du drame des Sables-d'Olonne. Nous avons voulu cette mission d'information, et notamment le président Bruno Retailleau, pour tenter de comprendre ce drame, répondre aux interrogations, et faire des propositions.

Nous avons réalisé plus d'une douzaine de visites sur le terrain, y compris en Martinique et en Polynésie française. Nos interrogations sont le fruit de nos échanges avec les équipes. Nous nous appuyons aussi sur le rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de 2015 et sur celui de Mme Chantal Guittet de 2016. Nous avons commencé nos visites aux Sables-d'Olonne, et nous entendrons, à la fin de cette matinée, les survivants du drame.

Nous avons rencontré des gens extraordinaires : sauveteurs, formateurs, délégués départementaux, responsables du CROSS, préfets maritimes, gens de mer réalisant des missions de sauvetage...

Nous devons cependant comprendre et faire des propositions, sans ingérence dans la vie de l'association, et avec sérénité, par respect envers les victimes.

Sur les sujets stratégiques généraux, vous avez déjà répondu à certaines interrogations, mais quelle place occupe, selon vous, la SNSM aux côtés de l'État ? Comment ces relations ont-elles évolué ces dernières années ? Vous avez une mission de service public et vous évoquez la tutelle de cinq ministères, ce qui me surprend, car le directeur des affaires maritimes ne m'a pas dit la même chose...

Comment collaborez-vous avec les autres acteurs du sauvetage, en particulier les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ? Les frontières sont-elles parfois mal définies dans certains départements ? Quelles relations avez-vous avec les autres acteurs de la mer – la Fédération française des ports de plaisance (FFPP) et la Fédération des industries nautiques (FIN) ? Nous avons été destinataires des échanges avec cette dernière fédération. Pourquoi, en 2016, la SNSM a-t-elle refusé de signer une charte avec la Confédération du nautisme et de la plaisance ? Nous n'avons pas le contenu de la charte, vous pourrez nous en dire plus...

**M. Xavier de la Gorce.** – Nous occupons une place essentielle de *pure players*, d'acteurs du sauvetage dont c'est la seule vocation. Près de 48 % des sauvetages sont effectués par d'autres acteurs : plaisanciers, pêcheurs, douaniers, marine nationale... Mais nous sommes les principaux et la référence. Nous ne revendiquons pas le monopole, mais nous avons une spécificité d'organisation du sauvetage.

La direction des affaires maritimes est notre tutelle. Le président de la SNSM est élu par le conseil d'administration, mais son élection doit être validée par le ministre. Les quatre autres administrations représentées au conseil d'administration ne sont pas nos



tutelles, mais des partenaires, comme la marine nationale, la sécurité civile, les finances, la jeunesse et les sports... Nous avons des relations hebdomadaires avec la direction des affaires maritimes, notre partenaire le plus actif.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Estimez-vous assurer une mission de service public ?

**M. Xavier de la Gorce.** – Nous assurons une mission de service public, mais sans être une administration publique. Nous avons non pas des agents, mais des bénévoles, et nous sommes une association de droit privé, qui repose sur la solidarité. Dans notre gestion interne, dans nos relations avec les pouvoirs publics, nous devons maintenir un équilibre savant avec cette organisation « improbable ».

La collaboration avec les SDIS est très inégale selon les endroits. Les pompiers n'ont pas de compétence particulière en mer, ils ne sont pas sauveteurs en mer, même si nous avons un véritable partenariat avec eux. Lors d'une opération de sauvetage, ils sont sur le quai avec le service mobile d'urgence et de réanimation (SMUR). Mais parfois, sur nos bateaux, nous avons des pompiers. C'est une relation d'intimité, nous partageons cette culture du secours aux personnes. Nous sommes quelquefois troublés par leurs dotations en matériel et par certaines missions qu'ils ont à certains endroits. Nous ne savons pas éteindre les feux, eux ne sont pas chargés de missions de sauvetage en mer... Dans certains départements, ils sont très dotés, voire surdotés en matériel nautique... En général, nous avons un bon niveau de collaboration, et nos missions sont complémentaires.

Nous avons d'excellentes relations avec les autres acteurs de la sécurité civile, la marine et l'armée de l'air. Lors d'une opération de sauvetage en mer, le bateau et l'hélicoptère travaillent ensemble. La plage arrière d'un bateau n'est pas plus grande qu'un dixième de votre salle ; cela ne souffre aucun amateurisme.

J'ai lu avec beaucoup d'intérêt les déclarations du président de la Fédération des industries nautiques. Il prétend n'avoir pas su que son audition était publique, et qu'il ne pensait pas être interrogé comme président de la FIN... Mais le compte rendu le mentionne comme tel ! En quoi un constructeur de bateau est-il qualifié pour juger à l'emporte-pièce la SNSM ? Ce tissu d'approximations, ces attaques *ad hominem*, ne sont ni pertinentes ni conformes aux relations que nous devons entretenir.

J'avais proposé au président de la FIN de siéger à notre conseil d'administration. Il a désigné son délégué général, qui n'est jamais venu. Au bout d'un an, j'en ai tiré les conséquences et lui ai signifié que j'aurai d'autres contacts avec les plaisanciers.

Le président de la FFPP est le président de la station de Saint-Cyprien, nous le connaissons bien. Cette situation est compliquée pour lui : quel poids a-t-il pour faire adhérer les plaisanciers ? Sur 100 000 donateurs, nous avons 50 000 plaisanciers alors qu'ils sont plusieurs centaines de milliers. On nous dit que 11 millions de personnes pratiquent la plaisance ou les sports nautiques... Si nous avions 300 000 plaisanciers supplémentaires donnant 300 euros, nous aurions les 9 millions d'euros dont nous avons besoin. À la Trinité-sur-Mer et à La Rochelle, hauts lieux de la voile, nous comptons seulement 6 % à 8 % de donateurs. Nous avons beaucoup de déclarations d'amour – hormis qui vous savez... –, mais le geste de générosité est plus difficile à motiver...

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Nous reviendrons sur les financements ultérieurement. Pouvez-vous nous en dire plus sur la signature de la charte ?

**M. Xavier de la Gorce.** – On vous raconte des histoires. Quelques jours avant le Salon nautique de 2016, on m'a présenté un document d'engagement pour les sauveteurs en mer, en me disant qu'il fallait que je signe immédiatement pour le ministre. Or ce document n'avait fait l'objet d'aucune concertation : pas un paragraphe n'a été écrit avec nous.

J'ai vu le ministre et lui ai dit que nous signerons une charte, car nous avons besoin de travailler ensemble, et qu'il n'était pas besoin de nous l'imposer. Mais le président de la FIN m'a indiqué que si je ne signais pas, cette occasion ne se représenterait jamais. Je ne cède ni au chantage ni à la polémique, et je peux vous transmettre ce document. Nous avons besoin de pérennité dans nos missions.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Qui est à l'origine de ce document ?

**M. Xavier de la Gorce.** – La FIN et le cabinet du ministre de l'époque, je pense... Quelle légitimité la FIN aurait-elle sur le sauvetage en mer ? J'ai dit au ministre, lors du salon, de nous laisser trois semaines à un mois pour en discuter et que nous signerions ensuite. Il n'y a jamais eu de suite... Je tiens ce document à votre disposition.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Très bien.

**M. Michel Vaspert.** – Pour quelles raisons la SNSM est-elle présente dans les Antilles françaises, en Nouvelle-Calédonie et à la Réunion, mais pas en Polynésie française ?

**M. Dominique de Legge.** – Vous avez utilisé le terme de « donateurs » en référence à vos adhérents. Selon vous, la SNSM et ses financeurs sont-ils des adhérents ou des donateurs ? Que préférez-vous avoir ? Au fond, cela rejoint votre rapport à une mission de service public. Cette mission est-elle finalisée ou simplement le fruit de l'histoire ?

**M. Joël Guerriau.** – Quel serait l'élément principal à mettre en œuvre pour renforcer les moyens de la SNSM ?

**Mme Corinne Féret, présidente.** – Certaines questions de nos collègues sont liées à la stratégie, d'autres relèvent d'autres parties de la réunion, nous y reviendrons.

**M. Xavier de la Gorce.** – J'ai visité l'ensemble des départements et des collectivités d'outre-mer, je les connais bien. L'outre-mer, c'est loin et c'est compliqué, par définition, mais nous y portons un regard attentif. Nous avons trois inspecteurs, dont l'un est responsable de la zone France-mer du Nord et de l'outre-mer. Il se rend en Martinique dans quelques jours.

Une fédération du sauvetage existe depuis longtemps en Polynésie. On ne nous a jamais rien demandé. Le Gouvernement polynésien ne veut pas nous donner de l'argent, estimant que le sauvetage relève de la compétence de l'État. J'ai juste eu une demande des élus et d'un animateur des îles Marquises, qui auraient voulu qu'une station soit créée là-bas. C'est loin, ce serait cher, difficile à contrôler, et pour quel véritable besoin ? On ne crée pas une station comme cela ! Je l'ai dit à la ministre des outre-mer : si l'on nous demande d'aller en Polynésie, pour arrimer davantage l'outre-mer à la métropole, dans une démarche proactive, et que nous trouvons un montage satisfaisant, il n'y a aucun problème. Mais cela s'est arrêté là...

Le sujet des donateurs fait débat, mais je laisse mes collaborateurs l'évoquer...

**M. Antoine Leroy, délégué à la vie associative et à la condition des bénévoles de la SNSM.** – En 2014, les statuts de la SNSM ont été refondus, et s'est posée la question de distinguer les donateurs. Nous avons exclu la notion d'adhérents – ce sont les sauveteurs. Nous avons cette originalité, par rapport au secteur associatif, où habituellement tout adhérent cotisant a une voix : nos présidents de station sont électeurs et portent cette mission sociale, contrairement à nos donateurs.

**M. Marc Sauvagnac, directeur général de la SNSM.** – Dans une association loi 1901, les membres cotisent, et ce fait générateur leur donne le droit de vote à l'assemblée générale. La SNSM ne fonctionne pas ainsi : les membres actifs, qui votent à l'assemblée générale, ne cotisent pas. En réalité, ceux qui donnent chaque année sont des donateurs.

Dans les stations, le terme d'« adhérent » est employé. Mais pour moderniser la collecte de fonds, nous préférons utiliser le terme de donateurs, qui n'ont pas droit de vote.

**M. Antoine Leroy.** – Nous avons également un comité des donateurs et une charte des donateurs.

**M. Xavier de la Gorce.** – La mission de service public n'est pas formalisée : c'est un usage, historique. M. Alain Vidalies s'était interrogé sur la nécessité de formaliser cette mission. Selon moi, il n'y a aucun problème. Dans tous les discours des ministres et préfets maritimes, cette mission nous est confiée par l'usage, à défaut de textes.

**M. Joël Guerriau.** – Quel serait l'élément important pour renforcer votre efficacité ?

**Mme Corinne Féret, présidente.** – Nous reviendrons ultérieurement sur le sujet des moyens financiers... Restons sur l'organisation de la SNSM.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Vous évoquez donc une association quasiment sans adhérents avec des donateurs, avec un statut particulier...

Nous avons fait quelques découvertes lors de nos visites sur le terrain. Les entités locales n'ont pas de statut juridique, leur président et leur trésorier sont désignés par Paris. Habituellement, dans une association, ils sont élus par le conseil d'administration ! Quelle est la responsabilité de ces personnes désignées ?

Quelles sont les relations entre les stations et les différents niveaux de collectivités locales, qui peuvent vous aider pour l'équipement matériel ? Il y a de grandes disparités selon les territoires : certaines collectivités mettent à disposition des locaux ou des fluides, et peuvent alléger des charges parfois importantes.

Quelles relations avez-vous avec les administrations centrales ou déconcentrées de l'État ? À Cagnes-sur-Mer, nous avons découvert que la station locale rédigeait un protocole d'intervention en cas de crash aérien ! Cela nous a paru surréaliste, c'est le rôle de l'État !

La transformation de la SNSM en fédération d'associations a été envisagée. Pourquoi a-t-elle été écartée ?

Les bénévoles ont de lourdes tâches de facturation et de recouvrement après les interventions, notamment vis-à-vis des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) en cas de rapatriement sanitaire. Comment évoluent ces sujets ?

Quels sont vos effectifs, et comment ont-ils évolué ?

Êtes-vous conscients de la distorsion ressentie entre les stations, qui peinent à entretenir leurs bateaux, et un siège perçu comme ayant des effectifs pléthoriques, un budget important, et attribuant des salaires élevés ? Êtes-vous prêts à délocaliser le siège sur le littoral, pour être plus près des équipes ?

La communication nationale a vu son budget fortement augmenter. Les moyens utilisés localement doivent-ils être payés au siège, comme les kakemonos, les tenues des sauveteurs ? Les bénévoles doivent-ils acheter leurs polos siglés ?

**M. Marc Sauvagnac.** – Ce n'est pas le cas !

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – C'est ce que nous avons entendu : au minimum, ce sont les stations qui doivent les acheter. L'organigramme du siège de la SNSM a-t-il été revu, et si oui, avec quels objectifs ?

Les propositions institutionnelles du rapport de 2016 ont-elles été suivies d'effets ? Avez-vous notamment mis en place un comité des financeurs, des catégories des membres adhérents, des structures régionales consultatives pour choisir les investissements ?

**M. Xavier de la Gorce.** – Je ne sais pas si la possibilité d'une fédération d'associations a été évoquée un jour, car il n'en est pas question. Il y a une tentation naturelle centrifuge, avec des cultures locales. Il y a un seul responsable, le président national – et c'est pour cela que je suis devant le tribunal. Nous devons resserrer notre organisation pour être les plus unis possible.

Bien sûr, la lourdeur administrative existe, et c'est un sujet important de réflexion. Les relations avec les CPAM sont marginales, cela concerne surtout les îles. Les délégués départementaux du Finistère et du Morbihan ont fait un important travail, et devront le reprendre avec la CNAM. C'est lourd et complexe. Il n'est pas normal que la SNSM ne puisse recouvrer ses créances.

À l'échelon national, nous avons 84 personnes, dont une trentaine sont à l'extérieur, dans le pôle national de formation à Saint-Nazaire, le pôle de soutien de la flotte à Saint-Malo, et deux techniciens à Palavas. Au siège *stricto sensu*, nous avons à peine 60 salariés. Nous avons 250 implantations, 220 stations et 30 centres de formation et d'intervention (CFI). C'est peu pour une organisation si importante, qui n'a pas droit à l'erreur ou à l'approximation, et qui doit être gérée rigoureusement. L'État attend de nous des qualifications et un véritable savoir-faire. Nous sommes en sous-effectifs, localement, pour alléger les tâches des présidents, qui étouffent sous les responsabilités. Recentrons-les sur leur cœur de métier. Ils sont là pour le sauvetage, et non pour des tâches administratives ou techniques. Certes, la technique a ses exigences. Le directeur technique bénéficie d'une maintenance assistée par ordinateur. Nous faisons des efforts en ce sens.

Opposer Paris à la province est un procès traditionnel. Il y avait d'importantes tensions à la SNSM à mon arrivée, nos relations se sont extrêmement apaisées.

Vous trouverez toujours des râleurs sur 8 400 personnes. Nous sommes une organisation humaine, et nous en débattons.

J'ai effectué 242 déplacements et l'ensemble de notre personnel – inspecteurs, personnels de la direction technique, délégués départementaux, *etc.* – est aussi très présent sur le terrain. Nous réunissons les délégués départementaux deux fois par an, les présidents avec les trésoriers deux fois par an et les trésoriers seuls une fois par an. Des réunions techniques se tiennent au siège tous les jours. Le siège est parfois accusé de ne pas répondre, mais nous sommes à peine soixante pour répondre aux demandes potentielles de plus de 8 000 bénévoles ! Tout n'est pas parfait, mais des progrès considérables ont déjà été accomplis et tous les conflits sont gérés.

S'agissant des rémunérations, je laisserai le directeur général vous répondre, mais les différences que l'on peut constater entre Saint-Malo, Saint-Nazaire ou Paris s'expliquent par d'évidentes raisons.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Sur certains marchés locaux de l'emploi, on constate des tensions. Je pense notamment aux mécaniciens qualifiés.

**M. Xavier de la Gorce.** – La délocalisation du siège a été envisagée il y a quelques années. J'y suis défavorable, car Paris est plus adapté, tant pour nos nombreux déplacements que pour notre travail de relations publiques. En revanche, le soutien à la flotte ne doit pas être cantonné à Paris, il doit être au plus près du terrain. Quant à notre organigramme, il est, sauf erreur de ma part, à jour.

**M. Marc Sauvagnac.** – L'âge moyen de nos bénévoles dans les stations est de 49 ans ; seulement 25 % d'entre eux sont retraités ; 50 % des membres de nos équipages ont une ancienneté inférieure à cinq ans ; nous rencontrons donc des difficultés de *turn-over* et de disponibilité de nos équipes. Historiquement, les stations de sauvetage sont extrêmement autonomes, mais la pression qui s'exerce sur elles est de plus en plus forte : le siège doit donc plus et mieux les soutenir, tant en matière de formation que sur les sujets techniques. Il me semble tout à fait paradoxal que certaines stations demandent plus de soutien, mais avec moins de salariés au siège ! Je ne connais pas d'autre organisation, ni en France ni dans le monde, qui, avec si peu de salariés, gère autant de structures locales, de bateaux et d'opérations. Le siège est aujourd'hui sous-administré au regard des responsabilités qui lui incombent. Nous devons le renforcer, mais en positionnant les moyens nouveaux au plus près des stations.

Grâce au groupe Total qui nous accompagne depuis treize ans à hauteur de 2 millions d'euros chaque année, les équipes bénéficient de dotations d'équipements standardisés. Malheureusement, en dépit de nos demandes, le groupe Total refuse de payer le renouvellement de ces dotations.

Les stations locales doivent trouver elles-mêmes le financement de leur fonctionnement, ainsi que de 25 % de leurs investissements. En complément, le siège apporte chaque année 7 millions d'euros aux stations. C'est à la fois énorme et insuffisant. Cela pose la question de notre modèle économique : quelle est la bonne répartition entre financement par le siège et financement par la station locale ?

**M. Dominique de Legge.** – La SNSM est une association d'un type particulier. Vous n'avez pas d'adhérents, mais des bénévoles qui constituent l'assemblée générale.

Qui confère la qualité de bénévole ? Existe-t-il un fichier à jour des bénévoles ? Comment se répartissent les pouvoirs entre l'assemblée générale et le conseil d'administration ? Qui détient le véritable pouvoir de décision ? Certes, il n'existe pas d'associations locales, mais, en revanche, des budgets locaux sont gérés par délégation du siège : quelle est la formalisation d'une telle délégation ? Quelle est la marge d'autonomie locale dans la gestion du budget ? Ces budgets locaux sont-ils consolidés ?

**M. Michel Canevet.** – La question de créer des associations locales s'est-elle posée ?

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Combien de présidents de station le conseil d'administration compte-t-il ? Un président de station pourra-t-il un jour devenir président de la SNSM ?

**M. Joël Guerriau.** – Sur quels critères le président accepte-t-il la candidature d'un bénévole ?

**M. Xavier de la Gorce.** – Le candidat au bénévolat se fait connaître auprès du président de station, qui soumet sa candidature à l'équipage. Cette candidature est examinée en prenant en compte l'état d'esprit du bénévole, ses qualifications et les besoins de l'équipage. Si sa candidature est acceptée, le bénévole signe la charte du bénévole.

L'assemblée générale, qui se réunit une fois par an, vote les résolutions et approuve le budget. Le conseil d'administration, qui se réunit trois fois par an, prépare les travaux de l'assemblée générale. Il est notamment composé de représentants de l'État et pour moitié de bénévoles de terrain. En outre, un comité directeur, composé de huit personnes, se réunit tous les mois ou mois et demi pour accompagner et conseiller le président. Je ne prends aucune décision importante sans recueillir son avis.

Le budget de la SNSM est unique. Pour des raisons de commodité, mais aussi d'autonomie et de responsabilisation, les stations locales disposent d'un budget local. Je reconnais que demander aux stations de collecter 25 % du coût d'un équipement – par exemple 250 000 euros dans le cas d'un bateau d'un million d'euros –, c'est énorme et anormal.

Nos relations sont quotidiennes avec les mairies et constantes avec les départements et les régions. L'esprit de collaboration entre la SNSM et les collectivités locales est irréprochable – à une exception près. Les collectivités locales nous apportent d'abord un soutien moral, comme l'atteste la présence de nombreux élus à l'occasion des bénédictions. Elles nous apportent aussi un soutien financier, qui s'est malheureusement dégradé avec le temps. Les régions et les départements concourraient auparavant à hauteur de 50 % de nos investissements ; or ce concours n'est plus que de 26 %. Nous avons toutefois été épargnés par la suppression de la clause de compétence générale : les collectivités territoriales ont pu continuer à nous aider ; elles ont conscience que le développement touristique et la sécurité en mer font aussi partie de leur image.

La création d'associations locales n'est pas à l'ordre du jour et ne serait dans l'intérêt de personne. Elle conduirait à la balkanisation de la SNSM et, *in fine*, à la destruction de notre outil de sauvetage en mer. Les stations locales ne sont pas compétentes pour passer des marchés, choisir le matériel ou s'assurer de la complémentarité de leurs actions avec les stations voisines.

La fonction de président comporte une lourde charge humaine, technique, administrative et opérationnelle. Je désigne les nouveaux présidents sur proposition du délégué départemental. Les délégués départementaux connaissent bien leurs stations ; en moyenne, ils supervisent huit à dix stations. Le nouveau président signe ensuite la charte. Je suis très attentif à la notion d'agrégation au sein des équipes et je cherche à promouvoir un management qui tient compte de l'histoire, des sensibilités et des réalités de terrain.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – La signature d'une charte ne vaut pas adhésion à l'association au sens de la loi de 1901. Elle n'entraîne aucune responsabilité juridique.

**M. Xavier de la Gorce.** – La signature de la charte entraîne l'adhésion aux valeurs de la SNSM. Nous n'avons pas d'adhérents. Le président d'une station n'est pas obligé d'être donateur.

**M. Marc Sauvagnac.** – Contrairement aux associations loi 1901, nous n'avons pas de cotisation annuelle obligatoire dont découlerait la qualité de membre. Les stations sont les membres actifs de la SNSM. Ce n'est pas un fonctionnement loi 1901 classique. Le président de station a un mandat détaillé, qu'il signe, qui l'engage à accomplir certaines tâches et qui lui confie certaines responsabilités.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mais c'est totalement informel !

**M. Dominique de Legge.** – C'est virtuel !

**M. Marc Sauvagnac.** – Lors de la réforme de la gouvernance de 2012, nous avons modifié les modalités d'élection du président de la SNSM pour aller vers un système plus ouvert. Auparavant, c'était une quasi-cooptation validée par l'assemblée générale. Aujourd'hui, un président de station peut se présenter.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – On peut donc devenir président de la SNSM sans être adhérent !

**M. Marc Sauvagnac.** – Le président est élu par le conseil d'administration en son sein. Il faut donc être administrateur pour être élu président. Le conseil d'administration sortant établit une liste de candidats aux fonctions d'administrateur qu'il recommande à l'assemblée générale, mais rien n'empêche un candidat libre de présenter sa candidature. Il doit cependant informer l'assemblée générale de son souhait de se présenter à l'élection au poste de président.

**Mme Catherine Troendlé.** – Pouvez-vous m'indiquer le nombre précis de membres du conseil d'administration ?

**M. Marc Sauvagnac.** – Une quinzaine.

**Mme Catherine Troendlé.** – Pourriez-vous me communiquer un chiffre plus précis ?

**M. Joël Guerriau.** – Qui vote à l'assemblée générale ?

**M. Antoine Leroy.** – Nos statuts prévoient que peuvent voter à l'assemblée générale les membres du conseil d'administration, les présidents de station, les délégués

départementaux et les directeurs de centre de formation et d'intervention. Il s'agit du schéma recommandé par le Conseil d'État pour les associations reconnues d'utilité publique.

**M. Dominique de Legge.** – Tous les membres de l'assemblée générale ne sont donc pas électeurs pour la désignation des candidats au conseil d'administration. J'en conclus que tous les bénévoles ne votent pas.

**Mme Corinne Féret, présidente.** – Nous abordons maintenant la question du financement de la SNSM.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – La dotation de l'État, qui s'établit à 6 millions d'euros, est-elle suffisante ? Comment est-elle ventilée : plutôt vers le fonctionnement ou plutôt vers l'investissement ? Quel est le produit des taxes qui vous sont affectées ? Quelles autres taxes pourraient vous être affectées ? Je pense notamment à la taxe d'assurance dont s'acquittent les plaisanciers ; hier, à l'Assemblée nationale, 4,5 millions d'euros ont été fléchés vers la SNSM. Quelle est votre stratégie pour susciter les dons des plaisanciers et, plus largement, de tous les autres utilisateurs de la mer ? Quel est le circuit des dons et legs, notamment lorsqu'ils sont affectés à une station en particulier par le donateur ?

Les départements imaginent que l'intégralité de leur subvention va à la station locale ; or la réalité est tout autre. Pouvez-vous nous détailler les critères sur la base desquels les délégués départementaux choisissent de reverser ou non les subventions départementales aux stations locales ?

**M. Xavier de la Gorce.** – La dotation de l'État est passée de 2 millions d'euros en 2013 à 6 millions d'euros aujourd'hui, au prix d'une considérable dépense d'énergie. Cela fait 52 ans que tous les présidents de la SNSM, sans exception, déplorent le retrait de l'État de l'une de ses missions régaliennes. Je considère, moi aussi, que le soutien de l'État est insuffisant. La SNSM est victime de son modèle comme les congrégations religieuses l'ont été lorsqu'elles assuraient gratuitement les soins dans les hôpitaux. Nous avons 8 000 bénévoles qui assurent leurs missions sans aucune rémunération, mais qui sont obligés de faire la quête pour assurer leur fonctionnement et leurs investissements ! On ne demande pas cela aux pompiers ! Le soutien, tant de l'État que des collectivités, est indispensable.

Cela fait cinq ans que le mot « taxe », peu compatible avec la notion de bénévolat et la collecte de dons individuels, ne fait plus partie de notre vocabulaire. Je suis hostile à la création d'une nouvelle taxe. L'amendement voté hier soir en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale réoriente une partie du produit de la taxe sur les bateaux à moteur vers la SNSM. Le produit du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) est affecté au Conservatoire du littoral. Seul l'excédent au-delà de 46 millions d'euros aurait pu être attribué à la SNSM, mais ce plafond n'est plus dépassé, tout va donc au Conservatoire et rien à la SNSM. Nos deux institutions sont des vaches sacrées, il n'est pas question que nous nous battions entre nous. Nous exprimons un besoin de financement ; c'est aux pouvoirs publics de déterminer les modalités de ce financement.

Les collectivités locales savent très bien où va leur argent. Sur les 20 000 à 30 000 euros demandés aux départements pour soutenir notre fonctionnement, une petite partie est reversée aux délégués départementaux, pour lesquels elle constitue une utile marge de manœuvre ; le reste est affecté au siège, qui ne refacture aucune de ses prestations aux stations locales. Il ne s'agit en aucune façon d'un détournement.



**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Je faisais allusion aux élus départementaux qui, lorsqu'ils votent une subvention à la SNSM, pensent qu'elle est intégralement destinée aux stations locales du département. La plupart d'entre eux n'ont pas connaissance d'une quelconque remontée totale ou partielle de cette subvention vers le siège. De plus, les taux de retour vers le siège sont très inégaux : c'est 100 % dans le Morbihan ou les Côtes-d'Armor ; 40 % ailleurs. Ce système est peu lisible pour les présidents de département.

**M. Benoist Courchai, directeur administratif et financier de la SNSM.** – Nous recevons chaque année 650 000 euros des départements. Depuis deux ans, 1 000 euros sont reversés par le délégué départemental aux stations qui en expriment le besoin. Par exemple, le président du département de la Vendée est parfaitement au courant de ce système.

**Mme Catherine Troendlé.** – Adressez-vous une information écrite aux départements sur l'utilisation de leur subvention ?

**M. Benoist Courchai.** – Oui. Toutes les demandes de subvention et les comptes rendus en vue de la liquidation de la subvention font l'objet de rapports écrits adressés aux départements.

**M. Marc Sauvagnac.** – La SNSM est une institution unique qui ne refacture pas de frais de siège, contrairement à ce que font les fédérations. Cela évite beaucoup de paperasserie !

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Ce serait pourtant de la transparence !

**M. Marc Sauvagnac.** – Notre directeur administratif et financier établit des tableaux qui sont transmis à tous les départements.

**M. Benoist Courchai.** – Je tiens à votre disposition nos dossiers types de demande et de liquidation de subventions. Le département du Var exige même la certification de nos documents par nos commissaires aux comptes.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Le Morbihan ne bénéficie d'aucun retour sur son territoire des 30 000 euros de subvention votée. Qu'en pensent ses élus ?

**M. Xavier de la Gorce.** – Nous entretenons une excellente relation avec le président du département du Morbihan qui nous aide beaucoup, y compris à l'occasion de la journée nationale des sauveteurs en mer. Nous faisons preuve de la même transparence avec lui qu'avec l'ensemble des présidents de département.

**M. Benoist Courchai.** – La délégation du Morbihan pourrait distribuer en 2020 1 000 euros à chacune de ses neuf stations locales, soit 9 000 euros au total. Mais depuis deux ans, son délégué départemental ne nous a fait remonter aucun besoin.

**M. Marc Sauvagnac.** – La question des 1000 euros que nous versons aux stations locales qui en ont besoin doit être déconnectée de celle de nos relations avec les conseils départementaux.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mais c'est de l'argent public !

**M. Marc Sauvagnac.** – Non, c'est l'argent de la SNSM, un mélange de ressources publiques et privées.

**M. Michel Vaspart.** – Vos besoins de financement sont élevés, notamment pour remplacer les bateaux acquis il y a trente ans, après le naufrage de l'Aber Wrac'h. Et pourtant, vous prenez la décision de quitter vos actuels locaux parisiens. L'acquisition du nouveau siège devrait s'élever à 12,3 millions d'euros, dont 4 millions d'euros d'emprunt. Ce sont donc 8,3 millions d'euros qu'il reste à financer. D'après mes calculs, cela représente quinze canots tous temps (à 1,5 million d'euros le canot financé à 30 % par la SNSM). N'aurait-il pas été plus adroit, compte tenu du contexte actuel, mais aussi de la rareté de l'argent public, de procéder à de l'investissement productif et de se résigner à louer un siège plus abordable ?

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – N'oublions pas que certaines stations ne disposent que d'un petit modulaire sans eau ni électricité pour stocker leur matériel !

**M. Dominique de Legge.** – Si j'ai bien compris : d'une main, vous demandez 30 000 euros à chaque département et de l'autre, vous octroyez royalement 1 000 euros aux stations qui en font la demande. Cette approche me fait penser à la façon dont Bercy se comporte avec les collectivités locales.

Permettez-moi d'attirer votre attention sur un problème d'ordre politique : vous ne pouvez pas continuer à nous expliquer que vous n'êtes pas une administration de paperasserie et considérer dans le même temps que l'argent public n'est pas affecté. Si les départements savaient que leurs subventions sont noyées dans la masse budgétaire du siège, vous n'en recevriez pas autant. Je vous conseille de changer de discours.

**Mme Catherine Troendlé.** – Ma question rejoint celle de mon collègue Dominique de Legge. Vos dossiers de demande de subvention font apparaître l'octroi de 1 000 euros aux stations locales ; or, *in fine*, tel n'est pas toujours le cas, puisque certaines stations n'en bénéficient pas ; vous devriez commencer par interroger le délégué départemental et n'inscrire les 1 000 euros que lorsqu'ils sont effectivement versés aux stations locales. La situation actuelle manque de transparence.

**M. Michel Canevet.** – Lorsqu'une station est en difficulté, une péréquation nationale est-elle prévue pour lui venir en aide ?

**M. Xavier de la Gorce.** – Je précise que notre conseil d'administration compte en fait trente et un membres.

Je laisserai le directeur général vous répondre sur les nouveaux locaux du siège. Pour ma part, j'ai tenu à ce que l'opération soit le plus près possible d'une opération blanche. Compte tenu du fait que nous avons vendu l'immeuble que nous occupions et que nous ne payons plus de loyer pour les bureaux occupés par la direction des finances, le reste à couvrir chaque année est très minime.

Je sais ce qu'est l'argent public, j'ai passé cinquante ans dans la fonction publique, treize ans au sein des collectivités locales. Je le dis fréquemment : l'argent de la SNSM, c'est soit de l'argent public, soit des dons. Il ne nous appartient pas. Nous ne produisons ni ne gagnons rien. Il faut donc être respectueux de cet argent. Nous ne menons pas grand train, notre gestion est très rigoureuse.

Certes, nous aurions pu louer des locaux à Montreuil ou à Bagnolet, mais je rappelle que nous avons acheté cet immeuble à un prix exceptionnel, qu'il prend d'ailleurs de la valeur chaque année, qu'il est commode en termes de fonctionnalités, car il est proche des différentes gares parisiennes, et qu'il est notre siège, non pas historique, mais depuis de nombreuses années. Nous l'avons baptisée la « Maison des sauveteurs ».

Je ne souhaite pas polémiquer, mais je ne peux pas laisser dire que nous ne sommes pas transparents. Les dépenses de fonctionnement des départements sont de l'ordre de 20 000 ou 30 000 euros, quand nos investissements s'élèvent à plus de 100 millions d'euros, pour 140 bateaux dans les dix ans qui viennent. C'est compliqué d'expliquer à un conseil départemental qu'une partie de sa subvention est destinée au siège et l'autre au département. Le département de l'Hérault verse sa subvention à la délégation départementale. Si on nous dit demain que tout cela n'est pas transparent ou que c'est hautement répréhensible, nous verserons les subventions aux délégations départementales. Veillons toutefois à ne pas créer de petites baronnies. On connaît cela dans d'autres secteurs...

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Le délégué départemental n'a pas de compte bancaire !

**M. Xavier de la Gorce.** – Si !

Je vous assure, je le répète, nous ne menons pas grand train. À titre personnel, il m'arrive de prendre un taxi cinq fois par an pour aller à Orly, je fais tous mes déplacements en métro. La plupart de nos déplacements se font en seconde classe, en première classe pour votre serviteur et pour les officiers généraux parce qu'ils bénéficient de 75 % de réduction.

Ce serait ravageur pour la réputation de la SNSM, qui ne le mérite en aucun cas, de donner à penser que nous sommes dispendieux et que notre gestion n'est pas très rigoureuse. L'image de la SNSM fait partie de son capital.

**M. Marc Sauvagnac.** – Notre changement d'immeuble a été une opération quasiment blanche. Nous avons transformé les loyers en emprunts et utilisé le fruit de la vente de l'immeuble précédent pour investir. Certes, cette somme aurait représenté un certain nombre de canots. D'ailleurs, cet immeuble représente toujours un nombre de canots, qu'on pourrait réaliser si nous étions dans l'incapacité de renouveler certains bateaux. Le cas échéant, la SNSM pourrait faire un tel choix stratégique, mais nous avons choisi de faire un investissement patrimonial. Nous savons, compte tenu de la valorisation des immeubles à Paris, que c'est un investissement qui produira des plus-values à l'avenir.

J'en viens à la péréquation entre les stations. La SNSM est composée d'une seule entité juridique. Nous avons des impératifs opérationnels de renouvellement de bateaux. Nous essayons de les faire au bon moment, nous les programmons en fonction de nos capacités. Si une station n'a pas suffisamment d'argent et doit impérativement renouveler un bateau par exemple, nous réalisons l'opération, par solidarité financière. De la même façon, certaines stations situées dans des départements plus riches que d'autres collectent plus de fonds que les autres. C'est le cas de toutes les stations du Var, du golfe du Morbihan et de la station de Saint-Malo, qui contribuent à hauteur de 50 % au renouvellement de leurs bateaux.

**M. Benoist Courchai.** – Le siège aide chaque année trois ou quatre stations en difficulté. Nous avons récemment aidé une station en Seine-Maritime qui avait des difficultés de fonctionnement, pour diverses raisons.

Pour les petites réparations, la direction technique dispose d'un budget pour aider ponctuellement les stations qui en ont besoin.

**Mme Corinne Féret, présidente.** – Nous allons maintenant aborder la question du statut des bénévoles et de leur formation.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Nous avons visité le pôle national de formation de Saint-Nazaire, qui fait un travail remarquable. Nous avons compris que de nombreux sauveteurs embarqués ne suivent pas de formation et qu'un canot peut sortir alors que 80 % de son personnel n'est pas formé. Quelle est la part de sauveteurs embarqués ayant suivi une formation ? Ces formations sont-elles obligatoires ?

Un agrandissement est en cours à Saint-Nazaire. Permettra-t-il de répondre à tous les besoins internes ? Existe-t-il une planification en termes de formation ? Quels sont les freins à la formation selon vous ? L'éloignement, le coût des formations pour les stations, le fait qu'il s'agisse de bénévoles et qu'ils doivent prendre sur leur temps de travail et sur leur temps familial ?

Disposez-vous d'un nombre suffisant de centres de formation pour couvrir le territoire ?

Les propositions du rapport Guittet sur la formation ont-elles été mises en œuvre, en particulier la reconnaissance des formations et des centres de formation ? Les salariés peuvent-ils solliciter le droit individuel à la formation ? Existe-t-il des conventions avec les lycées maritimes, qui assurent une partie des formations de base ?

Je rappelle que la quasi-totalité des sauveteurs souhaitent conserver leur statut de bénévole, et c'est tout à leur honneur. Cela étant, pour faciliter l'exercice de leurs missions, est-il envisagé de vulgariser les conventions employeurs ? Envisagez-vous des campagnes d'information sur ce thème en direction des collectivités et des entreprises ? Pensez-vous qu'un avantage en termes de retraite serait bien perçu ? L'indemnisation des sorties doit-elle être étendue et systématique ? Quel est le niveau de protection assuré aux bénévoles en cas d'atteintes aux personnes, aux biens ? Quelle réponse la SNSM apporte-t-elle à la judiciarisation de la société, aux recours et plaintes contre les sauveteurs, lesquels sont en nette progression ?

**M. Marc Sauvagnac.** – De tout temps, la formation des canotiers et des équipiers a été assurée par compagnonnage au sein des stations, sous la responsabilité du patron d'équipage.

Les professions maritimes représentent aujourd'hui 27 % de nos équipages. Les deux tiers restants proviennent d'horizons extrêmement divers et n'ont pas forcément d'expérience maritime. Une direction nationale de la formation a été créée parce que le profil des bénévoles était en train de changer, de même que leur temps disponible. Il fallait assurer la sécurité de tous en mer.

Nous avons d'abord développé la formation des patrons d'équipage, qui a été confiée à la direction nationale de la formation, au pôle de formation de Saint-Nazaire. Cette formation comprend trois modules, courts, adaptés à la spécificité des opérations de sauvetage de la SNSM et à celle des bénévoles. On ne peut pas imaginer de demander aux

bénévoles de suivre des formations professionnelles dans des lycées maritimes, ils n'en ont pas le temps. Ces formations sont très consommatrices de temps.

Le manque de moyens humains et financiers ne nous permet de satisfaire que 50 % des besoins de formation de nos patrons d'équipage.

Aujourd'hui, l'institution SNSM n'est pas en capacité de mesurer l'exacte compétence des équipages. Tout repose sur les seuls patrons d'équipage, c'est une responsabilité trop lourde, alors qu'ils ne sont plus issus des professions maritimes. Les ressources de la SNSM ne sont pas suffisantes pour assurer la formation de base des équipages – sécurité individuelle, sécurité collective, lutte de base contre l'incendie.

En matière de professionnalisation, nous avons réussi à faire en sorte que les formations aux premiers secours soient inscrites au répertoire national des certifications professionnelles. Cela a permis à la SNSM d'être reconnue organisme de formation professionnelle.

Nous avons commencé à travailler avec la sous-direction des gens de mer afin que nos stages de formation des patrons puissent avoir une équivalence dans des brevets professionnels.

La difficulté pour nous, c'est que le financement d'une formation dépend du sauveteur et de son origine professionnelle. Les employeurs de nos bénévoles salariés dépendent de l'un des treize organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Vous imaginez les difficultés auxquelles nous serions confrontés si nous devions déposer un dossier pour le financement de chacune des formations aux premiers secours, sachant en outre que l'employeur n'est pas obligé d'accepter que son salarié s'absente sur son temps de travail, sauf si une convention employeur a été signée.

Dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle, il est prévu que ce soit désormais les Urssaf qui récupèrent les cotisations obligatoires des entreprises privées. Dans la mesure où l'activité de sauveteur est une quasi-profession, requérant de hautes qualifications, nous sommes en train d'essayer de voir si leur formation ne pourrait pas être financée directement par la SNSM.

Nous avons réfléchi aux lycées maritimes, qui ont des capacités d'accueil décentralisées et disposent de certains moyens, comme les simulateurs. La difficulté, c'est qu'il faudrait que le corps professoral adapte ses enseignements à nos cursus, qui sont spécifiques et dépendent de la disponibilité de nos sauveteurs. En outre, la plupart de nos sessions de formation de patrons ont lieu le week-end.

Le vivier de formateurs bénévoles que nous privilégions aujourd'hui est constitué de sauveteurs expérimentés.

Nous avons vulgarisé les conventions employeurs. Les bénévoles peuvent aujourd'hui se rapprocher de leur employeur et leur proposer une convention écrite.

Des avantages en termes de retraite sont évoqués ici où là, mais pas de manière forte. C'est vrai que, à part la reconnaissance de leur action, les bénévoles n'obtiennent pas grand-chose concrètement. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous avons travaillé sur l'octroi d'une équivalence sous forme de brevet professionnel : c'est une forme de

reconnaissance. J'ignore s'il est possible de mettre en œuvre quelque chose dans le cadre de la réforme des retraites.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *Quid* de l'indemnisation des sorties ?

**M. Marc Sauvagnac.** – Il s'agit non pas d'une indemnisation, mais d'un forfait de défraiement, de l'ordre de 20 euros par intervention. Les sauveteurs doivent habiter à un quart d'heure de l'appareillage. Le forfait prend en compte leur temps de déplacement aller-retour, leur sandwich et d'autres éléments paramétrés.

Ces forfaits ne sont pas toujours payés. Certaines stations mettent cet argent de côté pour organiser un repas de fin d'année. Dans certaines stations, le forfait n'est pas perçu. Les stations nous donnent alors en fin d'année les éléments pour faire un abandon de frais et bénéficier d'un reçu fiscal.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Quel niveau de protection est assuré aux bénévoles ? Quelle assistance juridique leur offrez-vous en cas de recours ou de plainte ?

**M. Marc Sauvagnac.** – Nous faisons régulièrement face à des recours, notamment en cas de dommages matériels, mais je n'ai pas constaté d'augmentation particulière de leur nombre. Compte tenu des risques liés à notre activité et de l'évolution de la société, on sent en effet que des personnes qui pourraient être exposées en cours d'intervention, des plaisanciers ou des bénévoles, pourraient être tentées d'intenter des recours. Nous y sommes attentifs. Nous assurons la défense de nos bénévoles quand c'est nécessaire, le risque étant, en cas de condamnation, d'assister à une baisse de l'engagement des bénévoles.

**M. Benoist Courchai.** – Nos bénévoles sont bien assurés. Nous garantissons un avocat en cas de mise en cause pénale. Nous avons une responsabilité civile, à hauteur de 7,5 millions d'euros par sinistre. Tous nos sauveteurs embarqués sont affiliés à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) – la sécurité sociale des marins, à la onzième catégorie. Nous avons aussi une assurance individuelle accident – capital décès ou capital invalidité permanente –, à hauteur de 150 000 euros. Nous avons une assurance qui octroie, en plus de l'ENIM, une indemnité journalière de 36 euros par jour en cas d'arrêt long, et ce pendant 365 jours. Nous assurons également les bénévoles occasionnels, c'est-à-dire les membres de la famille des bénévoles lorsqu'ils participent, par exemple, à une sardinade.

**M. Marc Sauvagnac.** – On l'a dit, nos bénévoles sont souvent des actifs et bénéficient, à ce titre, d'une sécurité sociale, d'une mutuelle ou de systèmes de protection sur lesquels il est difficile pour nous de porter un avis. C'est une des raisons pour lesquelles tout le monde à la SNSM est à l'ENIM. On est sûr ainsi que tout le monde bénéficie d'une protection. Dans les faits, en cas de blessure au cours d'une intervention, les actifs bénéficient de la couverture de la sécurité sociale et de leur mutuelle, plus les couvertures assurées par la SNSM.

**M. Joël Guerriau.** – Vous avez insisté sur la formation des patrons d'équipage, *quid* des autres membres de l'équipage ? Les radios, les plongeurs, les nageurs sont-ils formés de manière adéquate ? Quel est le niveau des plongeurs que vous autorisez à plonger ?

**Mme Catherine Troendlé.** – Je fais un parallèle entre la situation de vos bénévoles et celle des sapeurs-pompiers volontaires, notamment en matière de formation.

La formation de vos bénévoles ne peut-elle pas être prise en compte dans le cadre du droit individuel à la formation ? C'est en train d'être mis en place pour les sapeurs-pompiers – il reste à trouver l'organisme collecteur unique.

Pour les points de retraite, je vous mets en garde. Nous avons essayé de faire la même chose pour les sapeurs-pompiers volontaires. Le risque, s'ils sont considérés comme des travailleurs, est de ne plus pouvoir gérer les temps d'intervention comme on le souhaite. Quoi qu'il arrive, un avantage en termes de retraite ne peut se faire que moyennant cotisations.

Pourquoi les coûts des formations sont-ils si élevés ? Pourquoi n'arrivez-vous pas à satisfaire toutes les demandes ?

**M. Marc Sauvagnac.** – La responsabilité des patrons d'équipage est très importante, ils doivent s'assurer de la compétence des équipages. L'institution doit être en mesure de les former. Or aujourd'hui, seuls 50 % des besoins sont satisfaits. Nous devons également former les autres membres de l'équipage, mais c'est compliqué d'obliger des bénévoles à suivre une formation.

Vous avez mentionné des fonctions particulières à bord. Les nageurs de bord sont formés au pôle de formation. Quant aux plongeurs, ils ont l'autorisation de plonger à douze mètres. La plongée est très encadrée. Nos plongeurs, qui sont par ailleurs plongeurs dans leur vie professionnelle ou chez les sapeurs-pompiers, nous reprochent d'ailleurs de trop l'encadrer. Ils doivent repasser une qualification à la SNSM, car ils peuvent être amenés à réaliser des travaux sous-marins, pour désengager une hélice par exemple, avec tous les risques que cela comporte si le bout est sous tension. La formation est au cœur de nos préoccupations.

Cela fait vingt ans que je fais partie du monde associatif. J'ai vu le bénévolat changer de nature. Les bénévoles sont toujours engagés, mais ils sont à la recherche d'un équilibre entre leur vie professionnelle, leur vie personnelle et leur engagement. Je rappelle que 75 % d'entre eux sont des actifs. Il nous faut donc leur transmettre des compétences tout en nous adaptant à leurs disponibilités. Or nous n'avons pas les moyens de mettre en œuvre la réforme indispensable.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Le nombre des stations et leur localisation sont-ils adaptés aux besoins ? Ces besoins sont-ils définis ? Les partenaires, le centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage (CROSS) par exemple, sont-ils associés aux décisions en matière de création de stations ?

Quelle est la répartition de la flotte en type d'unités, jet-ski, semi-rigide, canot tous temps ? Quel sont l'âge moyen et l'âge médian ? Quel est le niveau de disponibilité de la flotte ? Qui prend la décision de remplacer les unités et décide de leur entretien ? Je voudrais faire référence au dossier du bateau de la station de Saint-Gilles-Croix-de-Vie : les réparations ont été effectuées à Saint-Malo, et ont fait l'objet de sous-traitances en cascade. Comment une telle décision s'organise-t-elle ?

Quand un nouveau canot est livré ou après une révision à mi-vie, qui est responsable de la réception ? Y a-t-il des visites techniques régulières de la flotte ou la responsabilité est-elle laissée aux stations ? Le siège décide-t-il du type de bateau lors des remplacements, ou se range-t-il aux souhaits des stations ? Le CROSS est-il consulté ?

Vous avez évoqué la commande d'une nouvelle flotte. Comment le marché a-t-il été passé ? Quel est son contenu exact ?

Par ailleurs, existe-t-il une flotte de réserve ? Après le drame des Sables, nous avons pu constater, avec l'épisode du bateau de l'île de Sein, que les choses n'étaient pas simples.

**M. Xavier de la Gorce.** – Nous avons 800 embarcations, dont 450 bateaux de sauvetage. Autrement dit, la SNSM est le premier armateur français. Cette flotte exige un suivi et un entretien extrêmement attentifs.

En matière de localisation, il existe un débat récurrent : n'y a-t-il pas trop de stations ? Ne pourrait-on pas faire des économies ? Je n'ai pour ma part jamais voulu toucher aux stations, sauf exception. Le maillage est parfois resserré ; pour des raisons historiques. Tentez de supprimer une station ; vous aurez sur le dos le sénateur, le maire, *etc.*, vous créez une onde de choc inutile sur l'ensemble du territoire, et vous passerez pour un technocrate.

De surcroît, les sauveteurs d'une station connaissent parfaitement leur terrain d'intervention, chaque caillou, chaque courant, chaque danger. Cette connaissance intime de la zone d'intervention, des zones de marnage notamment, est essentielle. Alléger le dispositif ne peut se faire sans tenir compte de la possibilité toujours ouverte que la station voisine soit immobilisée, pour des raisons d'entretien par exemple. Il y a donc là, selon moi, un non-problème. Ma doctrine est : non à la modification du maillage.

Nous avons bien supprimé une station, il y a quatre ans, mais parce que l'équipage s'était collectivement rebellé contre son président. Je me suis renseigné : ce bateau était-il nécessaire ? La réponse fut unanime : non. J'ai donc décidé de ne pas « repêcher » la station. J'ai eu sur le dos le maire et le député, mais je n'ai pas faibli. J'ai mis à la disposition de la station un semi-rigide, à la place d'une vedette de deuxième classe. Le maire a bloqué l'entrée du port pour empêcher l'arrivée du semi-rigide. J'ai donc donné ce dernier à la station voisine, et aucun accident n'a eu lieu, sur ce secteur, depuis lors.

Nous avons également créé une station, en Nouvelle-Calédonie, au nord de Nouméa, parce qu'une nouvelle zone de navigation y prend son essor.

Consulte-t-on les CROSS et les préfetures maritimes ? Bien sûr. Les CROSS, en cas d'alerte, saisissent d'abord les marins ou plaisanciers qui se trouvent dans l'environnement du bateau en difficulté, avant d'appeler la SNSM et, le cas échéant, la sécurité civile. Ils sont donc très favorables à ce dispositif : ils ont besoin de moyens redondants. La redondance, en matière de secours, n'est pas un gros mot. Si l'on veut rationaliser, d'un point de vue technocratique, il y a des économies à faire. Mais quel élu le fera ?

**Mme Catherine Troendlé.** – Aucun.

**M. Xavier de la Gorce.** – Quant au pouvoir du siège sur la décision de remplacement, il est total.

Je n'ai pas connaissance de difficultés particulières s'agissant des choix qui sont proposés et faits. Avoir un beau bateau, un bel outil de travail, c'est un signe de reconnaissance et un facteur de motivation pour les bénévoles. L'outil que va récupérer la station des Sables-d'Olonne, par exemple, est magnifique : c'est un Boeing !



J'en viens à la répartition de la flotte. Si l'on s'intéresse à la flotte hauturière, la plus coûteuse, 45 % des embarcations ont plus de vingt ans, et 15 % d'entre elles ont plus de trente ans. C'est le cœur de cible du contrat que je vais signer la semaine prochaine : nous avons 140 bateaux à renouveler, pour 100 millions d'euros, dans les dix ans. En matière d'investissement, il y a un coup de reins à donner. J'ai parlé de la nécessité d'un plan Marshall pour la Bretagne ; aujourd'hui, le compte n'y est pas. Le président de la région Bretagne nous est parfaitement acquis, mais un très gros effort reste à faire.

S'agissant de la réception des bateaux, je voudrais revenir sur l'épisode de Saint-Gilles. L'un des moteurs du bateau en question ne fonctionnait plus. L'alternative était claire : on le réparait soit à Saint-Malo soit en Vendée. Le choix a été fait par la direction technique – je n'ai pas qualité à aller contre une décision de la direction technique –, contre l'avis du directeur de la station, de réparer à Saint-Malo, où l'on a découvert, d'ailleurs, que le bateau était en mauvais état, bien au-delà de la défectuosité du moteur. J'ai fini par acheter la paix sociale avec le président de la station de Saint-Gilles, pour 10 000 euros, ce qui est raisonnable.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Si je vous ai posé cette question, c'est parce que la direction du pôle de Saint-Malo nous a elle-même dit qu'elle ne souhaitait pas que le bateau soit réparé chez elle, et qu'elle avait dû sous-traiter.

**M. Jean-Christophe Noureau, Directeur technique de la SNSM.** – Le canot de Saint-Gilles a en effet fait parler de lui. La décision de le faire réparer est une décision collégiale qui se fonde sur un ensemble de facteurs, tenant compte des capacités locales de chantier et des enjeux de financement.

Ce type de bateau ne dispose pas d'une trappe s'ouvrant sur l'arrière ; une découpe est donc nécessaire pour faire sortir le moteur. Concernant la sous-traitance à laquelle a eu recours notre atelier de Saint-Malo, ce dernier dispose d'un certain nombre de compétences, en volume limité, et se focalise sur le soutien à apporter aux stations ; il n'a pas nécessairement vocation à effectuer de gros travaux. Il a donc passé des accords locaux avec des chantiers navals voisins.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Une entreprise locale, en Vendée, pouvait-elle réaliser le travail qui a été confié à Saint-Malo, puis sous-traité ?

**M. Jean-Christophe Noureau.** – Il est probable qu'un chantier local aurait pu faire l'affaire, à l'opération technique d'ouverture de la carcasse du bateau près. Cette dernière compétence, nous l'avons développée à Saint-Malo ; c'est ce qui a guidé notre choix d'imposer cette décision au directeur de Saint-Gilles.

Une dizaine de personnes travaillent au pôle national de soutien de la flotte, dont la mission première est d'être au soutien des stations et de réparer leurs bateaux. Ce pôle a aussi vocation, dans la continuité de son activité historique, à effectuer certaines opérations de modernisation et de carénage, mais certainement pas toutes. Nous nous appuyons sur les tissus locaux de chantiers ; c'est à ces chantiers que nous confions les opérations de carénage ou de réparation importantes. Ainsi les bateaux des stations méditerranéennes ne sont-ils pas envoyés à Saint-Malo ! Pour prendre un autre exemple, la station d'Hendaye souhaitait, avec beaucoup d'insistance, que son bateau soit réparé à Saint-Malo ; nous avons obtenu que les travaux soient faits à Arcachon.

**M. Marc Sauvagnac.** – En matière de répartition de la flotte, il existe un maillage et une dotation historiques, et des discussions ont lieu pour le renouvellement des bateaux. Depuis cinq ans, nous nous sommes engagés dans une analyse approfondie des missions confiées à la SNSM, de la fréquentation des plans d'eau, du tissu de recrutement de futurs bénévoles et du tissu industriel sur lequel nous pouvons compter. Nous avons en outre défini, avec les présidents de stations notamment, quelles étaient les fonctionnalités attendues de la future flotte.

L'idée est de mettre au point une gamme resserrée de bateaux : six bateaux standards, avec options, au lieu des dix-neuf types existant actuellement.

Parallèlement à la réflexion sur la nouvelle flotte, nous travaillons sur la répartition des moyens.

Notre analyse nous a conduits à travailler sur un schéma idéal de répartition des moyens de sauvetage entre les stations. Il s'agit d'une approche nouvelle. Ce schéma reste théorique – la nouvelle flotte n'a pas encore été déployée. Le choix des moyens pour une station donnée est toujours compliqué : chaque station a ses envies, les élus donnent leur avis, etc., et il nous faut composer avec cette somme d'exigences. Les choses vont se faire au fil de l'eau ; aujourd'hui, la durée de vie d'un bateau est de trente ans, et nous espérons que la nouvelle flotte durera plus longtemps, grâce à un effort d'entretien plus fourni.

La répartition fait donc en ce moment même l'objet de discussions. Beaucoup d'échanges ont lieu, parfois vifs, sachant qu'un moyen de sauvetage est plus qu'un simple bateau : un objet de fierté et de reconnaissance pour les bénévoles.

S'agissant de la flotte de réserve, le maillage de la SNSM est déjà en partie redondant. La SNSM, en effet, ne réalise que 50 % des sauvetages – les plaisanciers ou la marine participent aussi aux interventions maritimes. En théorie, le maillage existant peut permettre de pallier une indisponibilité, quelle qu'en soit l'origine. Nous ne construirons donc pas de bateaux neufs de réserve, dont, par définition, le financement se ferait sur les fonds propres de la SNSM.

Nous essayons néanmoins d'anticiper sur le renouvellement des bateaux, ce qui est toujours compliqué, malgré tout – nous aurions besoin de moyens supplémentaires. Quand c'est possible, nous programmons les renouvellements à l'avance, mais ce n'est pas toujours le cas. C'est d'autant plus problématique que, au-delà de l'indisponibilité opérationnelle, un équipage, faute d'activité, se démobilise ; il ne s'entraîne plus et sa motivation s'effiloche. Ce sujet mérite donc toute notre vigilance.

**M. Michel Vaspert.** – Dans le cadre de notre mission, les patrons de stations locales ont été nombreux à nous dire qu'il leur arrivait de demander à la direction technique, pour leurs bateaux, des aménagements spécifiques, dont ils estiment qu'ils sont nécessaires à l'exercice de leur mission de sauvetage. Avez-vous associé les patrons de stations à la conception de la nouvelle flotte ?

**M. Xavier de la Gorce.** – Cette nouvelle gamme de bateaux, pour laquelle je vais signer un contrat la semaine prochaine, a été mise au point après cinq ans de travaux par un groupe de travail associant techniciens, architectes et utilisateurs, trois patrons de stations emblématiques, deux inspecteurs, trois délégués départementaux. Nous aurons désormais six types de bateaux au lieu de dix-neuf ; mais nous pourrions adapter les bateaux en fonction

des demandes. C'est ce qui se fait actuellement : qui nous demande un projecteur, qui une modification de la rambarde, *etc.* C'est tout à fait prévu.

**M. Jean-Christophe Noureau.** – Il y a autant de stations que d'habitudes. Dans le monde de la plaisance, les commandes sont à gauche ; dans le monde de la pêche, elles sont à droite. Cette hétérogénéité est incompatible avec la notion d'unicité des modèles et avec notre volonté de simplifier l'entretien et les formations. Nous allons donc vers une uniformisation des bateaux, afin de faciliter l'exercice de nos missions.

Nous proposons néanmoins des options pour répondre à des demandes particulières : coques en aluminium ou en CVR (composite verre résine), radars, projecteurs, *etc.* Reste que, sur l'essentiel, nous uniformisons, en imposant un certain nombre de choses – c'est indéniable.

**M. Marc Sauvagnac.** – Il y a beaucoup de demandes, hétérogènes. Nous essayons de resserrer les choix. Les options possibles seront donc prédéfinies, en nombre limité, pour des raisons de sécurité et d'économie globale du système. L'idée est par exemple de simplifier le renouvellement des pièces, et de nous prémunir contre les risques d'obsolescence.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – J'en reviens au financement. Vous allez signer un marché important : longue durée, montants élevés. Vous engagez des sommes considérables sans avoir la garantie que l'ensemble des dépenses pourront être financées. Comment comptez-vous sécuriser le financement de ces acquisitions ?

**M. Benoist Courchai.** – Le contrat que nous allons signer se décompose en une tranche ferme, pour les cinq ans à venir, et une tranche conditionnelle, pour cinq ans supplémentaires. Au titre de la tranche ferme, nous nous engageons sur la moitié du besoin. Si le financement n'est certes pas garanti, il est donc plus que probable qu'il soit bouclé, vu les conventions triennales qui nous lient aux régions et aux départements.

**M. Xavier de la Gorce.** – Nous nous engageons de manière ferme sur le noyau dur, lequel, certes, ne répond pas à tout.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – La part État est-elle importante ?

**M. Marc Sauvagnac.** – Avant même le lancement du chantier de la nouvelle flotte, la SNSM avait fait état d'un manque de financements empêchant de renouveler de manière satisfaisante la flotte hauturière.

Le contrat que nous allons signer nous offre une capacité industrielle importante, donc de la flexibilité dans le niveau de commande – notre partenaire nous assure pouvoir produire les volumes dont nous aurons besoin, dès lors que nous disposerons des financements nécessaires. Nous nous engageons fermement sur 50 % du besoin réel de renouvellement, mais nous avons de la marge, donc.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Je l'ai dit : c'est le drame des Sables-d'Olonne qui nous réunit aujourd'hui. Avez-vous analysé les circonstances de ce drame ? Avez-vous produit un rapport en interne ? Depuis, que s'est-il passé en lien avec la station des Sables ? Comment avez-vous géré le drame sur le plan humain, avec les familles des victimes et les rescapés ?

**M. Xavier de la Gorce.** – Il s’agit d’un dossier éminemment sensible, qui a percuté de plein fouet la station des Sables, la SNSM tout entière, et plus largement le pays, jusqu’au Président de la République lui-même. Nous n’avons pas connu un événement de cette nature depuis le drame de l’Aber-Wrac’h, en 1986.

Ce jour-là, le ministre a été prévenu en fin de matinée ; n’étant pas à Paris, je l’ai rejoint aux Sables, par le train, le soir même ; il y régnait une grande confusion. Il y avait là les rescapés, leurs familles, ceux qui n’avaient pas embarqué, tout l’écosystème de la station, plongés dans une atmosphère de consternation générale. Le lendemain, j’ai rencontré le maire, que je connais de longue date, pour faire le point. Puis ont eu lieu la marche blanche, et la cérémonie. J’ai été très frappé par l’énorme perturbation que le drame a causée aux Sables.

L’exercice du retour d’expérience, nous le pratiquons à chaque accident. En l’espèce, il est en cours. De multiples réunions locales ont été organisées. Nous allons en tirer tous les enseignements. J’espérais pouvoir faire une communication sur ce sujet au conseil d’administration de la semaine prochaine ; mais ce serait prématuré. Un retour d’expérience doit être totalement balisé, sans trou dans la raquette : l’expertise doit être complète. En l’occurrence, il est très avancé, mais pas achevé. Une enquête est menée, en parallèle, par le Bureau d’enquêtes sur les événements de mer (BEAmer), qui a douze mois pour remettre ses conclusions. Nous rendrons les nôtres dans les six mois qui viennent.

Je reviens sur l’humain. L’urgence a été de s’occuper des familles. Nous avons débloqué, dans les quarante-huit heures, un secours d’urgence de 25 000 euros ; nous avons actionné l’assurance du régime de l’ENIM, 150 000 euros par veuve ; nous avons créé une cagnotte nationale, qui a rapporté 130 000 euros – une cagnotte locale a rapporté 300 000 euros. Le versement mensuel, dans le cadre de l’assurance ENIM, s’élève à 1 300 euros par veuve plus 500 euros par enfant à charge. Des aides ont en outre été directement envoyées par les autres stations. C’est Benoist Courchay qui s’est occupé de ce dossier, en relation avec le maire des Sables et avec l’assistante sociale. Il ne fallait pas ajouter des préoccupations matérielles à un drame humain.

Quant au bateau, le SNS 002, il n’était plus opérationnel depuis le mois de janvier. Si les choses ont traîné, c’est qu’il fallait identifier les carences techniques, et que l’architecte aurait dû être un peu plus diligent et le chantier un peu plus rapide. Le siège a pris l’affaire très sérieusement à partir du mois de juin ; les collaborateurs de la direction technique y ont d’ailleurs laissé leurs vacances. Un expert indépendant a été désigné, d’un commun accord avec la station – il est d’ailleurs des Sables. Il a remis ses conclusions, mi-août.

Le bateau a ensuite été acheminé vers Carantec, car il n’y avait pas, aux Sables, d’abri approprié aux travaux de stratification. Le bateau sera au Guilvinec à la fin de la semaine prochaine, et reviendra aux Sables à la fin du mois. Le délégué départemental et l’inspecteur ont été continuellement au chevet de la station des Sables : nous avons veillé à assurer la gestion de ce drame dans les meilleures conditions.

Je voudrais maintenant évoquer l’épisode du canot tous temps (CTT), épisode compliqué s’il en est. La station a réclamé à cor et à cri un CTT de remplacement. Mais la SNSM n’est pas une concession automobile. J’ai fait une demande au nom de la solidarité maritime, sans obtenir de réponse ni en Bretagne ni en Vendée – la période, fin juin, ne s’y prêtait pas. Je me suis finalement résolu à me tourner vers l’île de Sein. Le président de la station locale n’a exprimé aucun enthousiasme ; mais, m’a-t-il dit, « s’il faut y aller, j’irai

moi-même avec le bateau jusqu'aux Sables ». Il en a référé à sa base, qui ne l'a pas soutenu. Le maire a procédé de la même manière, et obtenu la même réponse négative.

Pendant ce temps, on continuait de nous mettre la pression pour que nous trouvions un canot tous temps, ce que nous n'avons pas en réserve ; devant la polémique médiatique, j'ai proposé de mettre à disposition de la station une vedette de première classe (V1), de 13,3 mètres de long. Mais le CTT représentait un symbole ; et la station voulait un symbole.

Je comprends très bien la nécessité pour l'équipage de remonter à bord, de repartir en mer pour retrouver la confiance. En l'absence de bateau, néanmoins, c'était compliqué, jusqu'au jour où, début août, un porte-parole de la station a dit : « un CTT ou rien ». Le lendemain matin, la station acceptait une V1. Qu'à cela ne tienne : nous la leur avons livrée, et ils naviguent dessus depuis lors. Ils souhaitaient la conserver après la fin de la saison, mais c'était impossible : c'est la V1 qui sert d'outil d'entraînement au pôle national de formation de Saint-Nazaire.

Nous avons donc fait le maximum.

Le bateau est en état ; il s'apprête à revenir aux Sables. Les défauts observés sur ce bateau étaient-ils acceptables ? D'évidence, non. Payer un bateau 1,5 million d'euros et se retrouver avec de tels défauts, c'est clairement anormal. Certains chantiers posent donc des problèmes de qualité. C'est pourquoi nous avons choisi, pour l'avenir, un maître d'œuvre et un constructeur uniques : pour améliorer la qualité et la cadence.

Quoi qu'il en soit, notre ambition prioritaire est d'apaiser définitivement, malgré la douleur, la situation aux Sables-d'Olonne. Nous ferons tout pour que les malentendus soient levés et pour que les sauveteurs puissent reprendre leur activité de la manière la plus normale possible.

**Mme Corinne Féret, présidente.** – Merci d'avoir répondu à toutes nos questions. Nos échanges de ce matin seront précieux pour la rédaction de notre rapport.

*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 MM. David Monnereau, président, et David Bossard, sauveteur bénévole de la station SNSM des Sables-d'Olonne**

**Mme Corinne Féret, présidente.** – Mes chers collègues, le 22 juillet dernier, une importante délégation de notre mission d'information s'est rendue aux Sables-d'Olonne, première étape d'une série de déplacements qui, en métropole et en outre-mer, nous ont conduits à la rencontre des bénévoles de la SNSM et des responsables du sauvetage en mer.

Le choix des Sables-d'Olonne pour notre première visite était évident. La mission commune d'information créée par le Sénat le 19 juin dernier l'a été à la suite du terrible drame qui a conduit à la disparition, le 7 juin, de trois sauveteurs bénévoles.

Nous avons organisé, à la mairie, une réunion en présence des responsables des stations SNSM de Vendée et des élus ; beaucoup de choses avaient été dites à cette occasion,

mais nous n'avions pas eu d'entretien en tête-à-tête avec ceux qui ont été les témoins et les acteurs du drame.

Aujourd'hui, c'est à leur demande que nous accueillons MM. Christophe Monnereau, président, et David Bossard, sauveteur bénévole de la station SNSM des Sables-d'Olonne.

Ils vont nous livrer leur témoignage sur ce qui s'est passé et sur leur expérience de sauveteurs embarqués ; ils vont nous dire, aussi, ce qui devrait être fait pour que de tels événements ne se reproduisent pas.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – C'est avec beaucoup d'émotion que nous vous accueillons au Sénat. Vous avez vécu ce drame de l'intérieur, perdant vos collègues et amis. Il nous paraissait logique de vous recevoir après nos visites de terrain. Nous souhaitons que vous nous fassiez part de votre ressenti, pour en tirer notamment des leçons sur l'organisation générale de la SNSM.

**M. Christophe Monnereau, président de la station SNSM des Sables-d'Olonne.** – Merci de nous recevoir ; nous n'avons pas l'habitude de ce genre d'exercice.

La journée du 7 juin avait débuté par l'annonce d'une tempête sur la côte. Nous avons rencontré, ce matin-là, des problèmes avec notre bateau, qui sortait pourtant de réparation. J'ai donc décidé que nous utiliserions le bateau de réserve. Nous avons appris, dans la matinée, qu'un marin des Sables était en mer, malgré le temps. Contacté par téléphone, ce marin s'était vu conseiller de ne pas rentrer aux Sables et de se mettre à l'abri dans le pertuis, près de l'île de Ré ; têtue, il n'a pas voulu écouter et a préféré essayer de rentrer.

Après concertation, nous avons décidé de partir en bateau sans sortir du port, et de rester à l'abri le long de la grande jetée, l'entrée du port n'étant plus praticable. Peu de temps après, le CROSS nous a contactés pour nous apprendre que la deuxième balise de détresse avait été déclenchée – nous ignorions que la première l'avait été. Ils nous ont dit : « engagez-vous », ce que nous n'étions pas obligés de prendre comme un ordre. Si un seul d'entre nous sept avait dit que, vu les conditions, il ne fallait pas s'engager, nous aurions fait demi-tour. Ça n'a pas été le cas ; nous sommes partis.

Nous avons pris les passes comme il le fallait ; malheureusement, tout de suite après, nous avons pris une vague qui a fait exploser les vitres avant, et nous nous sommes retrouvés avec de l'eau jusqu'au ventre, dans un bateau fermé et étanche : l'eau entrainait, mais ne pouvait s'écouler par l'arrière. Notre copain Yann est tombé. Le patron, qui était à la barre, a fait demi-tour ; nous avons compris que la seule solution était la plage : l'entrée dans le port n'était plus possible.

Nous avons tenté, autant que possible, d'évacuer l'eau. Malheureusement, le groupe électrogène qui alimentait le bateau continuait à tourner ; sans disjoncteur pour interrompre le court-circuit, le bateau s'est électrisé. Si vous touchiez quoi que ce soit, vous preniez, les pieds dans l'eau, du 220 volts ; il devenait donc très compliqué de gérer l'ouverture et la fermeture de la porte en fonction des vagues, qui continuaient d'arriver. J'ai demandé au CROSS, par radio VHF, un hélitreuillage prioritaire, tout en sachant très bien que l'hélicoptère ne pourrait nous prendre tous les sept.

Alors est arrivé ce qui est arrivé : la vague fatidique qui nous couche. Je suis éjecté ; le bateau se renverse, David est éjecté à son tour. Mon fils, d'abord coincé, parvient à se dégager. Dimitri réussit à sortir, Alain et Yann restent coincés à l'intérieur. Emmanuel, lui, a de la chance : quelque chose perce son gilet, et il se fraie un passage vers le poste avant.

De nous, qui étions à l'eau, la mer a ensuite fait ce qu'elle a voulu. En aucun cas nous n'avons nagé ; je mets au défi quiconque, d'ailleurs, de nager dans ces conditions. Nous avons mis vingt minutes à rejoindre la côte – j'ignore quelle distance nous avons parcourue. Jérôme et David sont sortis de l'eau au même endroit ; je me suis retrouvé 200 mètres plus loin. Nous avons fini échoués dans les rochers ; j'ai vu Dimitri flotter vingt mètres derrière moi. Des jeunes présents sur la plage se sont mis à l'eau pour repêcher son corps, et les secours se sont organisés.

**M. David Bossard, sauveteur bénévole de la station SNSM des Sables-d'Olonne.** – Ce matin-là, nous savions que le mauvais temps allait arriver. Quand j'ai appris qu'un marin avait pris la mer, j'ai halluciné. Quand il fait très mauvais, nous faisons ce que les anciens nous ont appris à faire : nous nous mettons à l'abri de la jetée pour être prêts à intervenir, si besoin. La décision a donc été prise en commun de sortir.

La sortie ne s'est pas trop mal passée. J'étais à la radio et à la carte, et nous étions plutôt contents d'avoir passé les passes. Je me souviens d'avoir dit : « Yes, c'est gagné ! ». À mesure que nous avons pris dans l'ouest, la tempête s'est déchaînée, avec des creux de 8 mètres. La mer a changé en quelques minutes ; nous nous sommes retrouvés submergés par les crêtes, jusqu'au moment où les vitres se sont brisées. J'ai appuyé sur le bouton « *distress* », qui n'a pas fonctionné – j'ai pris du 220 volts, et j'ai dû retirer mon doigt.

Dans ce genre de cas, vous savez ce qu'il faut faire, mais vous ne pouvez pas le faire : sans barre, impossible de partir à la plage, et impossible de monter dans l'ouest. Lorsque nous sommes sortis du port, vu l'état de la mer, nous savions que nous ne pourrions pas rentrer : ça marche dans un sens, pas dans l'autre. En réalité, avec un tel volume d'eau dans la passerelle, nous n'avions pas de solution. Jérôme a essayé d'écoper, mais les coups de mer remplissaient le bateau. L'électricité nous interdisait de toucher à la structure ; heureusement, Christophe et moi étions tous les deux en combinaison – je suis scaphandrier de formation –, ce qui nous permettait de pousser la porte avec nos genoux et nos épaules, pour empêcher l'eau d'entrer.

Il n'y a pas eu de cris, aucun énervement, juste quelques mots, très peu de bruit. L'hélicoptère que nous avons demandé, de toute façon, n'aurait pris personne : je n'y croyais pas du tout. Quand le bateau s'est couché, j'ai vu Christophe être éjecté, et les gars dans la passerelle. Cela fait plus de 30 ans que je suis bénévole et volontaire ; j'ai fait vingt ans chez les pompiers, et je suis depuis 2004 à la SNSM. Je n'ai rien pu faire pour les collègues ; je n'ai pas pu entrer dans la passerelle pour les en sortir.

Puis : coup de mer, *etc.* Quand je suis arrivé sur la côte, des gamins étaient là. Mes pieds ont touché le sol et, me retournant, j'ai vu le bateau à l'envers – je savais que les copains y étaient. J'ai voulu repartir en mer à la nage ; heureusement, les pompiers m'en ont empêché. Ma tête ne tournait plus rond.

Mon regret est que nous ayons emmené un gamin avec nous. Il était moins jeune que Jérôme, le fils de Christophe, mais n'avait pas d'expérience. Il n'a fait que s'asseoir dans

la passerelle ; nous ne l'avons revu que mort, à la fin. Nous n'aurions jamais dû l'emmener. Les jeunes sans expérience ne monteront plus à bord dans ce genre d'interventions.

Nous avons fait notre devoir, et nous le referons – je suis reparti en mer cinq jours après le 7 juin. Mais, avec l'âge, je ne suis plus l'homme que j'étais, et je n'ai rien pu faire pour mes collègues.

Je tiens à dire, en revanche, que je ne fais pas partie de la famille de la SNSM ; je ne me retrouve pas dans la politique que ses responsables défendent depuis des années. Ma famille est celle des marins de Vendée.

Depuis le 7 juin, nous n'avons jamais vu les responsables de la SNSM. Ceux que nous avons vu, ce sont nos élus, qui nous ont beaucoup soutenus, Yannick Moreau, Bruno Retailleau. Je considère aujourd'hui que je n'ai rien à voir avec la SNSM. Ni mon bateau ni ma station de sauvetage n'ont à voir avec elle.

**M. Christophe Monnereau.** – Vous comprenez que nous ressentons un peu d'amertume vis-à-vis de la SNSM ; je sais que vous avez reçu tout à l'heure les gens du siège. Les relations sont très compliquées, en particulier, avec le président de la Gorce.

M. de la Gorce est arrivé le mercredi soir, parlant d'emblée beaucoup plus d'argent que d'humain. Le jour de l'hommage national, il n'avait qu'une idée en tête : accueillir le Président de la République. J'ai fini par lui dire que, s'il était présent, nous, les quatre rescapés, partirions, ce qui l'a obligé à rester à sa place. Depuis ce jour, nous ne nous parlons plus. Il a dit dernièrement qu'il ne viendrait plus aux Sables-d'Olonne ; qu'il se rassure : nous vivrons sans lui.

Il est président de la SNSM depuis six ans. Nous comptons beaucoup sur lui : pour la première fois, le président de la SNSM n'était pas un amiral. Mais si, ce jour-là, le président avait été un militaire, je pense qu'il aurait fait le déplacement au funérarium pour se recueillir sur les trois cercueils, ce que M. de la Gorce n'a pas daigné faire.

Je ne suis pas fâché avec tout le monde à la SNSM. J'ai eu l'occasion de revoir Benoist Courchai et Jean-Christophe Noureau ; je n'ai aucun problème avec eux.

Malgré tout, les finances sont toujours un sujet de fâcherie avec la SNSM : trois semaines après le drame, Benoist Courchai est venu de Paris pour monter les dossiers avec les épouses. J'en ai profité pour lui dire que nous avons perdu nos portables, nos lunettes, nos clés de voiture, nos papiers d'identité, etc. Il m'a répondu que la SNSM n'était pas assurée pour nous, et qu'elle « essaierait » de débloquer de l'argent pour nous rembourser. Ma réponse a été claire : « ta phrase me plaît ; je te demande juste d'en enlever le verbe "essayer" ».

Aucun bateau de la SNSM n'est assuré ; le démantèlement du « Jack Morisseau » a été financé sur fonds propres. C'est la SNSM qui a payé pour les sépultures ; mais je ne l'ai appris que la semaine dernière, ce qui vous donne une idée de la façon dont la société communique, et des relations que nous entretenons avec elle. Vous comprenez pourquoi il y a quelques tensions entre Les Sables-d'Olonne et le siège à Paris.

**M. David Bossard.** – Ce sont les gens du siège qui choisissent et dessinent les bateaux, mais c'est nous qui montons à bord. Quelle est leur expérience de notre métier ? Ils nous ont mis un fly-bridge ! Pour quoi faire ? Pour prendre l'apéro ?



**M. Christophe Monnereau.** – C’était une demande d’un port breton.

**M. David Bossard.** – Parce que quelqu’un l’a demandé, on l’a mis sur tous les bateaux ? Quand vous savez ce que ça coûte... Cela me sidère : on ne nous a jamais demandé notre avis. Ceux qui choisissent les navires n’ont jamais navigué. Et c’est nous qui payons ! Le dernier zodiac des Sables-d’Olonne a été à 100 % financé par le département, la région et la ville ; le « Jack Morisseau » l’a été à 75 %. En revanche, la SNSM, qui ne finance que 25 % du bateau, en est propriétaire.

**M. Christophe Monnereau.** – Elle est propriétaire du bateau, sans en payer ni l’assurance ni l’entretien.

**M. David Bossard.** – Il a fallu quatre morts pour qu’on commence à s’intéresser aux problèmes du « Jacques Joly », alors que, sur ce sujet, Christophe se bat depuis trois ans. À l’époque, le bateau était sous garantie ; ce n’est plus le cas.

L’architecte choisi pour concevoir les nouveaux bateaux a-t-il une véritable expérience des bateaux côtiers ? Un bateau côtier n’est pas du tout un bateau du large !

Nous payons, ils décident. La Vendée n’a pas les mêmes besoins qu’Arcachon ou que la Bretagne. Et l’argent est gaspillé. La station de Saint-Gilles avait fait faire un devis pour réparer son bateau ; cela leur coûtait 50 000 euros environ. Paris a refusé le devis ; ils ont envoyé le bateau au fin fond de la Bretagne, et la réparation a coûté 140 000 euros, trois fois le prix !

**Mme Corinne Féret, présidente.** – Merci pour ce témoignage particulièrement émouvant. Nous sommes sous le choc mais mes collègues ont peut-être des questions à vous poser.

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Je tiens d’abord à saluer votre courage et vous dire que vos propos nous ont beaucoup touchés. Vos relations difficiles avec la SNSM ont-elles commencé avant ce drame ?

**M. Christophe Monnereau.** – Pas particulièrement : nous appliquions leurs directives. Je signale tout de même qu’en mai, un mois avant l’accident, lors de l’assemblée départementale de la SNSM, j’avais soulevé le problème des bateaux de réserve. L’une des victimes du drame avait alors interpellé le Président de la SNSM en insistant sur le risque d’accident. Quand j’ai rappelé cet épisode, après la noyade, j’ai constaté et déploré que le Président de la SNSM ne s’en souvienne plus. En revanche, son futur remplaçant est venu me voir et je le rencontre à nouveau dans quelques jours.

**M. David Bossard.** – Notre délégué départemental en Vendée est compétent et agréable : nous ne dialoguons donc pas directement avec le siège à Paris. Notre station a une tradition d’autonomie et nous avons l’habitude de nous adapter aux circonstances pour être le plus performants possible.

**M. Christophe Monnereau.** – Pour répondre à vos témoignages d’inquiétude, j’indique qu’aujourd’hui nous continuons notre tâche ; on va bien, même si les nuits sont parfois agitées. Nous parlons beaucoup de l’accident entre nous ; chacun apprend, à sa façon, à vivre avec et, par exemple, mon fils préfère se confier aux amis de son âge. Pour mon cas personnel, c’est une évolution en dents de scies. Bien entendu, ces événements resteront gravés en nous pour le restant de notre vie.

**M. David Bossard.** – Pour ma part, j’ai connu des nuits de travail et donc celles-ci sont encore plus courtes qu’avant. Je vois mes partenaires tous les jours, et je reste surtout assailli par le regret de ne pas avoir pu sauver mes collègues : je suis vexé qu’un homme comme moi, avec à son actif des centaines d’interventions, n’ait pas pu intervenir ; ça va me marquer jusqu’au bout.

**M. Christophe Monnereau.** – Ce n’était pas possible...

**M. David Bossard.** – On va retourner dans des opérations de sauvetage difficiles avec des équipements mieux adaptés que nous allons développer en interne. En particulier nous allons emprunter un grand Zodiac financé par la Ville qui servira à aller chercher rapidement les hommes à la mer. Je signale à ce sujet qu’il est anormal que la SNSM – qui ne paye pas la facture du bateau – nous impose son choix de motorisation.

**M. Christophe Monnereau.** – Le même cas se présente à Saint-Nazaire où la SNSM leur impose un changement de moteur : la SNSM est propriétaire et armateur de ce bateau qu’elle n’a pas financé et il y a là quelque chose de perturbant.

**M. David Bossard.** – Nous voulons avant tout des bateaux qui nous permettent de faire du sauvetage en toute sécurité. J’espère que nous pourrions retrouver confiance dans le bateau qui est en réparation. Nous aurions préféré qu’il soit réparé à proximité plutôt qu’en Bretagne, pour que nous puissions surveiller les opérations. Tout ce que nous souhaitons, c’est de pouvoir sortir cet hiver avec ce navire sans qu’il y ait de pannes.

**Mme Corinne Féret, présidente.** – Je vous remercie très chaleureusement.

*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 13 heures.*

## COMMISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE D'ÉVALUER LA GESTION DES CONSÉQUENCES DE L'INCENDIE DE L'USINE LUBRIZOL

**Jeudi 17 octobre 2019**

- Présidence de M. René Danesi, président d'âge -

*La réunion est ouverte à 10 h 30.*

### **Réunion constitutive**

**M. René Danesi, président.** – En ma qualité de doyen d'âge, il me revient de présider la réunion constitutive de notre commission d'enquête, créée « afin d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen, de recueillir des éléments d'information sur les conditions dans lesquelles les services de l'État contrôlent l'application des règles applicables aux installations classées et prennent en charge les accidents qui y surviennent ainsi que leurs conséquences et afin de tirer les enseignements sur la prévention des risques technologiques ». Nous aurons donc, vous le voyez, beaucoup de travail...

Mon rôle sera de courte durée, puisque je cèderai cette place au président de notre commission, sitôt celui-ci élu.

Les vingt et un membres de la commission d'enquête ont été nommés, sur proposition des groupes politiques, lors de la séance publique d'hier soir, mercredi 16 octobre 2019.

Nous devons maintenant désigner le président de la commission d'enquête.

*La commission d'enquête procède à la désignation de son président, M. Hervé Maurey.*

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

**M. Hervé Maurey, président.** – Je remercie le président d'âge d'avoir ouvert cette réunion constitutive, et je vous remercie, mes chers collègues, de votre confiance.

Je vous propose maintenant de procéder à la désignation du bureau de notre commission d'enquête, en commençant par les rapporteurs.

*La commission procède à la désignation de ses rapporteurs, Mmes Christine Bonfanti-Dossat et Nicole Bonnefoy.*

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous allons maintenant désigner les vice-présidents, de manière que, président et rapporteurs compris, les deux groupes ayant les effectifs les plus importants aient chacun deux représentants au bureau et que les autres groupes y aient un représentant.

*La commission procède à la désignation des autres membres de son bureau : pour le groupe Les Républicains, M. Jean-François Husson ; pour le groupe socialiste et*

*républicain, M. Jean-Claude Tissot ; pour le groupe La République en Marche, Mme François Cartron ; pour le groupe du RDSE, M. Ronan Dantec ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, Mme Céline Brulin ; et pour le groupe Les Indépendants – République et territoires, M. Jérôme Bignon.*

**M. Hervé Maurey, président.** – Je vous rappelle que les commissions d'enquête disposent d'un temps limité et qu'elles doivent achever leurs travaux, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées, en l'espèce le 10 octobre dernier. Nous sommes donc tenus par la date du 9 avril 2020. Cela dit, si vous êtes d'accord, je vous propose de nous fixer une échéance plus rapprochée, sans date précise bien sûr, car il ne serait pas souhaitable de prolonger excessivement nos travaux. En particulier, les élections municipales se dérouleront les 15 et 22 mars, et il serait logique que nos conclusions puissent être rendues avant, surtout si nous décidons de consulter les élus.

Notre objectif ici est double. Il s'agit, d'une part, de faire la lumière, dans la limite des compétences d'une commission d'enquête – c'est-à-dire sans empiéter sur l'enquête judiciaire –, sur ce qu'il s'est passé à Rouen ; nous devons déterminer si des dysfonctionnements se sont produits dans l'organisation des services de l'État, si les règlements ont été correctement appliqués, si l'alerte a été donnée dans des conditions satisfaisantes. Il faudra, d'autre part, en tirer les conséquences, pour déterminer si la réglementation applicable aux 1 300 sites Seveso – parmi lesquels sept cents présentent le même niveau de risque que l'usine de Lubrizol – est toujours adaptée. On l'a déjà vu, les systèmes d'alerte, par exemple, sont sans doute d'un autre temps.

Je tiens à dire qu'il me semble positif qu'il y ait, au sein du bureau, un nombre limité d'élus de Seine-Maritime. En effet, malgré toute mon amitié pour ce département, je pense que la commission d'enquête ne doit pas trop focaliser son attention sur Rouen. Il faut au contraire élargir la réflexion.

J'ajoute, pour ce qui concerne nos méthodes de travail, que le cadre juridique des commissions d'enquête est strict. Le principe est celui de la publicité des auditions, sauf si nous en décidons autrement. Dans ce cas, les travaux d'une commission d'enquête sont soumis à la règle du secret pour une durée maximale de trente ans. Le non-respect du secret est puni des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal, soit un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende. En outre, nous pouvons décider de l'exclusion de la personne concernée de la commission.

#### ÉCHANGE DE VUES

**M. Hervé Maurey, président.** – Le bureau se réunira à l'issue de la réunion pour déterminer l'emploi du temps de la commission, mais je me suis permis de prendre les devants et d'organiser quelques activités pour la semaine prochaine ; j'espère que vous ne m'en voudrez pas. Ainsi, mardi 22 octobre, à 15 heures 30, nous pouvons recevoir en audition le président-directeur général de l'entreprise Lubrizol, M. Eric Schnur, qui est de passage à Paris.

Le jeudi 24, nous nous rendrons à Rouen ; il me semble important de commencer par là. Nous visiterions d'abord le site, puis nous rencontrerions les représentants des services

de l'État ; l'après-midi, nous aurions une rencontre avec les diverses parties prenantes – riverains, associations, élus, chambres consulaires –, hors services de l'État.

Nous tâcherons aussi, si vous l'acceptez, de consacrer, en général, chaque jeudi matin aux travaux de notre commission, ou, par exception, le mardi après-midi.

**Mme Céline Brulin.** – Je pense que nous enverrions un signal positif en essayant de rencontrer également les salariés et les pompiers.

**M. Hervé Maurey, président.** – Oui, j'inclus les pompiers dans les services de l'État. Pour les salariés, il faut examiner les modalités d'une telle rencontre, je ne sais pas si cela peut se faire dans l'entreprise.

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure.** – Les rencontres que nous ne pourrions pas organiser à Rouen la semaine prochaine, nous les ferons par la suite, rien n'oblige à tout concentrer à Rouen.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Je me satisfais de la constitution de cette commission d'enquête. Le public a bien compris, je crois, qu'il s'agit d'une commission d'enquête et non d'une mission d'information ; la distinction est importante. Notre travail sera très attendu.

Je me félicite également que les rapporteurs ne soient pas des élus de Seine-Maritime, cela permettra de prendre de la hauteur par rapport aux enjeux locaux. L'Assemblée nationale a fait un choix différent, en concentrant son attention sur Rouen et en désignant beaucoup d'élus de ce département comme membres de sa mission d'information.

La désignation de deux rapporteurs me semble aussi être un élément positif.

**Mme Pascale Gruny.** – Je veux appeler l'attention de la commission sur les autres départements touchés, notamment l'Aisne, d'où je suis élue, et la Somme. Ces zones ont aussi souffert des retombées de cet incendie. En particulier, je souhaite que l'on tienne compte des répercussions de cet événement pour les agriculteurs, et que l'on examine les conditions de compensation du principe de précaution, si les sols se révèlent non pollués. Il serait intéressant d'entendre, à cet égard, le président de la chambre d'agriculture de ces départements ou de celle de la région Hauts-de-France.

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous examinerons l'impact de l'incendie sur l'économie et sur la santé. Nous solliciterons rapidement les différents ministres concernés : agriculture, santé, environnement et économie – nous n'omettrons pas cette dimension.

**M. Jean-François Husson.** – En règle générale, on tâche plutôt de recevoir les ministres à la fin des travaux. La commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, que je présidais, avait d'abord balayé tous les sujets, puis avait reçu les ministres compétents. Cela dit, il ne s'agit que d'une proposition.

Je veux aborder un autre sujet important : l'aspect le plus abouti des pouvoirs de contrôle accordés à la commission d'enquête, le fait de prêter serment. La première fois que la parole d'une personne entendue en audition a été mise en cause – c'est arrivé dans le cadre de la commission d'enquête sur la pollution de l'air –, il s'est avéré qu'il y avait eu parjure. Il faudra donc inviter les personnes entendues à être très précises dans leurs réponses.

**M. Hervé Maurey, président.** – J'en suis d'accord. Aussi, je vous invite à préparer des questions affûtées. Je pense d'ailleurs que nos travaux seront très suivis par les médias.

**M. Pascal Martin.** – Le P-DG de Lubrizol a déjà pris la parole dans les médias, et il a visité l'usine de Rouen ; il s'est engagé à payer les dommages.

Je veux insister sur un point, ce dossier est extrêmement sensible localement. Il faudra donc prendre garde à notre gestion de l'information et à notre communication ; les choses vont très vite monter en puissance, au travers de l'action d'associations environnementales ou d'élus locaux.

**Mme Agnès Canayer.** – Lubrizol a effectivement pris un engagement financier à hauteur de 50 millions d'euros.

Pour ce qui concerne le déplacement à Rouen, il faudra être vigilant, en effet, le sujet est extrêmement sensible à l'échelon local. Faisons attention où nous mettons les pieds.

**M. Hervé Maurey, président.** – Vous avez tous entendu le Premier ministre, il relève de la responsabilité de l'entreprise de prendre en charge les indemnités, et je suis d'accord avec lui, mais comment évaluer le préjudice total, notamment le préjudice indirect, par exemple la baisse de chiffre d'affaires du commerce ?

Pour ce qui concerne les élections municipales, les choses seront difficiles à maîtriser, mais nous devons être vigilants afin de n'être pas instrumentalisés.

Par ailleurs, pour l'audition des ministres, il est vrai qu'il est intéressant de les recevoir à la fin de nos travaux, mais il peut aussi être tout aussi intéressant d'en entendre certains dès le début du processus. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a ainsi reçu Mme Élisabeth Borne. Je serais également intéressé par une audition rapide de Mme Agnès Buzyn.

**M. Jean-Claude Tissot.** – On évoque une éventuelle ligne supplémentaire destinée à l'indemnisation des agriculteurs dans le budget pour 2020 ; il serait à tout le moins intéressant de recevoir, à cet égard, le ministre de l'agriculture pour en examiner les modalités.

**M. Hervé Maurey, président.** – De son côté, le conseil régional de Normandie a déjà mis en place un fonds pour faire des avances aux agriculteurs.

**M. Daniel Gremillet.** – J'ai bien entendu les propos du Premier ministre, mais on sous-estime largement le préjudice. Même dans l'est de la France, des produits alimentaires sont consignés et des livraisons sont annulées. Je suis d'accord, il faut écouter la population locale, mais on ne mesure pas encore les conséquences sur notre économie, et même hors de notre pays. Le principe du pollueur payeur ne se limite pas à la zone, si vaste soit-elle. Notre travail sera donc d'un intérêt stratégique pour la définition de l'économie de demain.

**M. Hervé Maurey, président.** – En effet, les conséquences ne sont pas seulement immédiates. Il peut y avoir des conséquences économiques et sanitaires à long terme.

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure.** – J’ajoute qu’il faudra réfléchir à la problématique de l’urbanisme. L’écoquartier Flaubert me semble être un endroit particulier, et la question de la proximité entre de telles usines et des zones d’habitation se pose.

Autre sujet à prendre en compte : le discrédit flagrant de la parole politique.

**Mme Céline Brulin.** – Il n’incombe pas à notre seule commission de restaurer le crédit de la parole politique, mais nous devons avoir cela à l’esprit. C’est pourquoi je pense que, si nous recevons le P-DG de Lubrizol, il faut aussi envoyer un message aux salariés. Pour redonner un peu de crédit à la parole publique, nous devons bien calibrer nos messages, et ce dès le début de nos travaux.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je ne sais pas si nous y arriverons, mais, en effet, il faudra y être très attentif. J’ai pu le constater hier, en recevant la présidente de la Commission nationale du débat public : quand cette institution organise un débat, les citoyens ont l’impression que cela ne sert à rien et que les choses sont déjà décidées.

**Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur.** – J’ai entendu ce matin la ministre de la santé botter en touche sur la question des risques pour la santé ; elle recommandait d’attendre le résultat des analyses de long terme avant de porter un jugement. De manière plus générale, j’ai été surprise par son détachement sur le sujet.

**Mme Françoise Cartron.** – Il me semblerait intéressant de recevoir peut-être deux fois les ministres ; en tout cas, certains devront au moins être reçus en amont. En effet, si le périmètre du comité interministériel de suivi est trop restreint, ce comité sera contesté.

**M. Hervé Maurey, président.** – On peut ne pas auditionner immédiatement certains ministres – celui qui est chargé de l’économie, par exemple –, mais il me semblerait intéressant d’entendre rapidement Mme Élisabeth Borne, Mme Agnès Buzyn et M. Didier Guillaume.

*La réunion est close à 11 h 5.*





**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 21 OCTOBRE ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 23 octobre 2019**

*à 9 h 30*

Salle Médicis

- Audition de M. François Jacq, administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte n° 59 (2019-2020) de la commission sur la proposition de loi de M. Martial Bourquin tendant à renforcer l'effectivité du droit au changement d'assurance emprunteur (Mme Élisabeth Lamure, rapporteur).
---

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mardi 22 octobre 2019**

*à 17 h 15*

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, sur le projet de loi de finances pour 2020.

**Mercredi 23 octobre 2019**

*à 9 heures*

Salle René Monory

*à 9 heures :*

- Audition du général Philippe Lavigne, chef d'état-major de l'Armée de l'air, sur le projet de loi de finances pour 2020.

*à 10 h 15 :*

- Audition de l'amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la Marine, sur le projet de loi de finances pour 2020.

*à 11 h 30 :*

- Audition de Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale du Trésor, sur le projet de loi de finances pour 2020 (captation vidéo).

## **Commission des affaires sociales**

**Mercredi 23 octobre 2019**

*à 8 h 30*

Salle n° 213

- Audition de Mme Isabelle Sancerni, présidente du conseil d'administration, et de M. Vincent Mazauric, directeur, de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 (captation vidéo).
- Audition de M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 (captation vidéo).
- Audition de MM. Gérard Rivière, président du conseil d'administration, et Renaud Villard, directeur, de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 (captation vidéo).
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi de M. Philippe Mouiller et plusieurs de ses collègues tendant à instituer une carte Vitale biométrique (n° 517, 2018-2019).
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi de M. Alain Milon visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap (n° 16, 2019-2020).

*à 16 h 30*

Salle n° 213

- Audition de Mme Geneviève Chêne, en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, en vue de sa nomination aux fonctions de directrice générale de l'agence nationale de santé publique.

## **Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 23 octobre 2019**

*à 9 h 30*

Salle Clemenceau

Captation vidéo – Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Patrick Lefas, Président suppléant du Conseil des prélèvements obligatoires, sur le rapport « La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique ».

*à 11 heures*

Salle Clemenceau

- Examen, en nouvelle lecture, du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 730 (2018-2019) modifié par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, d'orientation des mobilités (M. Didier Mandelli, rapporteur).

Le délai limite pour le dépôt des amendements est fixé au vendredi 18 octobre 2019 à 12 heures

**Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 23 octobre 2019**

*à 9 heures*

Salle n° 245

- Examen du rapport de M. Max Brisson et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 643 (2018-2019) tendant à assurer la neutralité religieuse des personnes concourant au service public de l'éducation.

**Commission des finances**

**Mardi 22 octobre 2019**

*à 15 h 30*

Salle n° 131

- PLF 2020 – Examen du rapport de M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial, sur la mission « Pouvoirs publics » (et communication sur son contrôle budgétaire sur la sécurité informatique des pouvoirs publics).

- PLF 2020 – Examen du rapport de M. Pascal Savoldelli, rapporteur spécial, sur la mission « Remboursements et dégrèvements ».

**Mercredi 23 octobre 2019**

*à 9 h 30*

Salle n° 131

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi n° 710 (2018-2019) visant à adapter la fiscalité de la succession et de la donation aux enjeux démographiques, sociétaux et économiques du XXI<sup>e</sup> siècle, présentée par MM. Patrick Kanner, Thierry Carcenac, Claude Raynal, Vincent Éblé et plusieurs de leurs collègues (M. Jean Pierre Vogel, rapporteur) (à l'exception des articles 1, 2, 2bis, 6, 7 et 8 examinés selon la procédure ordinaire).

- PLF 2020 – Examen du rapport de MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Action extérieure de l'État ».

- PLF 2020 – Examen du rapport de Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial, sur la mission « Engagements financiers de l'État » le compte d'affectation spéciale « Participations de la France au désendettement de la Grèce » et les comptes de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et « Accords monétaires internationaux ».

- Compte rendu de la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne, prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) et de la semaine parlementaire du semestre européen, qui s'est tenue les 30 septembre et 1er octobre 2019 à Helsinki.

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale**

**Mardi 22 octobre 2019**

*à 10 heures*

Salle n° 216

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 134 (2018-2019) tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des enfants, présentée par Mme Éliane Assassi et plusieurs de ses collègues.
- Nomination d'un rapporteur sur la recevabilité de la proposition de résolution n° 56 (2019-2020) tendant à la création d'une commission d'enquête sur le développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre, présentée par M. Bruno Retailleau et les membres du groupe Les Républicains.
- Examen des amendements sur le texte n° 71 (2019-2020) de la commission sur la proposition de loi n° 711 (2017-2018) tendant à renforcer l'encadrement des rave-parties et les sanctions à l'encontre de leurs organisateurs, présentée par Mme Pascale Bories et plusieurs de ses collègues (rapporteur : M. Henri Leroy).

**Mercredi 23 octobre 2019**

*à 10 heures*

Salle n° 216

- Examen des amendements sur le texte n° 69 (2019-2020) de la commission sur la proposition de loi n° 300 (2018-2019), visant à moderniser la régulation du marché de l'art, présentée par Mme Catherine Morin-Desailly et plusieurs de ses collègues (rapporteur : Mme Jacky Deromedi).
- Examen des amendements sur le texte n° 73 (2019-2020) de la commission sur la proposition de loi n° 331 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent (rapporteur : Mme Catherine Troendlé) ;
- Examen des amendements sur le texte n° 66 (2019-2020) de la commission sur la proposition de loi n° 735 (2018-2019), modifiée par l'Assemblée nationale, visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral (rapporteur : M. Arnaud de Belenet).
- Examen des amendements sur le texte n° 67 (2019-2020) de la commission sur la proposition de loi organique n° 736 (2018-2019), modifiée par l'Assemblée nationale, visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral (rapporteur : M. Arnaud de Belenet).

**Commission des affaires européennes**

**Mercredi 23 octobre 2019**

*à 13 h 45*

Salle A120

- Communication sur l'Arctique : MM. Jean Bizet et André Gattolin.

- Session ordinaire de l'APCE (4<sup>e</sup> partie) du 30 septembre au 4 octobre 2019 : communication de Mme Nicole Duranton.

**Mission commune d'information relative au sauvetage en mer**

**Mardi 22 octobre 2019**

*à 13 h 30*

Salle n° 67

- Examen et adoption du rapport de la mission d'information (M. Didier Mandelli, rapporteur).

**Commission d'enquête afin d'évaluer l'intervention des services de l'état dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen**

**Mardi 22 octobre 2019**

*à 15 h 30*

Salle Médecis

Ouvert au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Eric Schnur, président-directeur général du groupe Lubrizol.

**Commission spéciale sur le projet de loi relatif à la bioéthique**

**Jeudi 24 octobre 2019**

*à 10 h 15*

Salle n° 67

- Constitution