

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	315
• <i>Projet de loi autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Djibouti relatif aux compétences de la prévôté sur le territoire de la République de Djibouti – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>315</i>
• <i>Projet de loi autorisant l'approbation du protocole d'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>319</i>
• <i>Projet de loi autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Macédoine du Nord - Examen du rapport et du texte de la commission</i>	<i>323</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 - Audition de Mme Isabelle Saurat, secrétaire générale pour l'administration du ministère des armées</i>	<i>326</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 -Audition du général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>333</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	335
• <i>Rapport annuel de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale – Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes.....</i>	<i>335</i>
• <i>Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) - Examen du rapport d'information.....</i>	<i>357</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>364</i>
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	365
• <i>Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête à la suite de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen - Désignation d'un rapporteur et examen de la proposition de résolution</i>	<i>365</i>
• <i>Incendie de l'usine Lubrizol à Rouen - Audition de Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire.....</i>	<i>370</i>
• <i>Zones de revitalisation rurale (ZRR) – Communication (publiée à la rubrique de la commission des finances)</i>	<i>388</i>

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	389
• <i>Audition de M. Gilles Roussel, président de la Conférence des présidents d'université (CPU)....</i>	<i>389</i>
• <i>Mission d'information sur les nouveaux territoires de l'éducation - Présentation du rapport d'information (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>398</i>
COMMISSION DES FINANCES.....	399
• <i>Zones de revitalisation rurale (ZRR) - Communication.....</i>	<i>399</i>
• <i>Évaluation de la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et de la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU) - Communication</i>	<i>415</i>
COMMISSION DES LOIS	429
• <i>Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête à la suite de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen - Nomination d'un rapporteur sur la recevabilité de la proposition de résolution</i>	<i>429</i>
• <i>Projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>429</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>449</i>
• <i>Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête à la suite de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen – Examen de la recevabilité.....</i>	<i>461</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>462</i>
• <i>Projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique – Examen d'un amendement au texte de la commission.....</i>	<i>469</i>
• <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 (sera publié ultérieurement)</i>	<i>470</i>
MISSION COMMUNE D'INFORMATION « TRANSPORTS AÉRIENS ET AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES »	471
• <i>Examen du rapport de la mission d'information.....</i>	<i>471</i>
MISSION COMMUNE D'INFORMATION RELATIVE AU SAUVETAGE EN MER	483
• <i>Audition de M. Thierry Coquil, directeur des affaires maritimes, commissaire délégué aux transports maritimes et délégué à la mer et au littoral.....</i>	<i>483</i>

- *Audition de la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) (le compte rendu sera publié ultérieurement)..... 490*
- *Audition de MM. Christophe Monnereau, président, David Bossard et Emmanuel Hube, sauveteurs bénévoles de la station SNSM des Sables-d'Olonne (le compte rendu sera publié ultérieurement)..... 490*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 14 OCTOBRE ET A VENIR
..... **491**

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

Mercredi 9 octobre 2019

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 00.

**Projet de loi autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de
la République française et le Gouvernement de la République de Djibouti
relatif aux compétences de la prévôté sur le territoire de la République de
Djibouti – Examen du rapport et du texte de la commission**

M. Gilbert-Luc Devinaz, rapporteur. – Monsieur le Président, Mes chers collègues.

Nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant l'approbation du Protocole entre la France et Djibouti relatif aux compétences de la prévôté sur le territoire de la République de Djibouti. C'est le seul protocole de ce genre signé par la France.

À titre liminaire, rappelons ce qu'est la prévôté : il s'agit d'un service de la gendarmerie, institué auprès des forces armées françaises hors du territoire national, à la demande du ministère des armées – ici, à Djibouti –, pour l'exercice, sous la direction des magistrats des formations spécialisées du tribunal de grande instance de Paris, d'une mission de police judiciaire militaire – constatation des infractions commises par ou contre les forces armées, rassemblement des preuves et recherche des auteurs –. La prévôté exerce également une mission de police générale militaire pour assurer le bon ordre et la sécurité des forces. Elle apporte un appui à la force pour sécuriser des événements majeurs des forces françaises. Elle participe à la mission de renseignement pour préserver la sécurité des militaires et des emprises françaises.

Actuellement 33 prévôts sont déployés par la France à l'étranger dans des détachements permanents – outre Djibouti, il y en a, par exemple, aux Emirats arabes unis, au Gabon, au Sénégal, en Côte d'Ivoire et en Allemagne – et 28 dans des théâtres d'opérations extérieures pour des missions de 4 mois – par exemple au Sahel, en Centre-Afrique et en Jordanie. Depuis l'indépendance de Djibouti en 1977, un officier et six gradés de gendarmerie y sont affectés pour des missions de trois ans. En 2018, la brigade a constaté 46 crimes et délits, dont 26 atteintes aux biens et 12 atteintes aux personnes. En 2017, 46 accidents de la circulation ont été constatés et 69 procédures de renseignement judiciaire établies. Globalement, le nombre d'enquêtes décroît en raison de la réduction des effectifs français en mission de longue durée et des campagnes de sensibilisation.

S'agissant du contexte géopolitique, je ne reviendrai pas sur notre rapport sur Djibouti présenté l'année dernière, si ce n'est pour rappeler que la France entretient une relation ancienne et privilégiée avec Djibouti, dont le Français reste une des langues officielles. Sa situation au carrefour de l'Éthiopie, de la Somalie et de l'Erythrée en fait la porte d'entrée de l'Afrique de l'Est et un point de contrôle idéal du détroit stratégique de Bab-el-Mandeb par lequel transite la quasi-totalité du trafic commercial entre l'Asie et l'Europe. Les forces françaises basées à Djibouti (FFDJ) depuis 1977 représentent la première base de

pré-positionnement de l'armée française avec 1 450 hommes répartis, pour moitié, entre missions pluriannuelles de longue durée et missions de courte durée de 4 mois. Compte tenu de l'intérêt géostratégique de Djibouti, il y a également une base militaire américaine, une base chinoise ainsi qu'une base japonaise. Portant son projet des routes de la soie, la Chine a largement financé les infrastructures portuaires et ferroviaires de Djibouti dont le remboursement des prêts s'annonce compliqué en dépit d'un moratoire obtenu jusqu'à 2020. La Chine est le principal créancier de Djibouti.

S'agissant du contexte juridique : ce protocole de 2017 actualise le protocole de 1980 sur les compétences de la prévôté à Djibouti, en conformité avec le nouveau traité bilatéral de coopération en matière de défense, signé en 2011 et en vigueur depuis 2014, en particulier son article 16, qui donne à la France la priorité de juridiction pour connaître de toutes les infractions résultant de tout acte d'un membre du personnel français commis en service ou à l'occasion du service, des infractions portant atteinte exclusivement à la sécurité ou aux biens de l'Etat français ou aux biens ou à la personne d'un membre des forces armées françaises ainsi que des infractions commises par les membres des forces françaises au sein des installations mises à disposition des autorités françaises. Par accord tacite entre les Parties, le mécanisme d'abrogation de tous les accords antérieurs n'a pas été appliqué au Protocole de 1980 mais a accéléré sa révision.

Ce protocole précise la répartition des compétences entre la prévôté et la police ou la gendarmerie djiboutienne pour la poursuite des infractions rendant leurs auteurs justiciables des juridictions françaises : la prévôté a la charge d'assurer la mission de police judiciaire avec le concours des autorités djiboutiennes, sauf à agir seule lorsque l'infraction a été commise par un militaire français ou l'un de ses ayants droit dans le périmètre des installations françaises. Le protocole distingue les cas du crime ou du délit flagrant selon qu'il est commis dans les installations françaises par un auteur relevant de la compétence des juridictions djiboutiennes – la prévôté prend alors toutes les mesures conservatoires (garde à vue, conservation de preuves) – ou hors des installations par un auteur relevant des juridictions françaises – la police ou la gendarmerie djiboutienne prend dans ce cas toutes les mesures conservatoires –, chaque autorité informant l'autre. Hors ce cas, tout justiciable des juridictions françaises ne peut être arrêté que par la prévôté, sauf demande contraire des autorités françaises. Si un membre du personnel est poursuivi pour des infractions multiples relevant des juridictions françaises et des juridictions djiboutiennes, il relève de l'autorité judiciaire compétente pour l'infraction dont la sanction est la plus lourde au regard du droit français. Le protocole précise également les modalités d'instruction des plaintes et des dénonciations, de communication des mandats et citations de justice, de transmission et d'exécution des commissions rogatoires. IL raccourcit certains délais en vue d'accélérer les enquêtes.

Outre les stipulations relatives aux accidents de la circulation mettant en cause les membres du personnel et aux accidents survenant à des aéronefs militaires français, le protocole traite de la mission de police générale militaire de la prévôté afin d'assurer la sécurité des forces françaises stationnées, en précisant son degré de coopération avec la police ou la gendarmerie djiboutienne. La prévôté a également pour mission de contrôler le comportement et la discipline des forces françaises en dehors des installations françaises, notamment par des patrouilles mixtes avec la police ou la gendarmerie djiboutienne – et de contrôler les véhicules des forces françaises en cas de déplacement en dehors des installations, y compris lors d'exercices par voie terrestre – respect du code de la route et des décisions de police de la circulation militaire. En 2017, 16 militaires ont été mis en cause dans des procédures délictuelles de conduite sous l'emprise d'un état alcoolique.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi. Sur le fond, ce nouveau protocole consolide le cadre juridique de l'exercice des missions des prévôts prévu par le protocole de 1980. Il permettra d'améliorer une coopération institutionnelle déjà très satisfaisante, tant du point de vue de la coordination des investigations que de la réciprocité des échanges d'informations directement entre les services d'enquête. Le processus de ratification est toujours en cours côté djiboutien.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 17 octobre 2019 selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

M. Ladislas Poniowski. – Le rapporteur a rappelé à juste titre que les Chinois étaient de plus en plus présents à Djibouti mais le plus important, ce sont les prêts et les investissements qu'ils y ont réalisés. À cet égard, le précédent du Sri Lanka est très inquiétant. Incapables de rembourser le prêt chinois, le Sri Lanka a dû « offrir » à la Chine un port qui est devenu un port militaire de grande importance dans cette partie du monde. N'est-ce pas le scénario qui pourrait se dérouler à Djibouti, compte tenu de son importance stratégique ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Nous avons évoqué ce point dans notre rapport de l'an dernier. Nous avons indiqué alors que Djibouti serait incapable de rembourser les prêts chinois en 2019 et risquerait alors de passer sous tutelle chinoise. Le moratoire obtenu jusqu'en 2020 renvoie le problème à l'année prochaine mais celui-ci se posera de la même façon. J'ai toujours considéré que les routes de la soie étaient en fait une toile d'araignée tissée par la Chine. En 2020, Djibouti sera incapable de rembourser la Chine et la Chine aura complètement « ficelé » Djibouti.

M. Christian Cambon, président. – Je peux témoigner, à la suite de mon déplacement à Djibouti avec le Président de la République, que l'abandon de ses positions par la France bénéficie immédiatement à la Chine. Les Chinois tiennent un raisonnement simple : si vous ne pouvez plus payer, nous devenons propriétaires. C'est comme cela que la base militaire chinoise a désormais une capacité d'accueil de 10 000 soldats. Il en va de même pour la voie ferrée.

Mme Sylvie Goy-Chavent. – La présence de la France dans cette partie du globe paraît indispensable, stratégique, notamment s'agissant de la lutte contre le terrorisme. Je veux revenir sur la présence chinoise. On lit ça et là que les Chinois obtiennent des marchés avec des prix extrêmement compétitifs mais qu'ensuite, ils exercent une sorte de chantage, osons le mot, pour réaliser les derniers mètres et qu'alors, ils se rattrapent financièrement. Avez-vous des informations à ce sujet ?

M. Pierre Laurent. – Je constate qu'à chaque fois que nous parlons de Djibouti, la situation des droits de l'Homme est évacuée alors qu'elle est préoccupante. Ce régime avec lequel nous nous entendons très bien, si j'en crois ce rapport, est un régime dictatorial, assez corrompu. C'est un facteur d'instabilité majeur et je rappelle, à ce propos, qu'un des principaux opposants au régime, Mohamed Kadami, président du Front pour la restauration de l'unité et de la démocratie (FRUD), qui vit en France depuis des années sous la protection du droit d'asile, est actuellement dans une situation fragilisée dans la mesure où Djibouti demande son extradition au terme d'une procédure dont je vous laisse apprécier la qualité. Il risque la prison à vie ou la peine de mort. Il y a beaucoup d'opposants qui meurent dans les prisons djiboutiennes. Tout cela semble ne pas compter face à nos intérêts géostratégiques mais même de ce point de vue, je ne suis pas sûr que notre aveuglement sur la situation des droits humains et sur le régime soit un très bon calcul.

Mme Christine Prunaud. – Pierre Laurent vient de très bien dire ce que je voulais dire.

M. Olivier Cadic. – 97 %, c'est le taux d'élucidation des crimes à Djibouti. Puisque la Chine a jeté son dévolu sur Djibouti et on peut le comprendre, compte tenu de son intérêt géostratégique, il faut savoir que RFI n'émet plus à Djibouti. C'est une radio chinoise qui émet en Français à sa place. En début d'année, la Chine a offert à Djibouti 600 caméras à reconnaissance faciale et lorsque je suis passé sur place, les membres des milieux économiques avaient une grande crainte d'être suivis. Dans le cadre de la préparation de ce rapport, avez-vous eu des informations sur ces caméras qui doivent être positionnées auprès des forces de sécurité ?

M. Jean-Marie Bockel. – Tout a déjà été très bien dit. Djibouti n'est certes pas un parangon de vertu en matière de bonne gouvernance et de respect des droits de l'Homme. Si on regarde parmi nos partenaires de la région et ceux qui s'y implantent, on ne trouvera pas non plus beaucoup de parangons de vertu. Je pense que plus notre position sera forte à cet endroit stratégique et plus nous serons en mesure de passer un certain nombre de message concernant les abus. Il y a aussi une autre dimension à prendre en compte. Le choix a été fait de renforcer la relation avec l'Éthiopie, nouveau partenaire majeur dans la région. Un jour ce sera peut-être le tour de l'Érythrée. Je pense que nous avons vraiment intérêt à conforter notre présence à Djibouti et il faut malheureusement faire la part des choses.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Personne n'envisagerait de remettre en cause notre présence dans un lieu aussi stratégique mais notre présence militaire ne suffit pas. Olivier Cadic a évoqué la fin de RFI à Djibouti. C'est important car l'expression française via un média chinois est sujette à caution. Je veux parler de notre présence en termes éducatifs. Il fut un temps où le ministre de la coopération française avait des coopérations extrêmement prégnantes et efficaces avec Djibouti. Je me souviens d'échanges de cadres de l'éducation reçus dans des établissements français et que la France était chargée de former. À travers cette formation technique, passait un certain nombre de messages et de valeurs. Au vu des éléments dont je dispose, il me semble que ce volet s'étiole et c'est très dommage.

M. Richard Yung. – Ma question est relative aux relations entre Djibouti et l'Érythrée. La situation a radicalement changé en Érythrée et la paix a été conclue avec l'Érythrée. Il reste toutefois un conflit frontalier entre le Sud de l'Érythrée et Djibouti. Je voulais savoir si la situation avait évolué.

M. Pascal Allizard. – Plusieurs remarques. S'agissant du port, il y a le nouveau port de commerce financé par les Chinois mais la contrepartie a déjà été donnée. Au droit du camp militaire chinois qui accueille 4 000 personnes, les Chinois sont entrain de construire un quai militaire en eau profonde. S'agissant du chemin de fer, il ne fonctionne pas car il y a dix rotations par semaine alors qu'il en faudrait quatre ou cinq par jour pour l'amortir. J'y suis allé. Les wagons sont posés sur le sable ! Face à la ligne de chemin de fer d'un peu moins de mille kilomètres jusqu'à Addis-Abeba, il y a une route, équivalente à une route départementale française, sur laquelle circulent mille chauffeurs routiers, ce qui représentent mille familles et où il y a des stations-services, des villages financés et entretenus notamment par les Emirats arabes unis : les mosquées et les écoles coraniques y sont neuves. En fait, il y a ainsi tout un écosystème qui fonctionne et qui s'oppose au rail. Les Djiboutiens l'utilisent parfaitement comme moyen de blocage, c'est à prendre en compte. S'agissant de la francophonie, dans notre rapport sur les routes de la soie rédigé avec Gisèle Jourda, nous avons déjà souligné que des Chinois sont formés au Français pour devenir les futurs cadres de l'Afrique francophone.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Je veux rappeler que ce rapport traite que du protocole relatif aux compétences de la prévôté sur le territoire de Djibouti. Je n’aurai pas la prétention de répondre ce matin à l’ensemble des questions sur la situation globale de Djibouti. Quand la mission de la commission s’est rendue à Djibouti l’an dernier, elle a constaté l’arrêt de toute construction sur le port. Il s’agissait peut-être d’une technique de « chantage » comme cela a été évoqué. Quant à la situation de Mohamed Kadami, c’est en effet un irritant dans les relations franco-djiboutiennes. Je veux rappeler que s’il y a 1 450 militaires français à Djibouti, la répartition entre missions de longue durée et missions de courte durée se fait au détriment des missions de longue durée. C’est mal vécu par les autorités djiboutiennes car les militaires qui viennent avec leur famille font fonctionner l’économie locale en ne vivant pas repliés sur la base militaire comme les Américains et les Chinois par exemple. C’est aussi un très bon moyen de savoir ce qui se passe réellement à Djibouti. Sur la question de l’enseignement français, lors de notre visite, nous nous sommes rendus au lycée français où la situation était difficile, mais elle semble s’améliorer. Cela présente un intérêt pour les enfants des militaires français mais aussi pour les enfants de l’élite djiboutienne. Le lycée va de nouveau être un lieu qui fonctionne. Pour moi, Djibouti est un positionnement stratégique, site de « porte-avion » en zone de crise. Lorsque l’on nous a montré, en commission, la carte des câbles sous-marins, j’ai réalisé qu’un grand nombre de câbles passent sous la Mer rouge et je ne serai pas étonné que les Chinois s’intéressent autant à ce qu’il y a sous la mer qu’à ce qu’il y a au-dessus. Au vu de ces éléments, il importe donc de maintenir notre présence et de voir si la tendance de répartition entre missions militaires de longue durée et de courte durée à Djibouti pourrait être inversée.

Suivant l’avis du rapporteur, la commission a adopté le rapport et le projet de loi précité.

Projet de loi autorisant l’approbation du protocole d’accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Olivier Cadic, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, nous examinons ce matin le projet de loi autorisant l’approbation du protocole d’accord entre la France et le Grand-Duché de Luxembourg relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers.

Aujourd’hui, 100 000 Français vivent dans notre pays et travaillent au Luxembourg où ils occupent près du quart des emplois salariés du pays. Leur nombre, qui croît de 3 000 personnes chaque année, devrait atteindre les 135 000 personnes d’ici 2030.

Ces frontaliers, de plus en plus nombreux, font la navette chaque jour entre l’Hexagone et le Grand-Duché, ce qui pose inévitablement des problèmes accrus de transports : notre autoroute A31 est régulièrement congestionnée aux heures de pointe, et l’axe ferroviaire Metz-Thionville-Luxembourg est confronté à des incidents fréquents ainsi qu’à des irrégularités de service liés à la saturation de la ligne. J’ai pu m’en rendre compte lors de mes déplacements au Luxembourg en décembre 2015 – c’est-à-dire quelques semaines après la décision du président Hollande de fermer les frontières à la suite des attentats du 13 novembre – et en juin dernier.

Le protocole d'accord vise précisément à répondre à ces difficultés par la mise en œuvre d'une politique de transports multimodale et concertée entre les deux parties, qui s'inscrit dans une perspective de développement durable. Cette politique répondra aux besoins de mobilités préalablement identifiés, à travers des projets routiers et ferroviaires.

Dans le domaine ferroviaire, une série d'aménagements devraient pallier la saturation de l'axe qui pourrait intervenir d'ici 3 ans, et permettre d'anticiper les besoins de capacité à l'horizon 2030. À cet effet, sont notamment envisagés : la création de parkings relais, l'allongement des quais dans certaines gares, le doublement des places assises dans les TER aux heures de pointe et la suppression des passages à niveau entre Thionville et la frontière. Ces aménagements permettront de tripler le nombre de voyageurs quotidiens, qui passerait ainsi de 12 000 à 34 000.

Dans le domaine routier, l'objectif est de développer des cars transfrontaliers et le covoiturage, grâce à la création de voies dédiées, de parkings de regroupement et de gares routières. Les infrastructures routières existantes seront adaptées en conséquence :

- côté français, le projet A31 *bis* prévoit, pour sa partie Nord, l'élargissement à 3 voies de l'A31 entre le nord de Thionville et la frontière franco-luxembourgeoise, ainsi que la création d'un contournement de Thionville par l'Ouest ;

- côté luxembourgeois, une troisième voie de circulation sera créée sur l'autoroute A3, et sa bande d'arrêt d'urgence sera aménagée pour permettre la circulation de cars sur une voie réservée.

La solution retenue est donc multimodale : elle s'appuiera sur les transports collectifs et sera complétée, sur le territoire luxembourgeois, par le développement de moyens de transport plus propres comme le vélo électrique. Si cette solution semble satisfaisante au regard des besoins actuels, on peut toutefois s'interroger sur sa capacité à « préparer l'avenir » au regard de l'évolution rapide du nombre de frontaliers.

Le coût total de ces travaux est estimé à 220 millions d'euros pour le volet ferroviaire, et à près de 20 millions d'euros pour le volet routier.

Le Luxembourg, qui avait participé au financement de la ligne à grande vitesse Est européenne reliant nos deux territoires, a accepté de cofinancer les nouvelles infrastructures réalisées sur le sol français. Le Grand-Duché prendra ainsi à sa charge la moitié du montant des travaux, plafonné, à ce stade, à 120 millions d'euros. En cas de dépassement du budget prévisionnel, les deux Gouvernements sont convenus d'établir un avenant au protocole d'accord, précisant les modalités retenues pour la poursuite et la finalisation du programme.

La part française sera quant à elle cofinancée par l'État et les collectivités territoriales, conformément aux règles classiques des contrats de plan État-Région. La majeure partie des travaux est déjà prise en compte dans le plan de financement du projet de loi d'orientation des mobilités.

En outre, des subventions européennes seront recherchées, *via* des instruments qui contribuent à la réalisation du réseau transeuropéen de transport (RTE-T), comme le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) par exemple.

J'ai auditionné l'ambassadrice du Luxembourg en France et évoqué avec elle la question du financement des projets intéressant nos deux pays, en rappelant l'absence de mécanisme de compensation fiscale, faute d'accord du Grand-Duché. Son pays a une approche pragmatique, portée par son Premier ministre Xavier Bettel, qui me paraît tout à fait intéressante : plutôt que de verser une contribution fixe qui ne bénéficierait pas nécessairement à la coopération transfrontalière, le Luxembourg accepte d'étudier toute proposition de projet franco-luxembourgeois et d'apporter, s'il le juge pertinent, une contribution financière. Cette solution permet d'apporter des réponses concrètes à des problématiques locales, et de démontrer aux contribuables la pertinence de la démarche grâce à des résultats tangibles, sans toutefois compenser le manque à gagner fiscal pour notre pays. Une telle approche mériterait alors d'être étendue à d'autres domaines comme la formation du personnel infirmier qui, une fois diplômé en France après des études financées sur nos deniers publics, choisit d'aller travailler de l'autre côté de la frontière où les conditions de travail et de rémunération sont plus favorables.

Enfin, s'agissant de la gouvernance du dispositif, les projets ferroviaires transfrontaliers sont suivis par un groupe de travail franco-luxembourgeois composé notamment de représentants de la région Grand-Est, des gestionnaires d'infrastructures et des entreprises de transport ferroviaire. Un groupe de travail routier a également été créé pour le suivi des projets autour de l'axe autoroutier A31 – A3 ; il est composé, entre autres, des autorités organisatrices de la mobilité par transports collectifs routiers et covoiturage.

La question de la gouvernance est essentielle puisqu'elle conditionnera la réussite des différents projets prévus par le protocole d'accord qui devra être décliné par des textes d'application.

Pour conclure, ce protocole d'accord contribuera, d'une part, à dynamiser l'économie locale en favorisant les échanges transfrontaliers de marchandises, et d'autre part, à améliorer la qualité de vie de nos frontaliers en facilitant leur mobilité quotidienne.

À la lumière de ces observations, je préconise l'adoption de ce projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 8 juillet dernier. La partie luxembourgeoise a, quant à elle, déjà ratifié ce protocole d'accord, moins de six mois après sa signature, preuve de l'importance qu'attache le Grand-Duché à l'amélioration de la desserte transfrontalière.

L'examen en séance publique au Sénat est prévu le jeudi 17 octobre prochain, selon la procédure simplifiée, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, ont souscrit.

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Merci pour ce rapport très complet. Le développement des réseaux routiers et ferroviaires en Europe est une excellente initiative qui pose toutefois la question des contrôles aux frontières pour lutter contre toute forme de trafic, notamment humain, et contre le terrorisme ; il existe en effet quelques foyers au Nord de l'Europe qui pourraient migrer vers la France. Pourriez-vous nous éclairer sur ce point ?

M. Jacques Le Nay. – Le financement de ces infrastructures – en particulier des plateformes de covoiturage – est-il pris en compte par le projet de loi de finances pour 2020 ainsi que par le projet de loi d'orientation des mobilités ? Par ailleurs, pourquoi la France a-t-elle négocié un accord bilatéral plutôt qu'un accord européen incluant les autres pays frontaliers ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Il faut veiller à faciliter la mobilité vers l'ensemble de nos pays voisins ; ce protocole d'accord y contribue, et c'est heureux. Paradoxalement, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a décidé de diminuer le nombre d'agents consulaires au Luxembourg alors que le nombre de Français croît dans ce pays. Cette décision est regrettable car elle conduit à une détérioration du service public dans ce consulat.

M. Jean-Marc Todeschini. – Je m'abstiendrai sur ce projet de loi car je doute qu'il puisse améliorer une situation qui n'a pas évolué au cours des vingt dernières années. Le réseau routier est quotidiennement paralysé en direction du Luxembourg et ce, à différentes heures de la journée. Le gouvernement précédent, auquel j'ai appartenu, n'a hélas pas résolu la question, pas plus que les précédents.

Par ailleurs, le Luxembourg surimpose désormais les revenus des frontaliers qui travaillent sur son territoire mais dont le conjoint travaille en France ! Nous sommes tributaires de la bonne volonté de ce partenaire qui a pourtant mis en place un système de compensation fiscale avec la Belgique...

Le projet A31 *bis* est à l'étude depuis très longtemps et risque de couper la ville de Florange en deux, ce qui n'est pas acceptable. Cela tient au refus du Luxembourg de créer une nouvelle voie d'accès à son territoire, ce qui aurait pu résoudre le problème d'engorgement de l'autoroute A31 avant la frontière. La situation est devenue invivable pour les Français travaillant au Luxembourg, même si les conditions de rémunération y sont plus intéressantes. Comme l'a souligné le rapporteur, notre pays forme des infirmières, des universitaires, qui sont ensuite embauchés de l'autre côté de la frontière.

M. Olivier Cadic, rapporteur. – Pour répondre à notre collègue Sylvie Goy-Chavent, la France et le Luxembourg sont membres de l'espace Schengen ce qui implique une libre circulation des personnes de part et d'autre de la frontière. À la suite des attentats du 13 novembre 2015, le président Hollande avait décidé, le soir même, de la fermeture des frontières alors que des dizaines de milliers de Français devaient se rendre au Luxembourg dès le lendemain pour travailler. Cette décision a engendré d'importantes difficultés de circulation dues à la réduction du nombre de voies sur l'autoroute, et a triplé le temps de trajet quotidien des frontaliers.

Les aménagements ferroviaires éligibles au titre du protocole d'accord ont, pour l'essentiel, vocation à être financés au titre du volet ferroviaire du contrat de plan État-région ; à ce titre, ils entrent bien dans le champ de la loi d'orientation des mobilités. En revanche, je doute que le projet de loi de finances pour 2020 ait prévu des crédits pour ces travaux dans la mesure où la France n'a pas encore ratifié le protocole d'accord.

Les problèmes rencontrés par le consulat de France au Luxembourg ne lui sont pas propres. Les Français de passage dans un pays étranger se rendent parfois au consulat pour refaire leurs pièces d'identité, ce qui accroît la charge de travail des agents consulaires dont les effectifs sont en baisse. À l'occasion de l'examen du programme 151, il faudra interroger le ministre sur la carte du réseau consulaire, son évolution et la stratégie du Quai d'Orsay.

La situation décrite par notre collègue Jean-Marc Todeschini correspond à celle qui m'a été décrite par les frontaliers. L'action de Bruno Théret, conseiller consulaire pour le Luxembourg, vise précisément à améliorer la circulation dans la zone frontalière et, par conséquent, la qualité de vie des frontaliers. Si le temps de trajet ne diminue pas, le

Luxembourg aura des difficultés de recrutement en France malgré des salaires plus élevés. Cela explique probablement leur célérité à ratifier ce texte.

S'agissant enfin du système de compensation fiscale, les liens étroits du Luxembourg et de la Belgique, du fait du Benelux, ont favorisé sa mise en place. Pour que le Grand-Duché contribue financièrement à des projets sur notre sol, il faudra conclure des accords comme celui-ci.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le rapport et le projet de loi précité.

Projet de loi autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Macédoine du Nord - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur. – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant la ratification du Protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Macédoine du Nord. Une fois ce Protocole ratifié par l'ensemble des parties, la Macédoine du Nord deviendra le 30^e pays de l'Alliance atlantique. Il est envisagé que l'accession de la Macédoine du Nord à l'OTAN puisse être entérinée lors du prochain sommet de l'OTAN à Londres en décembre prochain.

Le Sénat est saisi en premier de ce projet de loi de ratification, alors que 23 des Etats membres de l'OTAN ainsi que la Macédoine du Nord elle-même, l'ont déjà ratifié.

Je rappelle que la Macédoine du Nord est un pays des Balkans qui s'étend sur 25 700 kilomètres carrés et compte un peu plus de 2 millions d'habitants. Elle a accédé à l'indépendance en 1991 lors de la dissolution de l'ex-Yougoslavie sous le nom provisoire d'« Ancienne République yougoslave de Macédoine » (ARYM). Pays multiethnique et multiconfessionnel comme la plupart de ses voisins, elle est marquée par un important clivage entre une communauté macédonienne slavophone majoritaire et des minorités dont la principale, qui représente environ 25 % de la population, est la communauté albanaise. La cohabitation n'est pas toujours facile et les tensions intercommunautaires avaient, on s'en souvient, failli entraîner le pays dans la guerre civile au début des années 2000. Ce clivage s'est encore fait sentir lors de la crise politique qui a secoué la Macédoine du Nord en 2017. Cependant, les tensions s'apaisent progressivement et les différentes communautés partagent, en tous cas, une même aspiration à l'intégration du pays dans l'espace euro-atlantique.

Depuis son indépendance, la Macédoine du Nord a en effet fait le choix résolu de se tourner vers l'OTAN et vers l'UE. Lors de son audition, l'ambassadrice de Macédoine du Nord a fait valoir que toute la génération née après l'indépendance avait grandi dans la promesse et le rêve d'un avenir euro-atlantique. Pourtant, si le pays s'est vu accorder le statut de pays candidat à l'Alliance et le bénéfice du Plan d'action pour l'adhésion (MAP) en 1999, toute avancée est restée bloquée du fait du litige qui l'opposait à la Grèce sur la fameuse « question du nom ». Depuis 1991, en effet, la Grèce contestait l'utilisation par son voisin du nom de République de Macédoine, qui a ses yeux ne pouvait désigner la région située au nord de son territoire, correspondant à la Macédoine antique. Lors du sommet de l'OTAN de Bucarest en 2008, qui a donné le feu vert à des négociations avec l'Albanie et la Croatie, les Alliés ont conditionné l'ouverture de négociations avec l'ARYM à la résolution de la question du nom.

Après des années de statu quo, les négociations entre les deux voisins ont repris en 2017 grâce à une volonté politique des gouvernements grec et macédonien, et ont abouti, de manière assez inattendue, à la signature de l'accord de Prespa le 17 juin 2018. Aux termes de cet accord, l'ARYM prend le nom de Macédoine du Nord, tant vis-à-vis de l'extérieur qu'au plan intérieur, et doit supprimer toute référence dans sa Constitution à la protection d'une « minorité macédonienne en Grèce ». Si la population de Macédoine du Nord a eu un peu de mal à accepter l'accord et a soutenu faiblement le référendum sur le sujet - puisque 36 % de la population seulement a voté, même si 91 % des votes ont été favorables). Cet accord n'en ouvre pas moins au pays la voie de l'accession à l'OTAN. Dès le mois suivant, en juillet 2018, les négociations d'adhésion sont lancées et aboutissent à la signature du présent protocole le 6 février 2019.

Comme pour le Monténégro, la perspective de l'adhésion à l'OTAN a été à l'origine de réformes et de progrès en Macédoine du Nord, dont font état les rapports établis chaque année dans le cadre du MAP : renforcement des standards de la police, lutte anticorruption, coopération avec Europol, adoption de documents stratégiques dans le domaine de la défense, renforcement de l'interopérabilité avec les forces de l'OTAN...

Certes, la Macédoine du Nord doit encore progresser en matière d'état de droit et de lutte contre la corruption (le pays figure au 107^e rang des 180 pays classés par Transparency International dans ce domaine) et contre la criminalité organisée. Ce pays est, on le sait, en proie à de nombreux trafics (stupéfiants, armes, traite d'êtres humains). Ces considérations expliquent, au demeurant, les exigences de progrès exprimées en juin 2018 par les Etats membres de l'UE au sujet de l'ouverture – recommandée par la Commission européenne – des négociations d'adhésion à l'UE puisque la Macédoine du Nord a obtenu le statut de pays candidat en 2004. Le sujet devrait être examiné de nouveau prochainement par le Conseil européen.

Néanmoins, s'agissant du dossier otanien, force est d'admettre qu'avec la signature de l'accord de Prespa, la Macédoine du Nord a surmonté le principal obstacle qui s'opposait encore à son adhésion.

La contribution financière de la Macédoine du Nord au budget de l'Alliance sera modeste puisqu'elle en représentera 0,072 % (environ 1,7 million d'euros par an). Son budget de la défense s'élève, quant à lui, à 101,3 millions d'euros en 2018, soit 1% du PIB du pays. Il devrait toutefois être augmenté de 0,2 % par an, jusqu'en 2024 afin de tendre vers l'objectif des 2%. Cet effort permettra au pays de moderniser ses forces armées, pour l'essentiel terrestres, et surtout de renouveler leurs équipements qui sont totalement obsolètes.

En outre, la Macédoine du Nord prend part aux opérations extérieures de l'OTAN avec une contribution de 47 soldats à l'opération *Resolute Support* en Afghanistan et un soutien logistique de la KFOR au Kosovo. Elle participe également à la mission européenne Althea en Bosnie-Herzégovine et pourrait envoyer prochainement, dans le cadre d'un arrangement bilatéral avec la France, deux officiers dans l'opération EUTM RCA (qui est une mission de formation des forces de République centrafricaine), ce qui va dans le sens de nos objectifs en Afrique et constitue un signe fort de bonne volonté de la part d'un pays peu habitué à ce type de théâtre extérieur.

Mais pour l'Alliance atlantique, le principal intérêt de cette adhésion est qu'elle contribue à renforcer la stabilité des Balkans occidentaux et s'avère, à ce titre, complémentaire de celle de la Croatie (2009), de l'Albanie (2009) et du Monténégro (2017).

Elle s'inscrit en effet dans la politique dite de la « porte ouverte », appliquée à l'égard des pays de l'est de l'Europe après la fin de la guerre froide et qui avait permis, avant l'élargissement aux Balkans, d'accueillir la Pologne, la République tchèque et la Hongrie en 1999, puis la Roumanie, la Bulgarie, la Slovaquie, la Slovénie et les Etats Baltes en 2004. Il s'agit là d'une démarche d'abord politique qui vise à conforter la sécurité des Alliés en promouvant la paix, la liberté et la démocratie. Comme l'a indiqué une des personnes auditionnées, « l'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN cimente une dynamique vertueuse d'apaisement des tensions régionales ».

Pour la Macédoine du Nord, l'enjeu de l'adhésion à l'OTAN est double : outre la sécurité du pays, il s'agit surtout s'intégrer la communauté euro-atlantique et de se rapprocher de l'Union européenne.

Certes, les considérations géopolitiques ne sont pas absentes, compte tenu du rôle joué dans la région par des puissances extérieures (Russie, Chine...). Opposée aux élargissements de l'OTAN, la Russie a bien tenté d'influer sur le processus de ratification de l'accord de Prespa entre la Grèce et la Macédoine du Nord, notamment par un soutien à ses opposants dans les deux pays. Mais sa mobilisation a été moindre que celle manifestée à l'occasion de l'adhésion du Monténégro, pays avec lequel elle a davantage de liens (intérêts économiques, proximité culturelle), sans oublier son accès à la mer.

Pour autant, la Macédoine du Nord ne ressent pas de menace extérieure particulière. L'adhésion à l'OTAN est avant tout perçue – notamment par sa population – comme le corollaire d'un rapprochement avec l'UE, qui fait l'objet d'une forte aspiration, pour des raisons avant tout socio-économiques. Il représente, en effet, l'espoir d'un développement économique du pays, massivement touché par l'émigration des jeunes.

Un mot, avant de conclure sur la position française concernant cette adhésion. La France se montre traditionnellement prudente, pour ne pas dire réticente, à l'égard des élargissements de l'OTAN. Elle a pour préoccupation d'atténuer les malentendus qui pouvaient en découler dans les relations avec la Russie. Pour elle, l'élargissement de l'OTAN ne saurait être une fin en soi, toute candidature à l'adhésion devant être évaluée en fonction de sa capacité à contribuer à la stabilité de l'Alliance. S'agissant de la Macédoine du Nord, la France était opposée à l'adhésion tant que perdurait le litige sur le nom – elle a soutenu le veto grec en 2008 -. La signature de l'accord de Prespa et les progrès réalisés par la Macédoine du Nord dans le cadre du Plan d'action pour l'adhésion l'ont amené à donner le feu vert à cette adhésion.

J'ajouterai qu'il s'agit vraisemblablement du dernier élargissement de l'OTAN avant un certain temps, les perspectives demeurant lointaines pour la Bosnie-Herzégovine et, compte tenu du contexte géostratégique, le sont encore davantage pour la Géorgie et l'Ukraine. Même si le secrétaire général de l'OTAN Jens Stoltenberg a affirmé lors d'une réunion à Tbilissi le 25 mars 2019 que la Géorgie rejoindrait l'OTAN malgré l'opposition de la Russie, suite à l'engagement pris à Bucarest.

Pour conclure et compte tenu de la présentation que je viens de vous faire, vous comprendrez, mes chers collègues, que je ne peux que recommander à notre commission l'adoption de ce projet de loi de ratification qui sera examiné en séance publique le jeudi 17 octobre à 10h30. Il s'agit, je le précise, d'une séance publique demandée par notre commission car l'élargissement de l'OTAN n'est pas un acte anodin.

M. Christian Cambon, président. – Merci à notre rapporteur. Effectivement, c'est rare que la commission demande l'examen d'une convention en séance publique. La Macédoine du Nord est très mobilisée pour obtenir non seulement la ratification de ce protocole d'accession à l'OTAN, mais aussi l'ouverture de négociations d'adhésion à l'UE, ce qui est un sujet compliqué vis-à-vis duquel la France et l'Allemagne se montrent pour le moment réticentes.

M. Pierre Laurent. – Nous ne partageons pas l'idée que cette adhésion s'inscrit dans une dynamique vertueuse pour la sécurité régionale. Cette adhésion est le résultat d'un processus de long terme mené de bout en bout par les Etats-Unis qui ont voulu l'adhésion du Kosovo, de l'Albanie et de la Macédoine du Nord à l'OTAN. D'ailleurs, le Pacte USA/Adriatic signé en 2003 est bien cité sur le site du ministère des affaires étrangères de Macédoine du Nord. Certes, cette adhésion a été différée à cause du différend avec la Grèce mais il s'agit bien d'un processus d'intégration atlantique poussé par les Etats-Unis pour étendre la ligne de front avec la Russie. Avec les résultats brillants que l'on connaît pour la sécurité de la région en Ukraine. La Serbie va se trouver cernée par des pays membres de l'OTAN. Des tensions sont aussi apparues entre la Russie et la Grèce. A nos yeux, il s'agit plus de satisfaire une volonté d'étendre l'OTAN jusqu'aux frontières de la Russie que d'encourager la stabilité régionale. J'ajoute qu'on peut se demander si c'est ce dont la Macédoine du Nord a besoin en priorité. En effet, ce pays dont 40 % de la population est en situation de pauvreté, va devoir augmenter son budget militaire. Quant à dire que son accession à l'OTAN est le premier pas vers une adhésion à l'UE, je crains plutôt qu'elle risque de renvoyer aux calendes grecques son entrée dans l'espace politique et économique européen. Pour toutes ces raisons, nous voterons contre ce projet de loi car nous considérons que cette adhésion ne permet pas de répondre - c'est même tout le contraire - aux problèmes d'intégration économique et de sécurité dans la région des Balkans.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur. – Les Balkans ont été en permanence affectés par des soubresauts, des oppositions et des tensions. Il est donc important de créer cet espace de paix dans la région. C'est aussi un enjeu économique. Oui, la Macédoine du Nord est pauvre et le peuple macédonien espère entrer dans l'UE. Nous devons nous prononcer à ce sujet. Mais le processus d'adhésion à l'OTAN - on l'a bien vu avec le Monténégro - permet de renforcer les structures, de lutter contre la corruption et de donner de l'espoir à un pays. Concernant la Serbie, je rappelle qu'elle coopère - et de manière efficace - avec l'OTAN. Nous ne pouvons pas refuser de ratifier ce protocole.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le rapport ainsi que le projet de loi précité, le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste votant contre, et huit sénateurs s'abstenant.

La réunion est ouverte à 10 heures.

Projet de loi de finances pour 2020 - Audition de Mme Isabelle Saurat, secrétaire générale pour l'administration du ministère des armées

M. Christian Cambon, président. – Dans le cadre de nos auditions budgétaires, j'ai le plaisir d'accueillir pour la première fois devant notre commission, Mme Isabelle Saurat, nouvelle secrétaire générale pour l'administration du ministère des armées. Votre carrière a été brillante tant dans le public – vous êtes conseillère maître à la Cour des comptes et avez été directrice de l'immobilier de l'État – que dans le privé, où vous avez été ingénieure. Vous

avez la responsabilité du programme 212 « Soutien de la politique de la défense », doté de 22 milliards d'euros et qui finance les dépenses de personnel, de soutien, d'infrastructure, d'immobilier et de systèmes d'information de la mission « Défense ».

Cette audition est filmée et fait l'objet d'une retransmission sur le site internet du Sénat.

L'état de sous-consommation des crédits de personnel est préoccupant ; il est en outre symptomatique de la faible attractivité de nos armées. En 2018, 255 millions d'euros avaient été non consommés sur le titre 2 et réaffectés en fin de gestion à d'autres dépenses comme, par exemple, les opérations extérieures (OPEX). Quelles mesures avez-vous prises pour éviter que ce scénario ne se reproduise en 2019 et en 2020 ? Le titre 2 ne doit pas devenir une provision destinée à financer d'autres dépenses, alors que les besoins en personnel du ministère ne sont pas satisfaits !

Les crédits consacrés à la politique immobilière font l'objet cette année d'un redéploiement partiel du programme 212 vers les programmes 146 et 178. Pourquoi ce redéploiement et quelles en sont les conséquences ?

Depuis de nombreuses années, notre commission est soucieuse de l'état dégradé de nos infrastructures militaires. Or la loi du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 (LPM) ne permet pas de couvrir tous les besoins. À combien s'élèvent les besoins non financés ? Du point de vue de la gouvernance, quels sont les efforts réalisés en vue d'une plus grande subsidiarité de la politique immobilière ? Parviendrez-vous à dépenser tous vos crédits d'infrastructure en 2019 ?

Nous avons exprimé à plusieurs reprises des doutes sur le bien-fondé de la cession du Val-de-Grâce. Où en sont les négociations ? Une disposition de la LPM, pour laquelle le Sénat s'était battu, prévoit le retour au ministère des armées de l'intégralité du produit de ses cessions immobilières ; comment sera-t-elle appliquée ?

Le nouveau logiciel de paie Source Solde est progressivement introduit au ministère des armées : il l'est cette année dans la marine, et le sera l'an prochain dans l'armée de terre – ce sera un moment de vérité. Comment ce basculement s'est-il opéré dans la marine ? Combien l'échec cuisant de Louvois et son remplacement par un nouveau logiciel ont-ils coûté à l'État ?

Enfin, pouvez-vous nous indiquer le coût précis de l'expérimentation du service national universel (SNU) en 2019 pour le programme 212 ? Comment cette expérimentation est-elle financée ? Un abondement en provenance du budget de la jeunesse est-il prévu ? Ma question vaut aussi pour 2020 alors qu'aucun financement spécifique n'est prévu dans le projet de loi de finances (PLF) pour le SNU, en contradiction totale avec ce que prévoit la LPM. Lorsque la ministre des armées m'a reçu avec les rapporteurs pour avis afin de nous présenter le PLF pour 2020, nous avons demandé la création d'une ligne budgétaire spécifique pour identifier les dépenses liées au SNU.

Mme Isabelle Saurat, secrétaire générale pour l'administration du ministère des armées. – Les crédits du ministère des armées prévus au PLF pour 2020 s'inscrivent dans la trajectoire de la LPM et confirment l'impulsion donnée il y a deux ans en faveur des armées. Le budget de la mission « Défense » s'établit à 37,5 milliards d'euros hors pensions, en augmentation de 1,7 milliard d'euros par rapport à 2019 à périmètre constant. Cette

augmentation n'est que de 1,6 milliard d'euros à périmètre courant en raison de la suppression du dispositif des loyers budgétaires pour un montant de 89,9 millions d'euros. Les loyers budgétaires ont en effet été supprimés en 2019 dans l'ensemble des budgets des ministères civils et le seront en 2020 pour le budget des armées.

L'augmentation de 4,5 % de notre budget par rapport à 2019 est conforme à la trajectoire de la LPM et porte l'effort national de défense à 1,86 % de la richesse nationale. Les crédits de la mission « Défense » reflètent les ambitions et les priorités portées par le Président de la République et la ministre des armées.

Cette année, les crédits alloués reposent intégralement sur des ressources budgétaires, et nous poursuivons la sincérisation de la provision pour les OPEX et les missions intérieures (MISSINT), qui s'établit pour 2020 à 1,2 milliard d'euros, un montant désormais plus proche de la réalité de l'engagement opérationnel de la France constaté ces dernières années.

Le programme 212 « Soutien de la politique de défense » comporte, depuis 2015, la totalité des crédits de personnel du titre 2. À compter de 2020, une nouvelle répartition des crédits d'infrastructure se traduit par le transfert de 1,2 milliard d'euros du programme 212 vers les programmes 146 et 178. Les crédits d'infrastructure des programmes d'armement – par exemple, pour la réfection des bassins destinés au Barracuda – sont transférés au programme 146, à hauteur de 320 millions d'euros. Les crédits d'infrastructure à caractère opérationnel sont transférés au programme 178, à hauteur de 879 millions d'euros ; ce transfert permettra notamment la déconcentration, au niveau des bases de défense, de 400 millions d'euros de crédits d'entretien du locataire. Le périmètre du programme 212 se concentre donc désormais sur le financement des infrastructures liées aux réseaux – électricité, eau, etc. – et aux bâtiments d'intérêt général ainsi qu'aux conditions de vie et de travail du personnel et des familles – logements familiaux et hébergements en enceinte militaire, pour 509 millions d'euros. Même si les crédits d'infrastructure sont désormais répartis sur trois programmes, le secrétariat général pour l'administration conserve la responsabilité de la politique immobilière ministérielle. Cette nouvelle architecture de nos crédits d'infrastructure explique la diminution du niveau des crédits de paiement du programme 212, qui s'établit pour 2020 à 1,3 milliard d'euros hors titre 2, contre 2,6 milliards d'euros en 2019.

S'agissant de la masse salariale, le titre 2 sera doté en 2020 de 20 779 millions d'euros, dont 8 571 millions d'euros pour le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », 250 millions d'euros pour les OPEX et 100 millions d'euros pour les MISSINT. Le schéma d'emplois se traduit par une augmentation de 300 emplois pour répondre aux enjeux liés à la transformation des armées. Ces créations contribueront à renforcer la sécurité des emprises militaires, à agir dans l'espace numérique – avec 100 emplois pour la cyberdéfense – et à consolider les capacités de recueil de renseignement. Avec 27 000 recrutements prévus en 2020, dont 4 100 personnels civils, le ministère conserve sa place de premier recruteur. L'une des priorités de notre politique de ressources humaines est de conserver l'attractivité des carrières et de fidéliser nos personnels, dans un contexte marqué par la reprise économique et donc une concurrence exacerbée. Le budget consacré à la prime de lien au service, créée l'an dernier, sera renforcé, et le régime indemnitaire des fonctionnaires de l'État (RIFSEEP) pour les personnels civils sera également revalorisé.

Les mesures que nous prévoyons en faveur de l'amélioration des conditions de vie du personnel et de leurs familles s'inscrivent dans l'objectif de la LPM de se situer, comme le

formule la ministre, « à hauteur d'homme ». En 2020, le plan Famille bénéficiera de 76 millions d'euros, soit 20 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2019. Ce plan est doté de 300 millions d'euros sur la période 2018-2022 et de 530 millions d'euros sur la période de la LPM 2019-2025. Il permettra d'améliorer la condition du personnel, l'action sociale, la formation professionnelle des conjoints, le logement familial et l'hébergement, aussi que le déploiement du wifi. L'investissement sera de 140 millions d'euros par an à compter de 2020 et pendant sept ans, pour un plan total de 700 millions d'euros. En matière d'action sociale, le montant inscrit au programme 212 est minoré par une mesure de transfert vers le programme 178 de crédits dédiés à l'amélioration du cadre de vie en enceinte militaire pour permettre la déconcentration des décisions.

Sont inscrits au programme 212 les crédits destinés au financement des infrastructures d'intérêt général – pour un montant de 122 millions d'euros de crédits de paiement –, du logement familial – 145 millions d'euros –, des infrastructures d'action sociale – 4,7 millions d'euros –, des restructurations de sites – 32 millions d'euros –, de diverses opérations immobilières conduites par l'administration centrale – 30 millions d'euros – et des efforts de soutien et de maintenance – 173 millions d'euros. Nous avons repéré en 2014 des points noirs dont les quatre cinquièmes ont été réglés ; il nous en reste une centaine à traiter, par ordre de priorité en fonction du niveau de dégradation. Enfin, 162 millions d'euros de crédits de paiement seront consacrés aux systèmes d'information.

L'opération envisagée sur le Val-de-Grâce n'est pas à proprement parler une cession. Il s'agit d'un projet interministériel, impliquant le ministère de la santé et celui de l'enseignement supérieur, qui conservera une dimension santé. Une soulte pourrait nous être reversée le moment venu. Nous allons développer la production d'énergie solaire sur certaines de nos emprises ; nous entamons des discussions pour obtenir le retour des redevances ainsi perçues.

Aucun financement du ministère des armées n'est prévu pour le SNU, qui est piloté par le ministère chargé de la jeunesse. Forts de notre expérience d'accueil des 760 000 jeunes chaque année dans le cadre de la journée défense et citoyenneté (JDC), nous avons apporté notre soutien à la première phase du SNU en 2019. Nous avons ainsi apporté appui et conseil à la mission de préfiguration, mis à disposition des locaux militaires pour la formation des 250 encadrants et fourni les supports et les animateurs de la journée défense et mémoire nationales ; le tout pour une dépense inférieure à un million d'euros.

S'agissant de la sous-consommation des crédits du titre 2, à ce stade de l'année, je peux vous indiquer que notre plan de recrutement se déroule conformément aux prévisions, à l'exception de deux secteurs au sein desquels nous constatons des tensions : le service de santé des armées et la marine. Nous sommes même en avance sur le plan de recrutement des civils ; j'ai décidé de ne pas le ralentir pour autant. Une inconnue demeure : ces recrutements prévus vont-ils se concrétiser ? Nous attendons en effet plus de 9 000 entrées dans les écoles en ces mois de septembre et octobre ; nous ferons un point précis à la mi-octobre. J'ai donc une confiance mesurée quant à notre capacité à consommer les crédits inscrits au titre 2 en 2019 ; en tout état de cause, je pense raisonnablement que nous ferons mieux qu'en 2018.

M. Joël Guerriau, rapporteur pour avis des crédits du programme « Soutien de la politique de la défense ». – En écho à la question posée par M. le président en préambule concernant le SNU, je voudrais revenir sur le coût de l'expérimentation du SNU sur les crédits du titre 2. La réponse au questionnaire budgétaire évoque un « impact négligeable », chaque volet – recrutement et formation des encadrants, animation de la

journée défense et mémoire nationales, évaluation du niveau scolaire des jeunes, etc. – étant assuré « sans titre 2 dédié ». À première vue, on pourrait se réjouir que la surcharge ait été absorbée, comme par enchantement. En réalité, il est évident que le personnel qui a été occupé, même à temps partiel, par le SNU, l'a été au détriment de ses missions habituelles. Or le dispositif du SNU va monter en puissance : qu'en sera-t-il en 2020 ? Est-il prévu que le programme 212 bénéficie d'un abondement du budget de la jeunesse en cours d'année pour compenser la consommation d'équivalents temps plein (ETP) induite par le SNU ?

Avec mon collègue Gilbert Roger, en tant que rapporteurs pour avis des crédits du programme 212, nous avons demandé communication du nombre de bénéficiaires et du montant de chacune des 152 primes et indemnités perçues par les militaires. Or, dans la réponse écrite que nous avons reçue, 23 d'entre elles n'étaient pas renseignées au motif que « le montant et le nombre de bénéficiaires n'étaient pas disponibles dans la base de données RH du ministère ». Nous versons des primes, mais nous ne savons ni combien ni à qui ! Je suis inquiet qu'une information aussi essentielle fasse défaut dans vos services au moment même où une importante réforme dite « nouvelle politique de rémunération des militaires » est engagée pour simplifier le système. Êtes-vous en mesure de nous communiquer rapidement les chiffres demandés pour les 23 primes concernées – parmi lesquelles la dotation personnelle pour frais de représentation des maréchaux de France et, plus sérieusement, l'indemnité de départ en campagne, la récente prime de lien au service ou la non moins récente indemnité spécifique de haute responsabilité, etc. ?

M. Gilbert Roger, rapporteur pour avis des crédits du programme « Soutien de la politique de la défense ». – Dans le cadre de la LPM, le Sénat a fait adopter un dispositif, dit décote Duflot, qui permet de réserver davantage de logements sociaux en zones tendues au profit des militaires, tout particulièrement dans Paris *intra-muros*. Cette disposition est-elle appliquée ? Nous attendons des chiffres précis sur le nombre de logements ainsi réservés.

Vous nous annoncez des efforts supplémentaires en matière de politique immobilière. Pouvez-vous nous garantir que, au détour des changements de périmètre que vous nous avez exposés, les crédits n'ont pas été rognés ? Il est indispensable de maintenir nos efforts en faveur de l'amélioration des conditions de vie, de travail et de logement.

M. Cédric Perrin, rapporteur pour avis des crédits du programme « Équipement des forces ». – Le programme 146 comporte 320 millions d'euros dédiés au financement des infrastructures d'accueil des équipements des armées et je m'en réjouis. Pouvez-vous nous préciser les infrastructures concernées ? La prime de lien au service est une très bonne idée, mais son montant est-il suffisant pour garantir son efficacité ?

M. Pascal Allizard, rapporteur pour avis des crédits du programme « Environnement et prospective de la politique de défense ». – Nous sommes soucieux du maintien de l'attractivité des métiers militaires et de la concurrence avec le secteur privé. Quelles sont les évolutions récentes ? Des partenariats ont-ils pu être noués avec des structures privées ?

M. Jean-Marie Bockel, rapporteur pour avis des crédits du programme « Préparation et emploi des forces ». – J'aimerais avoir des précisions sur les crédits du programme 178. Vous avez, à raison, décidé de rapprocher les décisions du terrain ; mais tous les niveaux seront-ils prêts à consommer les crédits supplémentaires qui sont annoncés pour les armées et dont je me réjouis ?

Mme Christine Prunaud, rapporteure pour avis des crédits du programme « Préparation et emploi des forces ». – Nous ne sommes pas tous d'accord sur l'utilité et le contenu du SNU. Néanmoins, nous sommes unanimes à souhaiter que le budget et les effectifs des armées ne soient pas impactés par ce dispositif. En 2019, une première expérimentation a eu lieu dans huit départements, impliquant non pas des infrastructures militaires, mais un encadrement militaire. En 2020, quelle ligne budgétaire sera-t-elle ponctionnée ? À titre personnel, j'estime qu'il vaudrait mieux renforcer les dispositifs existants comme le service civique. Je rappelle également que le SNU est un projet pour les jeunes, axé sur la vie et la citoyenneté ; ce n'est pas un prérecrutement pour l'armée. J'espère que le Gouvernement reviendra sur son projet.

M. Jacques Le Nay. – Le nouveau logiciel Source Solde a heureusement remplacé Louvois. Il doit cependant faire face à de nouveaux défis comme celui du prélèvement à la source. Par ailleurs, les soldes de nos militaires sont rarement identiques d'un mois à l'autre. Pouvez-vous nous préciser les moyens que vous avez mis en œuvre pour faire face à ces difficultés ? L'an dernier, dans le PLF pour 2019, le Parlement a voté une allocation de 106 834 euros en faveur des 26 harkis anciens membres des formations supplétives ; or le ministère des armées n'a pas attribué cette allocation. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi et nous préciser les mesures que vous comptez prendre pour faire aboutir ce dossier ?

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Les crédits d'investissement diminuent drastiquement alors que le Gouvernement avait annoncé leur augmentation en 2018, générant de la déception sur le terrain. Pouvez-vous nous apporter des éléments d'explication ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Les jeunes Français de l'étranger n'auront pas accès au SNU et, dans un premier temps, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a annoncé la suppression des JDC pour des raisons budgétaires ; il s'agit pourtant d'une demi-journée à peine ! Finalement, grâce à de multiples interventions, les JDC organisées à l'attention des jeunes Français de l'étranger pourront être maintenues, au cas par cas et au bon vouloir des consulats. Permettez-moi de vous rappeler que la moitié de ces jeunes est binationale et que cette JDC est souvent la seule occasion de développer chez eux un esprit de défense et de citoyenneté. J'ai besoin de votre aide pour maintenir ces journées !

M. Jean-Marc Todeschini. – Vous prévoyez d'augmenter de plus de 780 millions d'euros les crédits consacrés à l'amélioration des conditions de vie de nos soldats et des personnels. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur les 40 millions d'euros destinés à la fidélisation, sur les 76 millions d'euros destinés au plan Famille, sur les 120 millions d'euros destinés aux travaux ainsi que sur les 540 millions d'euros prévus pour la maintenance et l'entretien. En particulier, je souhaiterais savoir à quelles régions et à quelles casernes, ces derniers crédits vont bénéficier.

Mme Isabelle Saurat. – En 2020, sur le programme 146, nous prévoyons notamment d'aménager les infrastructures d'accueil du Scorpion, du Rafale, du Barracuda, de l'A400M. En ce qui concerne le programme 178, des opérations de sécurisation seront menées sur l'emprise de Fontvieille, le programme Cerbère bénéficiera de 21 millions d'euros et des chambres de l'hôpital d'instruction des armées Bégin seront réaménagées.

Bien que 400 millions d'euros soient désormais déconcentrés au profit des bases de défense, le pilotage global des crédits d'infrastructure continuera à être assuré par le service d'infrastructure de la défense (SID), afin notamment d'en rendre compte, fidèlement et de manière consolidée, devant la représentation nationale.

Au sujet de la décote Duflot, à chaque fois que la vente d'une emprise est envisagée dans une zone où des besoins de logements sociaux se font sentir, nous privilégions les projets comportant la construction de logements sociaux.

La prime de lien de service a été mise en place en 2019 et les premiers paiements sont intervenus à la fin du mois de septembre 2019, ce qui peut expliquer qu'aucune donnée concernant cette nouvelle prime ne figure dans la réponse au questionnaire budgétaire qui vous a été transmise. Ainsi, 8,7 millions d'euros ont ainsi été versés à quelque 6 000 militaires, en contrepartie d'un nouvel engagement de plusieurs années, pour des montants unitaires allant de 5 000 à 25 000 euros, voire 50 000 euros pour des médecins militaires. Cette prime est à la main des gestionnaires des ressources humaines qui peuvent choisir les métiers en tension qu'ils souhaitent privilégier.

Dans le cadre de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM), nous avons engagé une remise à plat du paysage particulièrement foisonnant des régimes indemnitaires. Nous décomptons en effet pas moins de 120 primes, dont seulement 80 sont véritablement actives. Nous travaillons à l'élaboration d'un cadre commun à tous les militaires, par la définition de huit rubriques permettant de rendre compte des sujétions militaires singulières – vie en garnison, mobilité géographique imposée, etc. Ces travaux préparatoires devraient s'achever au cours du premier semestre de 2020, pour une mise en place progressive à compter de 2021.

Concernant l'attractivité de nos métiers, les niveaux de rémunération que nous offrons aux informaticiens contractuels sont désormais beaucoup plus compétitifs et permettent désormais de recruter.

Depuis le mois de juin, toutes les paies de la marine sont traitées par le nouveau logiciel Source Solde. Il semblerait que tout se soit bien passé ; nous sommes confiants ; vous comprendrez cependant, compte tenu des déboires que nous avons connus par le passé avec Louvois, que je reste prudente. Le déploiement de Source Solde est prévu sur plusieurs années, avec, notamment, son extension à l'armée de terre en 2020. Les dysfonctionnements de Louvois sont désormais maîtrisés ; nous n'avons plus, en moyenne chaque mois, que 180 dossiers à traiter hors Louvois, soit à peine 4 % des soldes.

Le général Ménaouine est particulièrement attentif à la situation des jeunes Français de l'étranger. Ceux-ci pourront avoir accès soit aux JDC organisées par les consulats, soit, pour ceux qui reviennent régulièrement en France, au SNU. Les 30 millions d'euros de crédits qui financent le SNU sont inscrits au programme 163 « Jeunesse et vie associative ».

M. Christian Cambon, président. – Mais le jour où le SNU sera généralisé, le coût sera différent, même pour la seule journée défense et mémoire nationales !

Mme Isabelle Saurat. – Mme la secrétaire d'État Geneviève Darrieussecq nous a demandé de contacter les anciens membres des formations supplétives. Vingt-cinq d'entre eux ont été contactés : six sont accompagnés par l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) ; sept n'ont pas exprimé de besoin ; six n'ont pas donné suite ; deux ont été aidés à hauteur de 3 000 euros chacun et un dossier est encore en cours d'examen.

M. Christian Cambon, président. – Nous vous remercions de votre participation.

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

La réunion est ouverte à 11 h 15.

Projet de loi de finances pour 2020 -Audition du général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 9 octobre 2019**- Présidence de M. Alain Milon, président -*La réunion est ouverte à 9 h 35.***Rapport annuel de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale – Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes**

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, nous recevons ce matin M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, pour la présentation du rapport annuel de la Cour sur les lois de financement de la sécurité sociale.

M. Migaud est accompagné de M. Morin, président de la sixième chambre, Mme Pappalardo, rapporteure générale de la Cour, et de M. Viola, rapporteur général du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Je rappelle que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo en vue de sa retransmission en direct sur le site du Sénat et de sa mise à disposition à la demande.

La présentation de ce rapport marque traditionnellement le début de nos travaux sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Le PLFSS pour 2020 est d'ailleurs délibéré ce matin même en conseil des ministres, et nous entendrons à partir de la semaine prochaine les dirigeants des différentes branches – ainsi que, dès que possible, les ministres concernés, dont l'organisation de l'audition s'avère quelque peu difficile...

Cette année, la Cour des comptes a présenté avant l'été la situation financière de la sécurité sociale de l'année écoulée, répondant ainsi à une demande ancienne de notre commission et de son rapporteur général. Ce calendrier tout à fait opportun nous a permis d'enrichir l'examen de cette situation auquel nous procédons chaque année dans le cadre de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss), à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques.

La dégradation des comptes sociaux entérinée par le PLFSS pour 2020 n'est pas une surprise pour notre commission, qui l'avait anticipée lors de l'examen du projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales. La Cour souligne toutes les fragilités qui s'attachent à la nouvelle trajectoire des finances publiques.

Monsieur le Premier président, quel est l'intérêt, du point de vue des finances publiques dans leur ensemble, des entorses répétées et d'importance croissante au principe de compensation des pertes de recettes de la sécurité sociale ? Je le trouve, pour ma part, particulièrement vertueux, et j'observe que, depuis qu'une compensation budgétaire est prévue pour les exonérations ciblées, leur opportunité est regardée de plus près par les ministres au sein des crédits de la mission dont ils ont la charge, ainsi qu'en témoignent les hésitations du Gouvernement sur les micro-entrepreneurs et les exonérations des plus de 70 ans.

Par ailleurs, comment expliquer qu'avec un effort de plus de 11 % du PIB pour la santé, notre système paraisse à bout de souffle, avec des hôpitaux en crise ?

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – Je suis heureux de vous présenter l'édition 2019 de notre rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, un rapport établi, comme chaque année, dans le cadre de la mission de la Cour d'assistance au Parlement et au Gouvernement. Il accompagne le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, dont la présentation au Parlement est imminente.

La sécurité sociale est une institution-clé, sur laquelle reposent la solidarité et la cohésion nationales. Elle mobilise à ce titre des montants financiers très élevés. Ainsi, en 2018, les régimes de sécurité sociale ont versé près de 480 milliards d'euros de prestations, soit environ 21 % de notre richesse nationale. Quand on prend en compte également les retraites complémentaires, l'assurance chômage et les aides au logement, ainsi que les prestations de solidarité financées par l'État et les départements, les prestations sociales représentent 28 % de notre produit intérieur brut et la moitié de nos dépenses publiques.

Le niveau de protection sociale dont bénéficient nos concitoyens est, en moyenne, très élevé par rapport à celui de la plupart des autres pays européens. De fait, en 2018, l'assurance maladie a pris en charge plus de 78 % des dépenses de santé des Français, ce qui place notre pays dans la fourchette haute du financement public des dépenses de santé au sein de l'Union européenne. De même, grâce à notre système de retraites, le taux de pauvreté de nos retraités est de 8 %, contre 14 % pour la population française dans son ensemble.

Toutefois, la sécurité sociale connaît depuis de trop nombreuses années une situation financière fragilisée, et les performances de notre système de protection sociale ne sont pas toujours à la hauteur des efforts consentis pour le financer.

Les travaux que nous publions nous conduisent, année après année, à analyser la trajectoire financière des comptes sociaux. Ils visent aussi à formuler des recommandations et à esquisser des pistes de réforme pour parvenir à un équilibre financier durable et à une efficacité renforcée dans l'emploi des ressources de la sécurité sociale. C'est à cet exercice que nous nous sommes livrés cette année encore, dans un contexte qui, vous le savez, diffère sensiblement de celui de l'année dernière.

Notre rapport dresse trois constats : alors qu'elle s'approchait de l'équilibre financier l'année dernière, la sécurité sociale s'en éloigne désormais brutalement, ce qui constitue une rupture avec la trajectoire de redressement suivie depuis 2011 ; pour que la sécurité sociale soit durablement à l'équilibre, il convient de ramener l'évolution de ses dépenses à un niveau compatible avec celle de ses recettes, ce qui suppose notamment de maîtriser plus efficacement ses postes de dépense les plus dynamiques ; pour maîtriser l'évolution des dépenses et mieux répondre aux attentes de nos concitoyens, il est possible de mobiliser plus activement les marges d'efficience de notre système de protection sociale.

La Cour exprime ainsi un message simple, mais important : alors que le retour à l'équilibre financier de la sécurité sociale s'éloigne, au moins provisoirement, il existe des réserves d'économies et d'efficience pour atteindre un équilibre durable, tout en améliorant l'efficacité et l'équité de notre système de protection sociale.

S'agissant d'abord de l'appréciation que porte la Cour sur la situation financière de la sécurité sociale, je commencerai par un bref rappel historique.

Depuis les années 1990, la sécurité sociale est toujours en déficit, à l'exception d'une brève rémission, au début des années 2000. Avant la récession de 2009, son déficit avoisinait les 9 milliards d'euros. En 2010, au plus fort de la crise, il a atteint près de 30 milliards d'euros. Ce déficit a ensuite été réduit de manière continue, jusqu'à ce que l'équilibre soit pratiquement atteint l'année dernière : le déficit de l'ensemble des régimes de base de la sécurité sociale et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) a été ramené en 2018 à 1,4 milliard d'euros, dont 1,2 milliard d'euros pour le régime général et le FSV.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 prévoyait pour cette année le retour à l'équilibre financier, pour la première fois depuis 2001. Ensuite, la sécurité sociale devait dégager des excédents croissants, permettant d'atteindre simultanément trois objectifs : un équilibre financier durable ; l'amortissement par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), d'ici à 2024, de la partie de la dette sociale financée par des emprunts de trésorerie de court terme émis par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), grâce à un transfert à la Cades de recettes de CSG ; le rééquilibrage des relations financières de la sécurité sociale avec l'État par la réaffectation à celui-ci de recettes de TVA.

Mais, en quelques mois, la donne a radicalement changé, rendant désormais caduc ce scénario très favorable, alors même que la conjoncture économique de notre pays ne s'est pas fondamentalement dégradée depuis l'année dernière. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 prévoit en effet un déficit de 5,4 milliards d'euros pour le régime général et le FSV, soit un écart de 5,5 milliards d'euros par rapport à la prévision de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 ; en 2020, le déficit ne se réduirait que légèrement, à 5,1 milliards d'euros. Surtout, le retour à l'équilibre de la sécurité sociale est désormais reporté, au mieux, à 2023, soit après la législature en cours – une grande partie de l'effort intervenant d'ailleurs après 2022.

En conséquence, les trois objectifs que j'ai mentionnés ne seront pas atteints. Faut de retour à l'équilibre financier de la sécurité sociale et compte tenu de cette nouvelle trajectoire, la dette sociale diminuera moins vite que prévu. La rétrocession de TVA à l'État et le transfert de CSG à la Cades n'auront pas lieu non plus. Du fait de l'accumulation des déficits, la dette sociale maintenue à l'Acoss pourrait atteindre près de 30 milliards d'euros à la fin de cette année et près de 46 milliards d'euros à la fin de 2022, sans solution d'amortissement. Un nouvel échéancier de remboursement et d'extinction de la dette maintenue à l'Acoss doit donc être défini.

Cet écart massif par rapport à la prévision de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 tient à deux facteurs, de poids équivalent.

Pour moitié, le dérapage de la trajectoire de retour à l'équilibre de la sécurité sociale traduit les mesures d'urgence économiques et sociales adoptées à la fin de l'année dernière, à la suite du mouvement dit des « gilets jaunes ». Pour 2019, leur effet sur les comptes sociaux est évalué à 2,7 milliards d'euros ; ce montant intègre le rétablissement du taux de CSG de 6,6 % pour une partie des retraités et l'avancement au 1^{er} janvier de l'exonération de cotisations salariales sur les heures supplémentaires. Le Gouvernement a choisi de financer ces mesures par la dette, et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 comme le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 écartent leur compensation par l'État.

Pèseront aussi sur le déficit de cette année, à hauteur de 2,8 milliards d'euros, des corrections importantes des hypothèses d'évolution des dépenses et des recettes par rapport à celles retenues par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

Du côté des recettes, la masse salariale augmentera finalement de 3 %, au lieu des 3,5 % prévus, ce qui engendre 1 milliard d'euros de recettes en moins. Du côté des dépenses, l'accélération se poursuivrait, puisqu'elles augmenteraient à périmètre constant de 2,5 % en 2019, après 2,4 % en 2018 et 2 % en 2017, alors que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 prévoyait un ralentissement à 2,1 %. De ce décalage il résulterait 1,4 milliard d'euros de dépenses supplémentaires par rapport au niveau prévu.

Cette analyse devra être confirmée par les résultats complets de l'exécution financière pour 2019, que la Cour devra certifier. Mais il est déjà assez évident que le déficit de 2019 sera principalement structurel, c'est-à-dire indépendant des effets de la conjoncture économique. Or tant que la sécurité sociale n'aura pas atteint un équilibre structurel, un équilibre pérenne sur la durée des cycles économiques sera impossible. C'est pourtant le seul moyen d'éviter la constitution d'une dette sociale durable. À cet égard, je souligne que nos concitoyens ont acquitté en 2018 près de 16 milliards d'euros de prélèvements sociaux pour financer les remboursements d'emprunt et les intérêts sur les emprunts non encore remboursés.

Comment donc parvenir à un équilibre structurel de la sécurité sociale ?

S'agissant des recettes, les pouvoirs publics considèrent en général que le niveau atteint en France par les prélèvements obligatoires rend difficilement envisageable une nouvelle augmentation. À taux global inchangé ou en baissant les prélèvements obligatoires, la Cour estime qu'il existe des marges pour améliorer la cohérence des prélèvements sociaux, affectée par de multiples exemptions et exonérations – les fameuses niches sociales.

La Cour évalue l'incidence de ces niches sur les recettes de la sécurité sociale à plus de 90 milliards d'euros par an, principalement compensés par l'État. Bien entendu, il s'agit d'un montant brut : supprimer la totalité des niches n'engendrerait pas 90 milliards d'euros de recettes supplémentaires, la disparition de certaines pouvant avoir des effets défavorables sur l'emploi qui rétroagiraient sur les recettes de la sécurité sociale.

Hétérogènes, ces niches intègrent 52 milliards d'euros d'allègements généraux de cotisations visant à réduire le coût du travail et à stimuler l'emploi. Elles comprennent aussi des exemptions d'assiette, ainsi que des exonérations ciblées en faveur de secteurs d'activité, zones géographiques ou publics particuliers. Or le renforcement continu des allègements généraux intervenu ces dernières années ne s'est pas accompagné d'une réduction des exonérations ciblées, ce qui aurait pu être considéré comme logique.

En outre, les allègements généraux n'ont pas été intégrés aux taux de cotisation, ce qui renvoie l'image d'un prélèvement social beaucoup plus élevé qu'il ne l'est en réalité. Souhaitable dans son principe, cette barémisation comporte toutefois des préalables. En effet, les incidences des allègements généraux sur l'emploi et la compétitivité des entreprises, ainsi que sur la distribution des salaires, sont débattues, compte tenu notamment du profil de ces allègements en fonction des niveaux de salaire. Le travail d'objectivation en la matière doit être poursuivi.

La Cour recommande aussi d'évaluer les effets des exemptions d'assiette et des exonérations ciblées selon des méthodes robustes, afin de supprimer ou de fermer aux nouveaux bénéficiaires les dispositifs qui s'avèrent inefficaces. Dans l'attente de telles évaluations, il conviendrait de réduire dans le temps le poids financier des dispositifs dont l'efficacité est incertaine, en gelant leurs paramètres de calcul ou de plafonnement. Non seulement les évaluations n'existent pas toujours, mais, quand il y en a et qu'elles sont négatives, on n'en tient pas compte...

Reste que l'enjeu principal pour le retour de la sécurité sociale à un équilibre financier durable porte sur les dépenses. C'est sur ce point que se concentre l'essentiel de nos observations.

Pour que la sécurité sociale connaisse un équilibre structurel, l'évolution des dépenses ne devrait pas dépasser la croissance potentielle de la richesse nationale, qui détermine l'évolution des recettes sociales à moyen terme. Or depuis le début des années 2000, les dépenses de sécurité sociale ont presque toujours augmenté plus vite que la croissance potentielle. Cette augmentation trop rapide ne concerne pas toutes les dépenses au même degré. Notre rapport s'attache à trois postes particulièrement dynamiques : les retraites, les transports de malades et les indemnités journalières d'arrêt maladie.

En ce qui concerne les retraites, la Cour s'est penchée cette année sur un aspect particulier de notre système : les départs en retraite à taux plein avant l'âge légal ou à l'âge légal, mais sans la durée d'assurance requise.

Dans le débat actuel sur l'avenir de notre système de retraite, ce sujet est majeur. En effet, alors que, au début de la décennie, un départ à la retraite sur trois se faisait de manière anticipée, en 2017, cette proportion a atteint un sur deux, du fait principalement des retraites anticipées pour carrière longue, dont les règles ont été assouplies en 2012. Ces départs anticipés ont un coût évalué à près de 14 milliards d'euros en 2016.

En 2018, le flux des départs anticipés pour carrière longue, qui sont fonction de la durée d'assurance, s'est inversé, pour la première fois depuis 2010, sous l'effet de l'allongement de la durée requise par la réforme des retraites de 2014. Afin de conforter cette évolution, la Cour préconise de stabiliser durablement les règles des retraites anticipées pour carrière longue, qui peuvent être tout à fait légitimes. En outre, le périmètre des catégories actives dans la fonction publique devrait continuer à être réexaminé.

Alors que peu d'assurés partent aujourd'hui en retraite de manière progressive, il conviendrait aussi de privilégier les transitions souples de l'emploi vers l'inactivité. En outre, la Cour recommande d'inciter financièrement les employeurs à mieux prévenir la pénibilité du travail, en modulant les cotisations finançant le compte professionnel de prévention (C2P).

S'agissant de l'assurance maladie, le rythme d'évolution des dépenses relevant de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) a été nettement réduit depuis le milieu de la décennie ; cet objectif est respecté année après année, et, selon toute vraisemblance, il le sera également en 2019. Toutefois, certains postes de dépense connaissent une véritable dérive. Cette année, la Cour s'est penchée sur deux d'entre eux : les transports de patients et les indemnités journalières pour maladie.

Les dépenses de transport de patients sont dépourvues de mécanismes de régulation efficaces et pèsent à hauteur de 5 milliards d'euros sur les comptes de l'assurance

maladie. À périmètre constant, elles ont augmenté de 4 % en 2018. Les établissements de santé sont à l'origine de plus de 60 % de ces dépenses, mais n'en assument qu'une part limitée sur leurs budgets. Il existe bien des quotas départementaux de véhicules de transport, mais ils ont souvent été dépassés dès leur instauration, en 1995, n'ont pas été régulièrement actualisés depuis lors et ne couvrent toujours pas les taxis conventionnés. Les coûts moyens de transport diffèrent aussi grandement entre les départements, selon la place relative des transports les plus coûteux – ambulances et taxis conventionnés – et de ceux qui le sont moins – véhicules sanitaires légers, notamment.

En la matière, la Cour préconise deux évolutions essentielles.

En premier lieu, il convient de mener à son terme le transfert au budget des établissements de santé du financement des dépenses de transport, qui concerne aujourd'hui uniquement les trajets internes aux établissements ou entre établissements. Ce transfert devrait concerner d'abord les trajets domicile-structure de soins pour les séances de dialyse.

En second lieu, il faut faire de l'appréciation indépendante par le médecin de l'incapacité ou des déficiences du patient le seul critère de la prescription des transports, alors que près de 140 critères entrent en jeu aujourd'hui.

Quant aux indemnités journalières pour arrêt de travail lié à une maladie, elles constituent aussi des dépenses particulièrement dynamiques : elles ont augmenté de 4,4 % en 2018. Si les dépenses d'indemnisation se contentaient de suivre les effectifs de salariés et les rémunérations versées, elles ne soulèveraient pas de difficulté. Seulement voilà : elles augmentent plus vite que la masse salariale, et cet écart ne résulte pas seulement de la participation accrue à l'activité économique de salariés dont les réformes des retraites conduisent à reporter la fin de l'activité ; il s'explique aussi par un allongement général de la durée moyenne des arrêts de travail. La Cour préconise donc de responsabiliser davantage les trois parties prenantes des arrêts de travail pour maladie : les employeurs, dont les conditions de travail peuvent contribuer à la demande d'arrêt, les assurés, qui sollicitent ces arrêts, et les médecins, qui les prescrivent.

Ainsi, la mise à la charge des employeurs d'une part accrue du financement des arrêts de travail pour maladie, à niveau inchangé d'indemnisation globale pour les salariés, pourrait être étudiée. Un jour de carence d'ordre public non indemnisé – ni par l'assurance maladie, ni par les employeurs, ni par les assurances privées – pourrait être instauré pour les salariés, comme c'est déjà le cas pour les fonctionnaires. Enfin, une minorité de médecins prescrivent beaucoup plus de journées d'arrêt de travail que leurs confrères, à patientèle comparable. L'assurance maladie tente de faire évoluer les pratiques par la persuasion, mais avec des effets limités. La Cour estime que la dématérialisation obligatoire des prescriptions d'arrêt de travail par les médecins, que la loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé vient d'instaurer, devrait s'accompagner d'une obligation de motivation par les médecins des arrêts dépassant les durées préconisées par la Haute Autorité de santé pour les pathologies courantes. Des conséquences financières pourraient être tirées à l'encontre des médecins dépassant ces durées sans justification de manière importante et durable.

Ces enjeux ne sont pas seulement financiers : ils soulèvent aussi des questions d'équité entre les parties prenantes de la protection sociale, qu'elles en bénéficient ou qu'elles contribuent à son financement.

Ainsi, les assurés qui partent en retraite de manière anticipée au titre d'une carrière longue n'ont pas, en moyenne, pour ce que l'on en sait, une espérance de vie inférieure à la moyenne des assurés. Il en va de même pour les départs anticipés dans la fonction publique au titre d'une catégorie active. Par ailleurs, le dynamisme des dépenses de transport de patients a pour corollaire les ressources plus limitées consacrées au transport de personnes âgées ou handicapées entre leur domicile et les établissements médico-sociaux. Quant à la hausse des arrêts de travail pour maladie, elle s'accompagne de transferts de charges entre les différents secteurs d'activité, dans la mesure où l'importance relative des arrêts varie grandement. Notre rapport présente plusieurs illustrations de telles situations non équitables.

J'en viens au dernier aspect de nos travaux de cette année : l'organisation et le fonctionnement de nos systèmes de santé et de protection sociale.

Si les technologies numériques sont un puissant vecteur de transformation de la relation de service des caisses de sécurité sociale avec les assurés sociaux, qui peuvent effectuer un nombre croissant de démarches sur internet à partir d'un ordinateur, d'une tablette ou d'un smartphone, cette transformation reste incomplète.

Au-delà de la généralisation de l'offre de services numériques à toutes les démarches, des objectifs nouveaux ou plus ambitieux devraient être fixés aux caisses de sécurité sociale pour l'accompagnement des assurés à l'utilisation des outils numériques et le développement des échanges à distance sur rendez-vous avec des agents. Les caisses doivent aussi améliorer l'accessibilité des accueils téléphoniques et la qualité des réponses apportées aux appels et aux courriels des assurés.

Concrétiser ces progrès très attendus permettrait aux caisses de déléguer plus largement l'accueil physique à des partenaires – nous pensons notamment aux maisons France Services, qui succéderont aux maisons de services au public. Les demandes des personnes à mobilité réduite et les situations complexes qui appellent une expertise particulière seraient alors traitées à distance, dans des conditions meilleures qu'aujourd'hui.

Le développement des usages du numérique peut simplifier les démarches des assurés, en leur évitant de produire les mêmes documents ou d'effectuer les mêmes démarches auprès de plusieurs organismes sociaux. Il doit aussi contribuer au paiement à bon droit des prestations sociales.

Sur ce point, un enjeu essentiel porte sur l'utilisation à court terme par les caisses d'assurance maladie et d'allocations familiales des données – salaires, prestations sociales, entre autres – rassemblées dans la base des ressources mensuelles mise en place pour permettre, à compter de 2020, le calcul des aides au logement en fonction des revenus. Ces données peuvent permettre de réduire les erreurs, mais aussi les fraudes affectant les prestations versées au titre du RSA, de la prime d'activité, des pensions d'invalidité et de la reconnaissance du droit à la CMU-C.

La Cour souligne aussi l'existence d'un important potentiel d'économies au titre des indemnités journalières, trop souvent affectées par des erreurs ou des délais de versement anormalement longs, du fait de processus de gestion sous-optimaux de l'assurance maladie. En utilisant les données de la base des ressources mensuelles, les caisses de sécurité sociale pourront, par ailleurs, mieux accompagner les assurés, en détectant les situations de non-recours aux droits.

Cet enjeu de l'accompagnement des assurés, la Cour le souligne cette année pour un domaine insuffisamment suivi de notre système de protection sociale : les pensions d'invalidité. Depuis son instauration pour les salariés, en 1945, l'assurance invalidité a peu évolué, et ses enjeux humains et financiers sont aujourd'hui insuffisamment pris en compte. Nous préconisons donc de mieux accompagner les 820 000 personnes invalides vers l'emploi et leurs droits sociaux. Plus précisément, il conviendrait de lisser le plafonnement du cumul entre revenus d'activité et pensions d'invalidité pour les personnes invalides qui travaillent, dans la mesure où le plafonnement au niveau de salaire précédant immédiatement la mise en invalidité pénalise la reprise d'activité des assurés les plus modestes. Nous suggérons aussi de verser aux personnes invalides les plus proches de l'emploi des pensions pour une durée définie, renouvelable en fonction de leur état de santé, et d'identifier celles qui ont besoin d'un suivi particulier sur les plans médical, social et professionnel. Par ailleurs, l'ensemble des médecins-conseils de l'assurance maladie gagneraient à évaluer l'état d'invalidité à partir d'un référentiel national homogène et pertinent – là aussi, c'est un enjeu d'équité entre les assurés.

Les enjeux d'efficience concernent aussi notre système de santé.

À la veille de la révision de la loi relative à la bioéthique, la Cour a souhaité examiner deux activités de soins qui en dépendent : les greffes d'organe et l'assistance médicale à la procréation. Bien entendu, il ne s'agit pas pour nous de prendre position sur les questions éthiques, qui n'ont rien à voir avec nos attributions. En revanche, il nous est apparu utile de porter à votre connaissance et à celle de nos concitoyens les points forts, mais aussi les faiblesses, de l'organisation et du fonctionnement actuels de ces activités.

Développer les greffes d'organe est en soi un enjeu d'efficience pour notre système de santé. Nous le savons tous : les greffes – au nombre de 5 781 en 2018 – sauvent des vies. Pour les patients qui connaissent une insuffisance rénale terminale, elles sont à la fois plus efficaces et moins contraignantes que les séances de dialyse ; elles sont aussi moins onéreuses. Même si la France est bien placée au niveau international en matière de prélèvements et de transplantations d'organe, la file des patients en attente d'une greffe s'allonge, et le nombre de greffes a baissé en 2018. Il convient donc plus que jamais de chercher à surmonter l'appréhension d'une partie des familles à l'égard du prélèvement d'organe sur un proche décédé et de favoriser le développement du don de reins entre vivants. Nous recommandons aussi de mieux structurer et sécuriser les différents segments de la chaîne de la greffe.

Quant à l'assistance médicale à la procréation, elle permet un nombre croissant de naissances : 25 614 en 2017, soit 3,3 % du total. Toutefois, de plus en plus de couples se tournent vers l'étranger pour réaliser leur projet de conception d'enfant. En effet, les dons d'ovocytes, bien qu'en augmentation, ne couvrent aujourd'hui qu'une partie des besoins ; pour leur part, les dons de sperme les couvrent tout juste.

Indépendamment de ces constats, le taux de succès des tentatives de fécondation *in vitro* (FIV) en France se situe seulement dans la moyenne européenne et présente d'importantes disparités entre centres clinico-biologiques. Dans le cadre bioéthique en vigueur, les prises en charge d'actes médicaux et biologiques par l'assurance maladie devraient mieux prendre en compte les enjeux d'efficience de l'assistance médicale à la procréation. Il conviendrait ainsi de mieux apprécier le bénéfice de l'insémination relativement à la FIV. Par ailleurs, la nomenclature des actes biologiques doit être actualisée plus rapidement afin de suivre le progrès des techniques, dans le cadre bioéthique en vigueur.

J'en viens à un dernier sujet : les rôles respectifs de la médecine hospitalière et de la médecine de ville dans la prise en charge des besoins de nos concitoyens.

Dans notre rapport annuel sur la sécurité sociale de l'an dernier, nous avons souligné le caractère inachevé du virage ambulatoire de notre système de santé, freiné à la fois par la stagnation de la part des séjours à l'hôpital sans nuitée en médecine – alors que cette part augmente en chirurgie – et l'inorganisation de la médecine de ville. Dans notre dernier rapport public annuel, nous avons souligné qu'un passage aux urgences hospitalières sur cinq pourrait être évité si les besoins étaient couverts comme ils le devraient par la médecine de ville.

À travers le plan « Ma Santé 2022 » et la loi de juillet dernier sur l'organisation et la transformation de notre système de santé, les pouvoirs publics ont fixé des orientations visant à mieux structurer le premier recours aux soins. Le Gouvernement prévoit notamment la création d'hôpitaux locaux de proximité et le renforcement des communautés professionnelles territoriales de santé, qui doivent mieux prendre en charge les soins non programmés.

Il nous est apparu qu'une pièce manquait à ce jour dans ce travail de réorganisation de l'offre de soins au niveau territorial : les actes et consultations externes. Je ne parle pas de l'activité libérale de certains praticiens hospitaliers, mais des actes et consultations réalisés par ces derniers dans des conditions de droit commun. Il s'agit d'une activité hybride : assurée à l'hôpital, elle ne donne pas lieu à séjour hospitalier ; les tarifs sont, pour l'essentiel, ceux pratiqués en ville. Cette activité, qui représente 11 % du total des consultations médicales dans notre pays et progresse plus vite que l'activité de ville, tout en ayant un caractère financièrement déséquilibré pour les hôpitaux, reste insuffisamment suivie par le ministère de la santé.

Dans le cadre de la transformation du système de santé, la place des actes et consultations externes dans l'offre de soins devrait être mieux définie en fonction des enjeux d'accès aux soins et d'efficience des organisations hospitalières au lieu de découler, comme c'est le cas aujourd'hui, des seules décisions autonomes des hôpitaux. Lorsque l'offre libérale de ville est insuffisante, les actes et consultations externes à l'hôpital peuvent utilement la compléter ; tel n'est pas le cas dans la situation inverse.

Permettez-moi de conclure sur ce message : faire revenir la sécurité sociale à un équilibre financier durable et éviter que la dette sociale ne se reconstitue au détriment des générations futures, voilà qui est à la fois nécessaire et possible. Derrière les chiffres, derrière l'éloignement brutal du retour à l'équilibre des comptes sociaux, il y a un enjeu essentiel pour notre pays : sauvegarder la sécurité sociale et sa fonction centrale de soin et de solidarité au service de nos concitoyens.

M. Alain Milon, président. – Les premières questions vont être posées par notre rapporteur général et le président de la Mecss, puis nos rapporteurs sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – La qualité de ce rapport se confirme d'année en année. Ses 42 recommandations nous seront précieuses, et certaines, notamment en matière de dépense, pourront inspirer des amendements au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

Jean-Noël Cardoux évoquera dans quelques instants la question de la dette sociale, qui doit être apurée. Pour ma part, monsieur le Premier président, je vous poserai trois questions sur les recettes.

D'abord, la prime exceptionnelle exonérée de toute contribution et cotisation, dont les statistiques salariales montrent qu'elle s'est en partie substituée à des augmentations de salaire, sera reconduite en 2020, cette fois avec un délai permettant aux employeurs d'anticiper. Pouvez-vous estimer l'effet de substitution dans un tel contexte, ainsi que ses conséquences sur les comptes sociaux ?

S'agissant ensuite des niches sociales, dont l'annexe du PLFSS devrait rendre compte de manière vraiment exhaustive et pertinente, vous vous interrogez particulièrement sur les 52 milliards d'euros d'allègements généraux, encore insuffisamment évalués. La Cour des comptes pourrait-elle assurer elle-même ce type d'évaluation ? Pensez-vous que le dispositif devrait être encore plus centré sur les bas salaires ?

Enfin, la Cour regrette que l'objectif de stabilisation en valeur des niches sociales n'ait pas été atteint. Ne croyez-vous pas que cette tendance au développement des niches risque d'être accentuée par la mise en œuvre, à rebours de la loi Veil, du « chacun chez soi », principe affirmé récemment par le ministre des comptes publics ?

M. Jean-Noël Cardoux, président de la Mecss. – Cet exposé clair et sans concession de la situation de la sécurité sociale ne nous surprend pas – tout surprenant qu'il soit par rapport au langage que tenait le Gouvernement l'année dernière...

Je remercie M. le Premier président d'avoir répondu à la question à laquelle le ministre des comptes publics n'avait pas répondu avant l'été, s'agissant du remboursement par l'État des mesures concédées à la fronde des gilets jaunes, qui pèsent pour environ 2,7 milliards d'euros dans le déficit de cette année. On verra, avait-il dit, ma décision n'est pas prise... Nous savons désormais que la compensation n'aura pas lieu.

L'autre moitié du déficit résulte de l'excès d'optimisme du Gouvernement dans ses prévisions conjoncturelles.

Un déficit de 5 milliards d'euros en 2019, un autre du même ordre en 2020 : dans ces conditions, le stock de dettes restant à l'Acoss risque d'atteindre 46 milliards d'euros en 2022, ce qui représente à peu près trois années d'amortissement par la Cades. Je le répète depuis des années, le jour où les taux d'intérêt remonteront, même légèrement, ce sera catastrophique – or des frémissements à l'échelle mondiale laissent craindre un éclatement de la bulle dans un proche avenir... Ce stock de dettes est-il de nature à remettre en cause la date d'expiration de la Cades, prévue en 2025 ?

Corrélativement, je me rappelle que le rapporteur général de l'Assemblée nationale avait affirmé, dans un excès d'optimisme que l'on connaît un peu, que la Cades rembourserait la dette sociale avec un an et demi d'avance, ce qui permettrait de financer la dépendance en prolongeant la Cades et en maintenant la CSG et la CRDS. Ce plan paraît quelque peu plombé... Reste qu'il faudra bien financer les 10 milliards d'euros de la dépendance : comment la Cour des comptes juge-t-elle l'idée de prolonger la Cades, et quelles mesures structurelles permettraient de trouver un financement alternatif ?

Mme Catherine Deroche, rapporteure pour l'assurance maladie. – Si l'Ondam progresse plus vite que la richesse nationale, la situation de l'hôpital reste préoccupante, avec un déficit encore très élevé, ce qui conduit la Cour des comptes à recommander l'adossement à l'Ondam d'un objectif de maîtrise des déficits et de la dette des hôpitaux publics, pour ne pas en faire un point de fuite de la maîtrise des dépenses.

Dans ce contexte, la moindre progression de l'Ondam hospitalier en 2020 est-elle soutenable pour l'hôpital ? Sur quoi achoppent les leviers d'efficience de la dépense hospitalière ? Je pense en particulier aux actes et consultations externes, dont M. le Premier président a souligné qu'ils progressent à un rythme dynamique, sans que les établissements puissent en contrôler tous les paramètres, notamment les tarifs.

En ce qui concerne les transports sanitaires, le rapport contient des propositions claires, notamment pour limiter la prépondérance des modes les plus onéreux.

S'agissant des indemnités journalières, les tables rondes organisées dans le cadre du groupe d'études sur le cancer ont débouché sur l'idée d'étendre aux salariés du privé le congé de longue maladie fractionné prévu pour les fonctionnaires. Cette souplesse permettrait moins d'arrêts de travail en même temps que des reprises fractionnées importantes dans le traitement psychologique des patients.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour la famille. – La branche famille, qui revient à l'équilibre, ne fait pas l'objet d'observations particulières dans le rapport de cette année.

Alors que le coût des niches sociales a considérablement progressé ces cinq dernières années, le rapport indique que ces dispositifs sont insuffisamment encadrés et évalués. Si les niches permettent de soutenir certains secteurs d'activité, il n'est pas normal qu'elles soient source d'importantes irrégularités.

Or les niches constituent l'une des principales sources d'irrégularités déclaratives aux prélèvements sociaux. De fait, en 2017, les régularisations conduites dans le cadre des contrôles des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations (Urssaf) portant sur les niches sociales ont représenté 350 millions d'euros. Quelle est la nature de ces irrégularités : s'agit-il principalement de fraudes à la déclaration ou d'erreurs liées à la complexité des dispositifs ? Comment réduire ces irrégularités ? Certains secteurs d'activité sont-ils davantage concernés – je pense en particulier aux particuliers employeurs ?

M. René-Paul Savary, rapporteur pour l'assurance vieillesse. – L'analyse du Premier président sur les dispositifs de départ anticipé rejoint les travaux que Mme Lubin et moi-même avons menés dans le cadre de la mission d'information sur l'emploi des seniors. Non seulement l'espérance de vie de ceux qui partent plus tôt n'est pas plus faible, mais ces personnes représentent 30 % des cumuls emploi-retraite. Il est nécessaire de travailler sur ce sujet si l'on veut que la future réforme des retraites soit acceptée.

Il faudra bien, d'une manière ou d'une autre, trouver un équilibre pour tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie – l'âge de la retraite sera probablement reculé pour les générations futures, comme c'est le cas dans les autres pays d'Europe. En tout cas, dans un système universel, comment accepter qu'un retraité sur deux parte de façon anticipée par rapport aux âges préconisés ? Or il a été annoncé, sans doute pour rassurer, que le système

de départs anticipés ne serait pas revu. Je comprends le discours, mais on ne peut pas faire un système universel pour une personne sur deux !

Parmi les pistes qu'elle examine, la Cour n'envisage pas la suppression de ces dispositifs de départ anticipé. Que propose-t-elle ?

Je n'ai pas lu non plus dans ce rapport que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 ne comporte aucune mesure paramétrique d'équilibrage de la branche vieillesse. On les prendra après la réforme des retraites, nous dit-on : bref, on ne nous dit pas franchement tout... Pourquoi la Cour des comptes n'a-t-elle pas fait ce constat ?

M. Didier Migaud. – Chacun doit rester dans son rôle : nous n'avons pas d'appréciation à porter sur des projets d'actualité défendus par le Gouvernement, ni à nous substituer au pouvoir politique sur un certain nombre de décisions à prendre.

Il peut être justifié de prendre en considération la pénibilité du travail au nom de l'équité, mais tout cela doit être objectivé par rapport à l'espérance de vie. De même, les prestations doivent être toujours médicalement justifiées.

Notre modèle est-il à bout de souffle, monsieur le président ? Nous ne le pensons pas et nous efforçons d'identifier les moyens de le préserver.

Le déficit des comptes sociaux est une anomalie, dans la mesure où les dépenses courantes n'ont pas à être financées par l'emprunt. C'est pourquoi nous insistons chaque année sur l'importance de réduire, voire d'annuler, la dette sociale.

La prévision de hausse de la masse salariale à 3 % contenue dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 suppose que la prime exceptionnelle exonérée ne se substitue à aucun élément de rémunération déjà prévu. Le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale du mois dernier se fonde sur la même hypothèse. Or les sommes versées au titre de ce dispositif – 2,2 milliards d'euros jusqu'à la fin du premier trimestre 2019 – suggèrent un possible effet de substitution, que nous n'avons pas encore été en mesure de chiffrer. En 2020, les employeurs disposeront d'un délai plus important pour anticiper la mesure, ce qui augmente la probabilité d'une substitution.

En ce qui concerne les niches sociales, nous avons constaté que l'annexe V du projet de loi de financement de la sécurité sociale n'était pas complète. L'exécutif fait état de 66,5 milliards d'euros pour 2020 ; pour notre part, nous identifions près de 90 milliards d'euros de niches sociales, voire 100 milliards d'euros si l'on prend en compte les régimes complémentaires. Il est de la plus haute importance d'évaluer les effets de ces mesures d'exonération et d'exemption.

Pour ce qui est de l'allègement général dégressif jusqu'à 1,6 Smic, plusieurs évaluations économétriques ont mis en évidence un effet positif sur l'emploi. En revanche, l'allègement proportionnel de 1,8 % de cotisations famille instauré en 2015-2016 jusqu'à 3,5 Smic et l'allègement proportionnel de 6 % de cotisations maladie instauré cette année jusqu'à 2,5 Smic en remplacement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) n'ont fait l'objet que de travaux partiels. Il est très important que des évaluations complémentaires soient menées, pour que vous, parlementaires, puissiez apprécier la pertinence de ces dispositifs ; c'est le rôle de France Stratégie, par exemple, davantage que de

la Cour des comptes. Il nous paraît qu'il y a des marges possibles de recettes supplémentaires par la remise en cause de quelques-unes de ces exonérations et exemptions.

La Cades remplit son rôle en remboursant progressivement la dette sociale. Mais si l'on reconstitue cette dette au niveau de l'Acoss, on risque de ne jamais en finir... Nous n'avons pas pris position de manière aussi catégorique, mais je dirais qu'il faut permettre à la Cades d'aller jusqu'au bout sans qu'il soit utile de la prolonger une nouvelle fois ; ensuite, ses recettes pourront servir à rembourser la dette reconstituée au niveau de l'Acoss. Il est sûr que cela conduit à reporter les propositions du rapport Libault... D'où l'intérêt d'équilibrer le plus rapidement possible la sécurité sociale. Or, pour l'instant, 46 milliards d'euros de dette sont prévus pour la fin de 2022 – le niveau constaté pouvant être supérieur.

La compensation par l'État est une question politique, qui doit recevoir une réponse politique. Du point de vue de l'ensemble des comptes publics, elle est sans conséquence... La loi Veil est une loi ordinaire : ce qu'elle énonce peut être modifié par une loi postérieure – c'est d'ailleurs ce que font les lois de financement de la sécurité sociale. Toutes les dérogations à cette loi ont été votées par le Parlement.

L'État compense, mais, en effet, pas à la hauteur de toutes les pertes de recettes. Il faut toutefois rappeler que, à d'autres périodes, l'État a surcompensé – de l'ordre de 3 à 4 milliards d'euros.

Au reste, le déficit de 2019 ne s'explique pas seulement par la non-compensation d'un certain nombre de décisions. Il résulte aussi de la surestimation de la masse salariale et d'une évolution des dépenses supérieure aux anticipations.

En tout cas, il est souhaitable que les critères implicites proposés au Parlement en matière de compensation et de non-compensation soient plus stables à moyen terme.

M. Denis Morin, président de la sixième chambre de la Cour des comptes. – La loi Veil a eu le mérite de fixer une règle du jeu claire : l'État compense les exonérations de charges sociales. Depuis lors, ces exonérations ont beaucoup augmenté...

La Cour considère qu'on ne peut pas accepter un système dans lequel les déficits se logent ici ou là, au gré des circonstances. Il n'est pas indifférent de commenter des comptes sociaux présentant un déficit de 5,5 milliards d'euros ; on voit bien le message qui est envoyé aux acteurs du système.

De même, il est nécessaire que les niveaux de déficit des différentes branches aient du sens. C'est pourquoi nous avons critiqué ces dernières années la tendance gouvernementale à réaffecter les ressources d'une branche à une autre en fonction des circonstances.

Si l'instabilité des règles est critiquable, il est vrai aussi que, au cours des cinq dernières années, l'État a surcompensé le coût des exonérations de charges, pour près de 4 milliards d'euros.

Pour ce qui est du déficit de cette année, la Cour des comptes a été beaucoup plus sensible, comme c'est son rôle, à l'observation d'une accélération régulière et sensible de l'évolution des dépenses sociales – sur une masse de 500 milliards d'euros, 1 % de

progression représente déjà 5 milliards d'euros... C'est cette accélération qui explique, davantage que la non-compensation, le creusement du déficit en 2019.

Dans la trajectoire présentée à l'appui du projet de loi de financement de la sécurité sociale, la Cades poursuit le remboursement de la dette sociale jusqu'à l'échéance de 2024 avec les ressources qui lui sont affectées, soit chaque année 16 milliards d'euros de CRDS et de CSG et 2 milliards d'euros prélevés sur le fonds de réserve des retraites. Mais la dette flottante à l'Acoss continue de s'accroître au rythme des déficits annuels, pour atteindre, dans la trajectoire du Gouvernement, 46 milliards d'euros en 2022.

Comme l'a expliqué le Premier président, la réouverture de la Cades ne serait pas une solution envisageable. Après 2024, les 18 milliards d'euros de prélèvements disponibles pourraient être conservés dans les comptes sociaux pour apurer peu à peu la dette flottante – à ceci près que les 16 milliards d'euros de prélèvements sociaux ont déjà fait l'objet, sinon d'une pré-affectation, en tout cas de beaucoup de convoitises... Il est vrai que, compte tenu de l'ampleur des besoins mis en évidence par la commission Libault, un basculement aussi rapide que possible d'une partie de ces prélèvements vers l'amélioration de la situation du secteur médico-social est en débat. La Cour des comptes constate que, compte tenu de la dégradation de la trajectoire financière de la sécurité sociale, ces ressources ne seront pas disponibles en 2024.

À propos des transports de patient, nous soulignons l'ampleur des dépenses et, parfois, leur insuffisante justification médicale. Nous dépensons 5 milliards d'euros dans le secteur sanitaire, soit quatre fois plus que l'Allemagne, mais seulement 1 milliard d'euros dans le secteur médico-social – un chiffre que nous avons eu du mal à reconstituer. Ces dépenses pèsent lourdement sur les budgets des établissements médico-sociaux, sans que les besoins les plus élémentaires soient satisfaits, notamment en matière de transport de personnes handicapées. Peut-être y a-t-il un peu trop de dépenses insuffisamment justifiées médicalement du côté sanitaire et pas assez de moyens pour le secteur médico-social.

Madame Deroche, les déficits hospitaliers restent en effet un point de fuite, même s'ils se réduisent – de 1 milliard d'euros, ils ont baissé à 650 millions d'euros en 2018. La moindre progression de l'Ondam hospitalier s'explique par la progression nettement moindre de l'activité hospitalière depuis deux ans. Nous aurons probablement à affiner nos diagnostics sur ce point, les réponses reçues de la direction générale de l'offre de soins (DGOS) n'étant pas très convaincantes. Ce ralentissement résulte de données démographiques, comme le moindre recours à l'hospitalisation des personnes de plus de 80 ans et la réduction de la natalité, ainsi que d'autres facteurs que nous examinerons plus à fond. En tout cas, le rythme de 2,1 % pour la progression de l'Ondam hospitalier ne traduit pas un durcissement, mais un moindre dynamisme de l'activité sous-jacente.

Le domaine des transports est probablement l'un des plus difficiles à réguler, notamment parce que le taux de socialisation de ces dépenses est très élevé – 93 %, contre 78 % en moyenne. C'est pourquoi nous suggérons qu'un forfait spécifique pour le secteur des transports sanitaires pourrait être justifié, même si ce n'est pas une mesure simple.

En la matière, nous avons été frappés par les écarts de coût très importants entre les différents départements : les transports sanitaires représentent 78 euros par habitant dans les Bouches-du-Rhône, mais seulement une vingtaine d'euros dans certains départements. Contrairement à ce que nous attendions, les départements où la dépense par habitant est la plus forte ne sont pas nécessairement les plus isolés et ruraux.

J'attire votre attention aussi sur l'in vraisemblable complexité de la réglementation : 140 hypothèses doivent être balayées pour déterminer si l'assuré social doit ou non bénéficier d'une exonération de ticket modérateur...

Nous proposons de renforcer la médicalisation de ces transports, de veiller à ce que la prise en charge soit le plus souvent justifiée médicalement et de renforcer la régulation à l'égard de l'ensemble des transports concernés, y compris les taxis, dont la « part de marché » a très fortement augmenté. Si des initiatives très récentes marquent une première inflexion, il faut aller plus loin.

S'agissant du congé de longue maladie fractionné dont a parlé Mme Deroche, nous ne l'aurions pas spontanément proposé, puisqu'il s'agit d'une dépense supplémentaire, mais il s'inscrit parfaitement dans la logique de notre rapport : en matière d'indemnités journalières pour congés de longue durée, nous suggérons plus d'accompagnement, plus de souplesse et un maintien des liens avec l'emploi, chaque fois que c'est possible.

À la souplesse que nous souhaitons pour les congés de longue durée répond la fermeté que nous préconisons pour les congés courts, qui désorganisent assez gravement entreprises et administrations, avec l'idée d'un jour de carence d'ordre public.

Madame Doineau, nous n'avons pas spécifiquement approfondi l'examen des 350 millions d'euros d'irrégularités de déclaration, mais nous pensons qu'il s'agit, pour l'essentiel, d'erreurs. Les systèmes d'allègements ont été très fortement modifiés à plusieurs reprises, ce qui est source d'erreurs. On peut imaginer qu'il y en aura moins si le système se stabilise, compte tenu du basculement du CICE vers les allègements de charges. Il importe néanmoins que l'Acoss maintienne la pression sur les contrôles d'assiette, qui permettent de s'assurer de la fiabilité des déclarations.

S'agissant de l'évaluation des allègements de charges, un constat au moins se dégage clairement : l'effet sur l'emploi est maximal au voisinage du Smic, voire un peu au-delà, jusqu'à 1,5 Smic, et moindre dans les tranches hautes de revenus.

S'agissant des retraites, monsieur Savary, nous avons effectivement été frappés par la proportion de départs anticipés – un sur deux, contre un sur trois voilà cinq ans. C'est le résultat des sept dispositifs étudiés dans notre rapport, dont le dispositif des carrières longues et celui des catégories actives dans la fonction publique. Compte tenu des souplesses accordées au fil du temps, l'âge moyen de départ en retraite dans notre pays s'accroît très lentement : on a pris à peine une année en dix ans. Cela étant, la proportion de un sur deux a vocation à baisser dans les années à venir, à condition que le dispositif des carrières longues reste stable dans ses paramètres.

À la demande de l'Assemblée nationale, nous avons travaillé sur les régimes spéciaux de retraite. Notre constat d'ensemble est que les situations de départ en retraite dans notre pays sont très hétérogènes, ce qui est un élément de complexité quand on amorce une réforme visant une égalité, une équité et une simplicité plus grandes.

M. Yves Daudigny. – Le Gouvernement a créé de la dette par les mesures d'urgence de décembre dernier – je les ai votées et je l'assume. La non-compensation est une décision politique lourde de conséquences, puisqu'elle revient à faire porter sur les assurés sociaux des mesures de pouvoir d'achat. Elle ouvre la porte à une mise en cause de la

crédibilité de l'ensemble de notre système de protection sociale. C'est pourquoi nous combattons avec vigueur la non-application de la loi Veil !

Il y a une forme de contradiction entre la maîtrise des dépenses sur laquelle vous insistez fort logiquement et la nécessité qui apparaît aux yeux de beaucoup d'augmenter les crédits de l'hôpital, compte tenu de sa crise et de la souffrance qui y règne. Quel regard portez-vous sur la situation de nos hôpitaux et le manque de moyens exprimés par les grèves dans nos services d'urgence ?

Enfin, si nous mettons souvent en avant l'augmentation de la part de la CSG et de la TVA dans le financement de la sécurité sociale, il me semble que le financement par les cotisations assises sur le travail reste dominant. Quels sont aujourd'hui les poids respectifs de ces deux sources de financement ?

Mme Laurence Cohen. – Voilà un rapport sérieux, comme toujours, mais aussi sans surprise : suivant sa logique, la Cour plaide pour une réduction des dépenses de santé, notamment d'assurance maladie.

Ne croyez-vous pas que l'argument des économies structurelles est finalement assez utile pour le Gouvernement, au moment où il veut faire adopter, après les municipales, une réforme des retraites consistant à faire travailler nos concitoyens plus longtemps pour une pension réduite. L'objectivité de la Cour des comptes est à cet égard interrogée.

Dans les 90 milliards d'euros de niches sociales, il y a les 18 milliards d'euros que coûte la transformation du CICE en exonérations : 18 milliards d'euros, quand le déficit de la sécurité sociale est de 5,4 milliards d'euros... Je ne suis pas satisfaite de votre explication selon laquelle l'évaluation d'un tel dispositif relèverait plutôt de France Stratégie. Je ne comprends pas pourquoi la Cour des comptes ne demande pas la suppression d'une mesure qui a raté sa cible !

Enfin, je suis assez perplexe sur vos observations en matière de PMA. Vous parlez de performances relatives de ce genre de procédés. D'habitude, la Cour des comptes ne se s'engage pas sur ce genre d'analyses, liées plutôt aux enjeux de santé. Cela me semble très limite...

Mme Michelle Gréaume. – Dans son dernier bilan, l'assurance maladie a indiqué que le montant de la fraude à l'assurance maladie avait atteint en 2018 261 millions d'euros, dont la moitié serait imputable aux professionnels de santé. En réalité, ce sont les trois quarts qui sont dus aux fraudes des professionnels et des établissements de santé : 47 % pour les professionnels et 30 % pour les établissements de soins.

Les fraudes les plus importantes concernent le remboursement des soins de ville hors hôpital, pour 128,8 millions d'euros. Or 96 % de ce préjudice est imputable aux médecins, infirmiers, pharmaciens, laboratoires de biologie et ambulanciers ; seulement 4 % proviennent de la consommation des assurés.

En ce qui concerne la lutte contre la fraude, les logiciels de détection ont des limites. Préconisez-vous de renforcer les contrôles humains sur les professionnels et établissements de santé, donc d'augmenter le nombre de contrôleurs et d'inspecteurs ?

Mme Véronique Guillotin. – L'évaluation des niches sociales paraît indispensable pour éclairer nos choix, qui devront parfois être courageux.

S'agissant du transport sanitaire, vous proposez de mener à terme le transfert de la prise en charge de la sécurité sociale vers les hôpitaux. Compte tenu de la santé financière de nos hôpitaux, aujourd'hui à l'os, cette charge supplémentaire pourra-t-elle être absorbée ? En outre, on constate déjà des effets pervers de ce transfert, notamment des reports de consultation après l'hospitalisation, voire l'arrêt de certains soins.

Ne faudrait-il pas envisager une refonte globale des conditions de remboursement des transports, qui devrait être fondée sur l'incapacité du patient à se déplacer plutôt que sur une liste de pathologies ? Un patient diabétique peut, quoiqu'il soit atteint d'une affection de longue durée (ALD), être pleinement autonome ; il voit toutefois tous ses transports remboursés. En revanche, un patient âgé, poly pathologique et ayant du mal à se déplacer, mais qui ne rentre pas dans une case d'ALD, voit ses maladies s'aggraver, faute de pouvoir se déplacer...

L'organisation des transports sanitaires est un vieux modèle, qui repose essentiellement sur des pathologies aiguës et des maladies graves. Avec l'explosion des maladies chroniques et le vieillissement de population, il est devenu peu efficace et coûteux. Ne serait-il pas souhaitable de décloisonner et de décentraliser davantage cette organisation en mettant autour de la table les collectivités territoriales, qui ont des compétences en la matière, la sécurité sociale, les mutuelles et l'État, pour ne plus travailler en tuyaux d'orgue ?

Dans certains territoires ruraux, éloignés ou enclavés, il devient difficile, voire impossible, pour des patients de se déplacer. Les retards de soins ou renoncements qui en résultent affectent nécessairement, à terme, les comptes de la sécurité sociale.

M. Philippe Mouiller. – En matière de transport sanitaire, vous proposez, en fin de compte, de renforcer la responsabilité du médecin à l'égard de la dépense engendrée. Dans un contexte général où l'on s'interroge sur l'attractivité du métier et la désertification médicale, cette pression permanente est-elle souhaitable ?

En matière de pensions d'invalidité, n'y a-t-il pas un lien à faire avec les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) pour gagner en efficacité ?

Sur les niches sociales, le comité d'évaluation existe-t-il toujours, et quelles ont été ses préconisations ?

M. Didier Migaud. – La compensation, vous aurez à en débattre avec le Gouvernement. Dans l'intérêt du débat public, nous plaçons pour des règles claires et constantes.

Non, madame Cohen, la logique de la Cour n'est pas la réduction de la dépense ! Je vous invite à nous lire avec une plus grande attention. Tout notre travail vise à conforter le régime de sécurité sociale, en agissant à la fois sur les recettes et les dépenses. Ainsi, en matière de niches sociales, nous recommandons aux pouvoirs publics un travail d'évaluation, dès lors que de nombreux dispositifs dérogatoires ont pour conséquence de diminuer un certain nombre de recettes, alors que tous ne paraissent pas justifiés au regard des objectifs fixés par le Parlement en matière d'emploi ou d'aménagement du territoire.

Au reste, la dépense ne se réduit pas ; elle augmente continuellement. C'est même la composante la plus dynamique de la dépense publique !

La Cour des comptes raisonne à partir des décisions prises par le Parlement, donc par une majorité. Quand il y a un écart entre une prévision et un résultat, nous le constatons et essayons d'en rechercher les causes.

Si l'on se refuse à voir les problèmes d'efficacité et d'efficience, la dépense continuera d'augmenter sans que les besoins de la population soient satisfaits. Nos rapports montrent que l'augmentation des crédits n'entraîne pas automatiquement une amélioration de la réponse aux demandes des citoyens. Nous sommes tout à fait dans notre rôle quand nous constatons des disparités extrêmement importantes entre les départements en matière de transports sanitaires ou des disparités entre citoyens qui pourtant sont dans la même situation.

C'est vous qui êtes souverains et votez la loi ; la Cour raisonne par rapport aux décisions que vous prenez. Nous ne sommes pas contre la fonction publique ni contre les fonctionnaires – nous sommes nous-mêmes des fonctionnaires. Pourquoi attaquerions-nous par dogmatisme la dépense publique ? Nous essayons d'objectiver les situations pour que le débat public soit le plus clair possible.

S'agissant de la PMA, il faut distinguer le cadre bioéthique, qui ne relève évidemment pas de nos attributions, et l'organisation des activités de soins et la prise en charge de dépenses de santé liées à la PMA dans le cadre bioéthiques en vigueur, à l'égard desquelles nous sommes fondés à formuler des observations. Quand nous comparons les performances de la France en matière de réussite des tentatives de naissance, nous sommes aussi dans notre rôle. De même quand nous soulignons la nécessité d'adapter plus rapidement la nomenclature des actes biologiques pris en charge par l'assurance maladie à l'évolution de toutes les techniques d'assistance médicale à la procréation, dans le cadre bioéthique en vigueur.

L'observation de Mme Guillotin sur les transports sanitaires me paraît aller tout à fait dans le bon sens. Il est loin d'être évident, d'après nos constats, que les dépenses engagées soient toujours médicalement justifiées. Il est vraisemblable qu'il soit nécessaire de refondre les conditions de remboursement pour gagner en efficacité et en équité.

M. Denis Morin. – En effet, madame Guillotin, vous avez pleinement raison. Un certain nombre de nos concitoyens n'ont pas de prise en charge, alors qu'ils en auraient besoin, quand d'autres bénéficient de remboursements non justifiés médicalement. Il y a là une bonne illustration de notre démarche : encourager la bonne dépense publique.

Madame Gréaume, nous suivons très attentivement le déploiement de tous les dispositifs de lutte contre les erreurs et les fraudes dans l'ensemble des branches de la sécurité sociale, notamment dans le cadre de notre rapport annuel sur la certification des comptes. Nous ne cautionnons pas les chiffres astronomiques évoqués ici ou là relativement à des montants de fraude calculés par des règles de trois... C'est un sujet complexe, que nous abordons en soulignant la nécessité de renforcer les dispositifs de contrôle interne, les dispositifs de contrôle embarqués dans les systèmes d'information et, naturellement, le volume des contrôles humains.

Madame Cohen, sur la PMA comme sur les greffes, nous mettons simplement en évidence des pertes de chances pour un certain nombre de patients et de couples. Dans un système qui se veut égalitaire, largement socialisé et assez présent sur le territoire, il est de notre devoir d'identifier de telles pertes de chances.

Monsieur Daudigny, la fréquentation de l'hôpital public évolue aujourd'hui beaucoup moins vite que dans les années passées. Vous avez à l'esprit, je pense, que les tarifs ne baissent plus depuis deux ans. Par ailleurs, l'ensemble des dotations budgétaires régulées pour respecter l'Ondam sont aujourd'hui totalement dégelées. La progression de l'Ondam hospitalier se traduira tout de même par 1,7 milliard d'euros de moyens supplémentaires pour l'hôpital public en 2020. Beaucoup de secteurs seraient heureux de pouvoir afficher une telle progression.

Pour répondre au malaise que vous avez rappelé, monsieur le sénateur, la bonne réponse, comme nous l'avons écrit dans nombre de rapports, c'est le virage ambulatoire, ce sont les réformes structurelles dans le secteur de l'assurance maladie, c'est la structuration du premier recours pour la prise en charge en proximité de nos concitoyens par des structures plus légères que l'hôpital. De ce point de vue, les instruments mis en place dans le cadre du plan « Ma Santé 2022 » peuvent améliorer la structuration des prises en charge. Les négociations conventionnelles menées par l'assurance maladie sur les Communautés professionnelles territoriales de santé sont achevées. Celles-ci vont pouvoir se déployer dans les territoires et apporter des éléments de réponses. La Cour des comptes plaide pour une réforme du régime des autorisations et pour la fixation, à chaque fois que cela est possible, de seuils d'activité, y compris pour les plateaux de chirurgie, car certains ont une activité extrêmement réduite, ce qui ne garantit pas une prise en charge optimale pour les patients, ni leur sécurité. Il vaut mieux pour un patient recevoir une greffe dans un centre qui réalise 1 500 opérations de ce type chaque année que dans un centre qui en réalise deux ou trois. Certains incidents qui se sont produits dans certains centres montrent que la fixation de seuils contribue à garantir la sécurité des patients.

Je n'ai pas à l'esprit les données concernant le poids des cotisations sociales dans le financement de la sécurité sociale branche par branche. Leur part a baissé fortement depuis 30 ans, pour s'établir en moyenne désormais à environ 50 %, ce qui constitue une révolution pour le financement de notre système. Cela vaut aussi pour l'assurance chômage ou les régimes complémentaires, compte tenu des décisions du gouvernement. Nous pourrions vous transmettre, si vous le souhaitez, un tableau plus précis présentant la part des cotisations par branche.

Mme Victoire Jasmin. – Vous avez évoqué les transports sanitaires et médico-sociaux. *Quid* des évacuations sanitaires ? De même, vous n'avez pas évoqué les dépenses de prévention de la sécurité sociale. Enfin, ma dernière remarque concerne l'amélioration continue de la qualité dans les services hospitaliers et dans le privé. Des démarches de certification des pratiques et des normes ont lieu. Or les laboratoires de biologie médicale rencontrent de grandes difficultés à cause de la révision de la nomenclature et de la cotation des actes. Je voudrais attirer votre attention sur l'incohérence de la démarche : on veut améliorer la qualité, mais en même temps on diminue les recettes des laboratoires, c'est contradictoire et cela aura des conséquences graves.

Mme Florence Lassarade. – J'ai été surprise de constater que le PLFSS évoque très peu la médecine libérale. On vit une crise des urgences. Il y a, vous l'avez souligné, une pression en milieu hospitalier pour augmenter les consultations externes, mais il s'agit souvent d'une pression de la part de la direction des hôpitaux sur les médecins. Qu'en est-il de la revalorisation des actes en médecine libérale ? Ne conviendrait-il pas de se préoccuper sérieusement de la question, en particulier pour la médecine de spécialité, si l'on veut que les urgences se désengorgent ?

Mme Martine Berthet. – Ma première question concerne les transports de patients : ne pensez-vous pas qu'une meilleure coordination entre les ARS serait souhaitable ? Chaque ARS délivre des agréments, mais les critères varient selon les régions. Les prestataires souhaitent une harmonisation. Pensez-vous faire des recommandations en ce sens ?

En ce qui concerne les arrêts maladie, votre tableau indique que les salariés des domaines de la santé humaine et de l'action sociale sont beaucoup plus concernés que les autres. Lors des mouvements de grève des urgences ou des personnels de l'aide à domicile, on a constaté que les revendications concernaient autant la revalorisation des salaires que la revalorisation des métiers et leur évolution. Ferez-vous des préconisations au gouvernement en ce sens ? Une meilleure reconnaissance contribuerait à réduire le nombre d'arrêts maladie.

M. Michel Forissier. – Lorsque l'on est dans l'opposition et que l'on analyse les comptes de la sécurité sociale, on est toujours plus réalistes et pessimistes. Quand on arrive au gouvernement, et malheureusement ce gouvernement n'échappe pas à la règle, on devient plus volontiers optimiste. Certes des mesures structurelles ont été prises en début de mandat, mais dès qu'un accident de parcours est survenu, avec la crise des gilets jaunes, le gouvernement a lâché du lest en pensant qu'il pourrait financer ce qu'il donnait par des économies ultérieures. Évidemment, celles-ci ne sont jamais à la hauteur... Comment parvenir, dès lors, à l'équilibre des comptes dans ces conditions ? Si le gouvernement ne doit suivre aucune règle d'or, on n'y arrive jamais ! Comment inculquer à nos dirigeants le sens de la rigueur budgétaire ? Vos recommandations et vos analyses sont précieuses à cet égard, mais c'est au moment de la mise en œuvre que le bât blesse...

Mme Monique Lubin. – La Cour a formulé des préconisations sur les retraites anticipées. M. Savary est en faveur de mesures radicales et pour leur suppression. Si nous sommes d'accord sur un certain nombre de points sur l'emploi des seniors, nous sommes en parfait désaccord sur ce sujet. Vous dites que les décisions relèvent du pouvoir politique, c'est vrai, mais il n'en demeure pas moins que les politiques s'appuient sur vos rapports. Dès lors je ne peux m'empêcher de me demander pourquoi vous abordez cette question, sous cet angle, au moment où une grande réforme des retraites est annoncée. De plus le coût des dispositifs de départs anticipés sera amené à baisser compte tenu du recul de l'âge moyen d'entrée dans le monde du travail.

Ensuite, comme ma collègue Laurence Cohen, je constate que si votre rapport aborde la question des dépenses à maîtriser, il est beaucoup moins clair sur l'amélioration des recettes. Je ne suis pas une forcenée de la dépense et je pense faire partie des gens responsables ; je considère que l'on doit veiller à contenir les dépenses et veiller à ce que les hausses éventuelles soient judicieuses. Toutefois, pourquoi n'engagez-vous pas une réflexion pour trouver de nouvelles modalités de financement de notre protection sociale ? Les cotisations versées par les employeurs et par les salariés constituent le socle du financement de la protection sociale. Doivent-elles reposer uniquement sur le salaire ? Ne pourrait-on envisager un financement reposant sur les bénéfices des grandes entreprises qui gagnent beaucoup d'argent ?

M. Didier Migaud. – La Cour a lancé des travaux de réflexion sur plusieurs des sujets que vous avez évoqués. La question de la prévention est en effet fondamentale. Nous allons travailler dessus. Nous avons aussi eu l'occasion de vous remettre une analyse sur les urgences dans un rapport récent.

Nous avons travaillé sur les régimes spéciaux à la demande de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. Nous formulons un certain nombre de constats à l'égard de ceux qui peuvent partir en retraite avant l'âge légal ou sans avoir cotisé pendant la durée requise. Un débat sur les retraites est en cours. Il semble normal que la Cour apporte un éclairage et chiffre le coût de certains dispositifs. Quant au reste, il appartient au pouvoir politique de décider. Plus il est éclairé, plus il est apte à se prononcer en connaissance de cause. Nous ne nous prononçons pas sur l'opportunité des dispositifs, mais présentons une analyse objective et chiffrée en fonction de tous les paramètres, comme l'espérance de vie, l'espérance de vie en bonne santé, *etc.*

Notre rapport comporte un chapitre sur les recettes. Nous estimons en effet que le pouvoir politique dispose d'une marge de manœuvre à travers les niches sociales. Lorsque nous regardons vos débats, on constate que vous êtes nombreux à considérer que le niveau de prélèvements obligatoires est élevé et qu'il ne doit pas être dépassé. C'est dans ce cadre que vous fixez que nous nous inscrivons. Dans cette perspective, on constate qu'il existe des marges, car certaines exonérations ou exemptions ne répondent pas aux objectifs que vous vous êtes fixés.

En ce qui concerne la dépense, nous raisonnons par rapport aux objectifs de dépenses que fixe le Parlement et puis nous essayons d'apprécier, chapitre par chapitre, si des marges d'économies ou d'efficience sont possibles, sans remettre en cause l'accès aux soins ni la qualité des soins.

Je ne ferai pas de commentaire sur la question d'ordre général de M. Forissier. Je rappellerai simplement la position constante de la Cour. Le déficit des comptes sociaux est une anomalie. Dans la mesure où il s'agit de dépenses courantes, de fonctionnement et non d'investissement, il n'apparaît pas légitime de les faire financer par les générations futures. Le débat sur la règle d'or est complexe – j'ai eu l'occasion d'ailleurs de participer à ces débats dans une vie antérieure. À chaque fois qu'il a été envisagé d'instaurer une règle d'or rigide pour le budget de l'État, le pouvoir politique a reculé. La Constitution retient une rédaction très souple en évoquant « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Les Allemands ont une formule un petit peu plus rigide pour des raisons historiques. Mais autant il semble difficile de fixer une règle d'or pour le budget de l'État, autant une règle d'or pour le budget de la sécurité sociale, peut-être dans une perspective pluriannuelle, pourrait se justifier. Là encore, la décision vous appartient.

M. Denis Morin. – Monsieur Mouiller, l'idée d'inclure la question des pensions d'invalidité et leur évolution dans la réflexion engagée par le gouvernement sur l'unification des minima sociaux me paraît une très bonne idée. Il y a des liens entre l'invalidité et le handicap. Si les réglementations et les modes de financement sont distincts, les publics visés sont parfois les mêmes. Il convient d'intégrer cet angle mort que constitue l'invalidité dans la réflexion d'ensemble, ce qui éviterait que les bénéficiaires de pensions d'invalidité d'un montant modeste aient à demander successivement le bénéfice de l'allocation supplémentaire d'invalidité puis le bénéfice de l'allocation adulte handicapé. Cela simplifierait les démarches.

Vous avez évoqué le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales. Je pense qu'il a dû être absorbé par le haut conseil du financement de la protection sociale, présidé par Dominique Libault et qui a aussi vocation à se prononcer sur la pertinence des niches sociales.

Enfin, vous avez évoqué la possibilité de confier des responsabilités supplémentaires aux professionnels de santé, et aux médecins en particulier. Il s'agit d'une tendance qui est relativement longue maintenant. Elle est positive et concerne aussi les pharmaciens à travers les honoraires de dispensation. Elle est couverte en principe par les rémunérations forfaitaires ROSP qui prennent en compte les caractéristiques de santé publique propres aux territoires où les médecins travaillent.

Nous n'avons effectivement pas abordé les transports d'urgence. À la demande du Comité d'évaluation et de contrôle des dépenses publiques de l'Assemblée nationale, nous allons réaliser un rapport sur la prévention l'année prochaine. Il ne s'agit pas d'un thème nouveau puisque lorsque nous évoquons le diabète, les maladies cardio-vasculaires, les soins visuels, ou les greffes par exemple, nous mettons à chaque fois en évidence l'insuffisance de la politique de prévention. La forte hausse du nombre de personnes inscrites sur la liste des personnes en attente d'une greffe – 16 000 personnes aujourd'hui contre 10 000 personnes il y a 5 ans – est aussi la traduction d'une défaillance des politiques de prévention en la matière.

En ce qui concerne l'amélioration de la qualité, la démarche de Haute Autorité de Santé à travers la certification constitue une démarche excellente qu'il faut encourager. Tous les établissements de santé sont extrêmement sensibilisés et j'ai le sentiment que cette démarche a fait énormément progresser la qualité au sein de l'ensemble de nos services hospitaliers.

Madame Lassarade, les dernières négociations conventionnelles de 2017 ont abouti à une revalorisation des actes de médecine libérale, avec une dépense de deux milliards d'euros sur ce sujet. De même la négociation conventionnelle interprofessionnelle sur les CPTS comportait un volet financier d'accompagnement qui n'est pas négligeable, qui a été négocié par l'Assurance maladie et qui va dans le sens des préoccupations que vous avez exprimées.

Madame Berthet, nous n'avons pas traité le sujet des ARS de manière spécifique dans ce rapport, mais on les évoque à travers les différents sujets que nous abordons, y compris le sujet des transports. Faut-il accroître la coordination ou bien au contraire laisser davantage de marge d'action pour s'ajuster à la réalité des territoires ? J'incline plutôt pour la seconde hypothèse, mais notre pays est traditionnellement traversé par une tension entre ceux qui prônent des règles nationales qui s'appliquent uniformément partout et ceux qui plaident pour une certaine diversité afin de mieux s'adapter aux besoins du terrain. Nous travaillons sur les ARS. Nous en avons contrôlé plusieurs, à la fois à travers des contrôles organiques classiques, mais aussi pour évaluer la manière dont elles remplissent leur mission. Nous pourrions vous communiquer nos rapports si vous le souhaitez.

Enfin, nous avons noté l'importance des arrêts de travail dans le secteur de la santé. Nous l'avons également souligné l'année dernière dans nos travaux sur les maladies professionnelles et les accidents du travail. Je ne peux que vous renvoyer aux travaux de la commission Libault sur le grand âge et l'autonomie. Les besoins pour assurer la prise en charge de nos aînés sont considérables. Il faut mieux reconnaître la qualification professionnelle des personnels concernés et garantir le déroulement des carrières dans ces secteurs difficiles.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie.

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.

Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) - Examen du rapport d'information

M. Alain Milon, président. – Nous examinons désormais le rapport d'information sur l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) fait au nom de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (Mecss), présenté par nos collègues Mme Catherine Deroche et M. René-Paul Savary. Je remercie le président de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale, de bien avoir voulu accepter d'ajouter ce sujet à un programme de travail déjà bien chargé, mais il me tenait particulièrement à cœur.

Nous constatons régulièrement qu'en dépit de dépenses de santé qui soutiennent tout à fait les comparaisons européennes, notre système de santé semble craquer de toute part. Nous l'avons encore observé lors de l'audition du collectif inter urgences la semaine dernière. Nous constatons aussi que le fait de « tenir » l'Ondam n'a pas empêché la constitution d'une dette sociale très largement composée de la dette de la branche maladie, mais aussi d'une dette hospitalière conséquente. Il était donc nécessaire de s'interroger sur cet outil.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – La Mecss nous a confié en début d'année une mission sur l'Ondam, dont nous votons chaque année le montant au moment de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Cette mission est l'occasion de prendre du recul par rapport aux commentaires à chaud auxquels nous nous livrons chaque automne – à partir notamment des analyses de la Cour des comptes – sur le respect ou non de l'objectif voté l'an passé, son taux d'évolution pour l'année à venir ou encore la ventilation des crédits et des efforts d'économies entre les différents acteurs de l'offre de soins.

Nous formulons, année après année, certaines réserves, qui justifient de se pencher plus en détail sur un outil qui soulève par ailleurs de plus en plus de critiques de la part d'acteurs du système de santé quant à son manque de transparence et d'équité.

Rappelons-le, l'Ondam repose sur une logique *a priori* vertueuse. C'est un objectif *ad hoc* de dépenses, distinct de celui de la branche maladie et de la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) dont il recouvre une partie des prestations et dépenses. L'Ondam a permis de renforcer le suivi par le Parlement d'une dépense dynamique : d'un peu plus de 90 milliards d'euros dans la première LFSS pour 1997, elle représente aujourd'hui environ 200 milliards.

Mais cet objectif ne reflète pas toute la dépense de santé : d'autres agrégats, la consommation de soins et de biens médicaux et la dépense courante de santé réunissent, sur d'autres périmètres, la part prise en charge non seulement par la sécurité sociale (que retrace l'Ondam), mais aussi par les autres financeurs (organismes complémentaires et reste à charge des ménages). La dépense courante de santé représente ainsi 276 milliards d'euros.

L'Ondam n'est pas un simple outil statique de suivi de la dépense : il sert d'abord à en assurer le pilotage et la régulation, de manière à ce que la dépense publique consacrée à

la couverture des besoins de santé soit compatible avec les recettes votées, pour un niveau de solde donné. Autrement dit, ce niveau de dépense doit être soutenable pour notre modèle de prise en charge solidaire des soins, et susceptible de garantir sa pérennité s'agissant de dépenses courantes dont le financement par la dette ne peut se justifier.

De ce point de vue, l'Ondam est devenu au fil du temps un instrument plus crédible de pilotage budgétaire de la dépense de santé. Depuis 2010, l'Ondam voté a été systématiquement respecté, alors qu'il avait connu jusqu'à cette date des évolutions erratiques. Suivant des recommandations formulées à cette date par le groupe de travail présidé par Raoul Briet, ses outils de pilotage ont été renforcés : le comité d'alerte de l'Ondam, créé en 2004, a vu ses missions étendues, et des mesures de régulation infra-annuelle (les gels de crédits) ont été généralisées – nous y reviendrons.

Le taux moyen d'évolution de l'Ondam sur la période 2010-2018, en exécution, s'est stabilisé à environ 2,28 % par an, quand il était de 4,78 % en moyenne annuelle entre 2000 et 2009. Cette modération a contribué, sans en être toutefois la seule explication, à la réduction du déficit de l'assurance maladie sur la période.

Faut-il, dès lors, se satisfaire de ce constat et se dire que tout va bien dès lors que l'on « tient » l'Ondam ? La doctrine économique confirme que les dépenses de santé tendent à croître sur le long terme plus rapidement que la richesse nationale : la part de la consommation de soins dans le PIB a ainsi plus que triplé de 1950 à 2018, passant de 2,5 % à 8,6 %. La vocation de l'Ondam est d'éviter toutefois la fuite en avant en mobilisant des gains d'efficience au sein du système de santé.

La nécessité de cette régulation est incontestable. Il nous semble pour autant que nous touchons aujourd'hui aux limites d'un pilotage budgétaire à courte vue, certes efficace, mais qui ne paraît plus en mesure d'accompagner la transformation tout aussi nécessaire de notre système de santé.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Nous avons identifié un double besoin : d'une part, celui de redonner du sens et de la visibilité aux acteurs du système de santé, d'autre part, celui de renforcer notre rôle, celui du Parlement, dans le pilotage d'une dépense portée par de lourds enjeux comme le vieillissement de la population ou l'innovation thérapeutique.

Nos observations, guidées par ce double objectif, portent à la fois sur le champ des dépenses incluses dans l'Ondam, la construction de cet objectif, sa structuration en sous-objectifs et les modes de régulation sur lesquels il repose.

S'agissant du périmètre de l'Ondam, la tentation du jardin à la française est parfois d'y inclure des prestations qui en sont exclues, comme les indemnités journalières de maternité ou les pensions d'invalidité, qui représentent un total de 17 milliards d'euros. Cela ne nous semble pas être un réel enjeu, car la logique sous-jacente se justifie : si ces dépenses ne sont pas régulables, les inclure dans l'Ondam ne fait pas de sens.

En revanche, la vision éclatée qu'offre l'Ondam sur certaines dépenses stratégiques pose davantage question. C'est notamment le cas dans le secteur médico-social qu'analyse chaque année notre collègue Bernard Bonne : l'Ondam retrace la majorité, mais non pas l'ensemble des dépenses de soins des établissements et services médico-sociaux, également abondées par des prélèvements sur les ressources propres de la Caisse nationale de

solidarité pour l'autonomie (CNSA). Il nous semblerait utile de disposer, au moment de l'examen du PLFSS, d'une vision plus globale de l'effort public dédié à la prise en charge de la perte d'autonomie. Ces mêmes observations peuvent s'appliquer aux dépenses de prévention, dont il est regrettable de ne pas pouvoir apprécier le retour sur investissement.

La construction de l'Ondam est également un sujet constant d'attention. Nous vous avons distribué un schéma qui en retrace les grandes étapes. Deux d'entre elles sont essentielles : l'évaluation du tendancier, c'est-à-dire la croissance spontanée des dépenses, et la présentation des économies qui permettent de contenir cette tendance dans le taux-cible d'évolution voté.

Pour 2018 comme 2019, le tendancier de dépenses était évalué à 4,5 %, imposant un quantum d'économies sur la tendance de plus ou moins 4 milliards d'euros, presque équivalent à la dépense supplémentaire engagée, sachant que le taux d'évolution de l'Ondam était fixé à 2,3 % pour 2018 et 2,5 % pour 2019.

Si l'exercice est complexe, l'évaluation du tendancier reste opaque, ce qui ne manque pas de soulever chaque année des interrogations. La méthode est plus étoffée pour les soins de ville que pour l'hôpital ; elle est comme le note la Cour des comptes largement empirique pour le médico-social.

L'enjeu est loin d'être neutre, car en découle pour les secteurs de l'hôpital ou encore du médicament une régulation par les prix plus ou moins « agressive », au regard des volumes d'activité anticipés. Il nous semble utile de renforcer la transparence de l'exercice, sur la base d'une méthodologie partagée avec les acteurs. L'annexe au PLFSS consacrée à l'Ondam gagnerait à être étoffée de la décomposition du tendancier et des hypothèses qui le sous-tendent. C'est un document que nous devons examiner avec vigilance.

Quant aux plans d'économies détaillés à titre indicatif en annexe au PLFSS, ils peinent à refléter un pilotage véritablement stratégique, et surtout lisible, de la dépense de santé. Certes, de grandes orientations se précisent au fil des années, autour de la structuration de parcours de soins efficaces, de la pertinence des prescriptions et des prises en charge, de la performance interne des établissements ou de la maîtrise du prix du médicament.

Toutefois, s'y mêlent des mesures de nature diverse, qui ne sont parfois que des économies opportunistes comme des transferts vers d'autres financeurs... En outre, toutes ces mesures, en dehors de celles de maîtrise médicalisée, ne donnent pas lieu à un suivi dans le temps, ce qui confère à l'exercice un caractère artificiel. Là aussi, un effort d'évaluation devrait être déployé pour donner du sens et renforcer notre suivi du pilotage budgétaire et stratégique de l'Ondam.

Au total, cet exercice de construction de l'Ondam ne permet pas véritablement d'objectiver les besoins de financement du système de santé, d'analyser ou d'anticiper les grandes tendances comme les effets du virage ambulatoire, par son caractère très cloisonné.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'Ondam est d'abord, en effet, un levier de régulation : l'un des principaux enjeux vient d'ailleurs aujourd'hui du mode même de régulation de la dépense de santé sur lequel repose l'Ondam. Le respect de l'Ondam voté, s'il faut bien sûr s'en réjouir, s'appuie sur une asymétrie des mécanismes de régulation qui fragilise, peu à peu, l'adhésion des acteurs.

La régulation infra-annuelle, c'est-à-dire les mesures permettant de « tenir » l'objectif en cours d'exécution, s'appliquent d'abord aux enveloppes fermées à destination des établissements de santé, à travers les coefficients prudentiels ou les mises en réserve de crédits.

Les gels sur l'Ondam hospitalier ont représenté en moyenne 400 millions d'euros par an en début d'exercice sur la période 2010-2018, et, en cumulé sur la période, ce sont plus de deux milliards de crédits votés qui ont été *in fine* annulés pour garantir le respect de l'Ondam total.

Ce mécanisme est efficace pour tenir l'Ondam, mais il se révèle perdant-perdant pour l'hôpital : même quand des arbitrages plus favorables pour reverser des crédits mis en réserve aux établissements hospitaliers sont pris, comme ce fut le cas sur les exercices 2017 et 2018, ils n'interviennent que tardivement (en février ou mars de l'année suivante), ce qui prive les établissements de la visibilité nécessaire pour piloter leur activité ou leurs choix d'investissements.

De surcroît, et s'il faut là aussi leur reconnaître le mérite de l'efficacité, les leviers de régulation de l'Ondam sont de manière prépondérante des actions sur les prix.

Pour les établissements de santé, cela se décide lors de la « campagne tarifaire » qui conduit à la publication, généralement en mars, de l'arrêté ministériel fixant les tarifs pour l'année en cours au vu des prévisions d'activité. En 2019 et pour la première fois depuis 10 ans, les tarifs hospitaliers marquent une progression à la hausse, certes modeste de 0,2 %, qui met fin à une spirale à la baisse. Il faut y reconnaître un signal positif, dans un contexte de ralentissement de l'activité hospitalière.

Le poste des médicaments a aussi fortement contribué à la modération de l'Ondam, avec deux leviers directs d'action dans ce secteur que sont les conventions de fixation des prix et les clauses de sauvegarde qui se déclenchent en cas de dépassement d'un certain chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques. Les dépenses de médicaments relevant de l'enveloppe soins de ville ont évolué entre 2010 et 2017 de 1,6 % quand les dépenses totales de ce sous-objectif augmentaient de 16,6 %, et les honoraires de paramédicaux de 40 %.

Les autres secteurs des soins de ville ne sont pas exempts de régulation. Mais contrairement à l'hôpital, les conventions tarifaires ne sont pas utilisées en cours d'année pour ajuster les tarifs aux volumes d'activité. Les accords de modération dans le secteur de la biologie médicale, qui font l'objet d'une renégociation délicate, sont jusqu'alors la seule exception.

Les solutions ne sont pas simples, mais un constat se détache : celui d'inscrire l'Ondam dans une trajectoire réellement pluriannuelle et une réflexion prospective sur la dépense de santé. En théorie, la pluriannualité existe déjà : tel est notamment l'objet des lois de programmation des finances publiques. Connaître le taux d'évolution à trois ou quatre ans de l'Ondam est un progrès, mais cet exercice de projection reste très formel et trop peu documenté.

Les fédérations hospitalières appellent de leurs vœux une plus grande visibilité dans la tarification, sur une base au moins triennale : cette préconisation, reprise par la task force sur le financement du système de santé pilotée par Jean-Marc Aubert, nous semble être une évolution indispensable, a fortiori avec la réforme du financement de l'hôpital que va engager le PLFSS pour 2020.

Les modes de régulation fondés sur la modération des volumes par la qualité et la pertinence, plutôt que ceux résultant de la logique du rabot, nécessitent également de s'inscrire dans la durée. Le secteur de la radiologie a ouvert la voie en ce sens. Nous pourrions également, dans ce cadre pluriannuel, envisager des formes de lissage dans le temps de la dépense, pour absorber les chocs éventuels sur une année, par exemple dans le secteur du médicament en cas d'arrivée sur le marché d'innovations thérapeutiques.

Un autre sujet qui s'accommode mal de l'annualité de l'Ondam est celui des investissements hospitaliers, qui marquent un net recul depuis 2009. Nous réitérons la préconisation portée par le rapport de la Mecss sur la tarification à l'activité (T2A) dès 2012 de mieux prendre en compte le cycle de vie des investissements hospitaliers, en déconnectant ces dépenses des tarifs.

De manière générale, il manque une vision stratégique et prospective pour objectiver les besoins de santé et identifier les grandes tendances à moyen terme, liées aux effets du vieillissement, à l'arrivée d'innovations, et mettre en regard les financements mobilisables. La régulation à courte vue via l'Ondam nous éloigne de cette réflexion collective aujourd'hui indispensable.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Un dernier sujet de réflexion vient de la structure même de l'Ondam qui est voté, depuis 2005, en six sous-objectifs : l'Ondam soins de ville, l'Ondam hospitalier, les deux sous-objectifs relatifs au secteur médico-social, le fonds d'intervention régional (FIR) et les autres prises en charge ; leur contenu est présenté dans le document qui vous a été distribué. Ce découpage avait constitué un progrès, en renforçant la portée du vote par le Parlement. Il a aussi le mérite de la clarté puisqu'il correspond à des canaux de financement et à des modes de régulation distincts.

Ce découpage n'est toutefois pas parfait. Les deux secteurs de la ville et de l'hôpital sont ainsi plus poreux qu'on ne le pense parfois : les prestations hospitalières exécutées en ville, qui représentent près de 12 milliards d'euros et connaissent une progression dynamique, s'imputent sur l'objectif soins de ville alors que leur fait générateur est à l'hôpital. Quant aux honoraires conventionnels, ils ont un impact sur le budget des établissements de santé par le biais des consultations externes. Cela invite à penser la régulation de manière plus transversale : notamment, la demande récurrente des fédérations hospitalières d'être associées aux négociations conventionnelles nous paraît devoir être entendue.

La structuration actuelle de l'Ondam entretient les clivages entre les offreurs de soins du système de santé, à rebours des enjeux de parcours de soins et de décroisement ; elle reproduit en l'amplifiant son pilotage dual entre le ministère et l'assurance maladie. Comme l'a souligné Jean-Marc Aubert, cette structuration a tendance à figer le regard et les parts de marché. Son récent rapport a préconisé de supprimer les sous-objectifs ou d'en redéfinir le périmètre, pour tenir compte des évolutions proposées pour le financement du système de santé.

Pour autant, le regroupement des deux principaux sous-objectifs (ville et hôpital) paraît prématuré. Il serait intéressant en revanche de croiser les approches pour sortir du seul clivage ville-hôpital et suivre des agrégats de dépenses plus transversaux, par exemple pour des enjeux importants comme la santé mentale ou la perte d'autonomie, ou pour mesurer les effets de reversement de l'hôpital vers la ville du fait du virage ambulatoire.

Pour finir, et en écho à ce besoin de plus grande transversalité, nous nous sommes interrogés sur la transformation de l'Ondam en Ordam, à savoir un objectif régionalisé de dépenses d'assurance maladie. Ce débat revient régulièrement dans l'actualité. Il avait conduit à la création en 2012 du FIR, géré par les agences régionales de santé (ARS), et qui constitue depuis 2014 un sous-objectif de l'Ondam, dont il ne représente que moins de 2 % du total, soit 3,5 milliards d'euros pour 2019.

L'objectif serait double : favoriser une plus grande fluidité entre secteurs et contribuer à résorber les inégalités territoriales. Mais cette évolution se heurterait aussi à des difficultés qui ne sont pas que techniques : notamment, pourrait-on accepter des mécanismes régionaux de régulation de la dépense, par exemple des tarifs différents d'un territoire à l'autre ? L'idée est séduisante mais elle poserait en l'état plus de questions qu'elle n'apporterait de réponses.

Elle ne prendrait sens que dans une refonte de la gouvernance de notre système de santé pour aller vers un pilotage régionalisé. Ce n'est pas à l'ordre du jour et la brèche que nous avons ouverte lors de l'examen de la dernière loi santé, en confiant la présidence du conseil de surveillance des ARS au président de région, s'est vite refermée...

Il n'en demeure pas moins que le principe d'Ordam indicatifs, comme outil de suivi dans le temps et d'aide à la décision pour le rééquilibrage d'inégalités entre territoires, serait un premier pas utile.

Les dotations du FIR pourraient également être relevées pour donner plus de marges de manœuvre à l'échelon territorial dans la conduite de politiques transversales entre la ville, l'hôpital et le médico-social, avec une gouvernance des ARS refondée dans le sens que nous avons préconisé.

Telles sont nos principales observations et recommandations. En l'absence d'un autre mode de régulation de la dépense de santé, l'Ondam est un outil dont on ne saurait se passer. Mais il faut aujourd'hui remettre les termes de transparence, d'équité et de visibilité au cœur de sa gestion et l'inscrire dans une réflexion stratégique et prospective qui fait défaut alors que l'on touche dans de nombreux domaines aux limites d'un pilotage budgétaire à courte vue de notre système de santé.

M. Michel Amiel. – La création d'objectifs régionalisés est une piste intéressante. Ne craignez-vous pas toutefois que cela n'entraîne une aggravation des inégalités territoriales ?

M. Jean-Noël Cardoux. – Je félicite nos rapporteurs pour la qualité de leur travail. Le rapport met l'accent sur des pistes que l'on évoque depuis longtemps. Si l'Ondam est un excellent outil, il s'est révélé au fil du temps très rigide. La pluriannualité serait donc judicieuse. Le décloisonnement, notamment entre la médecine de ville et l'hôpital, apparaît aussi fondamental, au même titre qu'une réforme des ARS.

M. Alain Milon, président. – Nous vous présenterons la semaine prochaine un rapport sur notre déplacement à Madrid. Je n'ai pas été convaincu par tous les aspects du système de santé espagnol, mais je l'ai été par la régionalisation qui s'est accompagnée d'une réduction considérable des inégalités territoriales.

Mme Michelle Gréaume. – L’Ondam est établi à partir de la tendance naturelle d’évolution des dépenses de santé. Mais depuis dix ans, il est calculé à partir d’une situation déjà contrainte par les restrictions budgétaires successives. On observe un décalage entre les besoins et les moyens qui ne cessent de diminuer. La crise des urgences n’est-elle pas ainsi le résultat des Ondam passés ? Ne vaudrait-il pas mieux investir pour remettre à niveau le système hospitalier, plutôt que de régionaliser au risque d’accroître les inégalités entre régions ? Depuis sa création, l’Ondam est un outil de maîtrise des dépenses. Il a systématiquement été inférieur au tendanciel d’évolution des dépenses de santé, imposant un effort d’austérité à tous les acteurs. C’est pourquoi le groupe CRCE ne cesse de réclamer sa suppression. Que pensez-vous de la déclaration du président du conseil d’orientation des retraites qui estime qu’une progression de l’Ondam de 2,3 % sera dommageable pour l’hôpital public et la qualité des soins ?

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Les représentants de l’assurance maladie sont réservés sur la territorialisation car les tarifs sont les mêmes sur tout le territoire. D’autres acteurs y sont plus favorables. Le mécanisme peut être intéressant si l’on se dote de moyens supplémentaires pour lutter contre les inégalités. C’est pourquoi nous proposons d’abord d’augmenter les dotations au FIR.

M. Michel Amiel. – Cela s’accompagne-t-il d’une forme de péréquation ?

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Une forme de péréquation existe s’agissant du FIR. La péréquation consiste toujours à prendre aux uns pour donner plus aux autres, c’est toujours un peu critiquable, mais il faut bien reconnaître qu’il existe des inégalités criantes entre territoires en matière de psychiatrie par exemple. On pourrait réduire certaines inégalités en faisant en sorte que l’ARS porte des projets territoriaux. C’est pourquoi nous proposons que le président du conseil régional préside son conseil de surveillance. Le travail en silo des ARS ne peut plus continuer.

L’Ondam est un instrument budgétaire à courte vue. Fixer des objectifs pluriannuels permettrait d’aller au-delà. Je précise toutefois que l’Ondam ne représente pas l’ensemble des dépenses de santé. La dépense courante de santé s’élève à plus de 275 milliards d’euros. La consommation de soins et de biens médicaux, c’est-à-dire les soins remboursés, sans les dépenses de prévention, représente environ 200 milliards d’euros. La sécurité sociale assure 78 % de ces remboursements, les organismes complémentaires 13 %, tandis que le reste à charge des ménages s’élève à environ 7 %. L’Ondam ne représente que la partie régulée des soins, mais les soins de ville relèvent d’un système conventionnel, tandis que l’hôpital peut être plus facilement régulé par la modulation des tarifs en fonction de l’activité.

Madame Gréaume, effectivement à force de faire des économies de plusieurs milliards chaque année, il arrive un moment où l’hôpital craque. Certes, la question des moyens n’épuise pas le sujet, car il faut aussi poser la question de l’organisation, toutefois je plaide pour l’organisation d’états généraux sur l’hôpital ou au moins pour la réalisation d’un grand audit.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Si l’assurance maladie n’est pas favorable à la création d’objectifs régionalisés de dépenses, d’autres acteurs soutiennent l’idée. Il est vrai que la création des grandes régions, marquées par des disparités internes importantes, rend la réforme plus compliquée. Toutefois cette évolution paraît judicieuse mais devra s’accompagner d’une modification de la gouvernance.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Cela paraît inéluctable.

M. Alain Milon, président. – On peut prendre l'exemple des lois de décentralisation de 1982 et 1983 : chacun a pu constater leur effet bénéfique pour les écoles, les collèges et les lycées.

M. Michel Amiel. – Grâce à des moyens nouveaux !

M. Alain Milon, président. – On a simplement donné aux collectivités territoriales le pouvoir de faire. Le modèle de l'État centralisateur n'est pas toujours très bon.

M. Daniel Chasseing. – La régionalisation pourrait aller dans le bon sens. Il conviendrait toutefois de réfléchir à une modulation des dotations du FIR en fonction de plusieurs critères, comme l'âge de la population, afin d'améliorer la prise en charge des premiers recours ou de financer la couverture médico-sociale adaptée.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Questions diverses

M. Alain Milon, président. – Je souhaiterais consulter la commission sur l'organisation de nos travaux. Devant la difficulté de déterminer une date d'audition des ministres, je vous avais saisis de plusieurs dates et nous avons arrêté le mardi 15 octobre à 21 heures. Le ministre des comptes publics étant retenu à l'Assemblée nationale par l'examen du budget, il nous est proposé de substituer à ce créneau une audition de deux ministres le mardi 15 octobre à 9 h 30 qui devra prendre fin avec les réunions de groupe.

La commission se prononce contre la proposition.

M. Alain Milon, président – Nous conservons donc la date du mardi 15 octobre à 21 heures.

La réunion est close à 12 h 40.

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

Mardi 8 octobre 2019

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 17 h 15.

**Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête à
la suite de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen - Désignation d'un
rapporteur et examen de la proposition de résolution**

M. Hervé Maurey, président. – Je souhaite tout d'abord la bienvenue à M. Pascal Martin, qui rejoint notre commission en remplacement de M. Charles Revet. M. Martin est normand, et appartient au groupe Union centriste (UC).

En application de l'article 8 *ter* du Règlement du Sénat, nous sommes aujourd'hui réunis pour désigner un rapporteur et examiner la proposition de résolution, déposée par tous les présidents de groupe et tous les présidents de commission, tendant à la création d'une commission d'enquête dans le cadre de l'incendie de l'usine Lubrizol. Cette proposition sera examinée jeudi matin par le Sénat en séance publique, dans la version que nous adopterons aujourd'hui, selon une procédure très simplifiée puisque, l'ordre du jour étant cette semaine fixé par le Gouvernement, nous n'avons obtenu qu'une courte plage de temps : chaque groupe politique aura deux minutes et trente secondes pour s'exprimer. Je me porte candidat pour être rapporteur.

La commission désigne M. Hervé Maurey rapporteur sur la proposition de résolution n° 20 (2019-2020) tendant à la création d'une commission d'enquête dans le cadre de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Cette proposition de résolution vise à « 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 », à « recueillir des éléments d'information sur les conditions dans lesquelles les services de l'État contrôlent l'application des règles relatives aux installations classées et prennent en charge les accidents qui y surviennent ainsi que leurs conséquences » et à « tirer les enseignements sur la prévention des risques technologiques ». Sa recevabilité juridique au regard de l'ordonnance de 1958 doit encore être examinée par la commission des lois, qui se réunira demain.

Un incendie s'est déclaré dans la nuit du 25 au 26 septembre dans l'enceinte de l'usine Lubrizol, située à proximité immédiate du centre-ville de Rouen. En raison de la nature des substances stockées sur le site – l'usine produit des additifs pour les lubrifiants industriels et pour l'essence et le carburant diesel – l'incendie a provoqué une fumée noire, dont nous avons tous en tête les images, et qui a, par la suite, causé d'importantes retombées de suie. Grâce à l'intervention des sapeurs-pompiers et des forces de l'ordre, le feu a été maîtrisé dans la journée du 26 septembre.

Cet accident a plongé la population dans un profond désarroi, d'autant plus important que les communications successives du Gouvernement et des services de l'État, à

grand renfort de conférences de presse quotidiennes, ont pu donner le sentiment d'une information confuse et peu transparente.

La proposition de résolution vise donc à créer une commission d'enquête pour faire toute la lumière sur les modalités d'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences de cet accident.

Ces conséquences sont de plusieurs ordres. Il s'agit d'abord de dégâts environnementaux : les fumées ainsi que les retombées de suie ont sans doute pollué l'air, les sols et l'eau. Il s'agit également de dégâts sanitaires, car il est tout de même question de l'incendie de plus de 5 000 tonnes de produits chimiques, voire de 10 000 tonnes, puisque l'on apprend aujourd'hui qu'il y en avait autant dans l'usine voisine Normandie Logistique. D'une part, certaines sources rapportent que plusieurs des sapeurs-pompiers, policiers et gendarmes n'auraient pas disposé d'équipements de protection suffisants. D'autre part, de nombreux habitants se sont plaints de maux de tête ou de difficultés respiratoires après avoir inhalé les fumées. Pour être allé hier à Rouen, je confirme que l'on sent une odeur inhabituelle. Les conséquences sont enfin économiques pour le territoire et ses nombreuses activités, au premier rang desquelles l'agriculture.

Or, malgré les inquiétudes et la colère légitimes des habitants de la région, les informations diffusées par le Gouvernement et les différents services de l'État n'ont pas convaincu.

Plusieurs ministres se sont ainsi succédé à Rouen, dans l'espoir de rassurer. Le Premier ministre a indiqué que les odeurs étaient « gênantes », mais « pas nocives », précisant, par ailleurs, que les premières analyses de la qualité de l'air n'avaient pas mesuré de « toxicité aiguë de l'air », alors même que la ministre de la santé annonçait quelques jours plus tard que personne ne savait « ce que donnent ces produits mélangés quand ils brûlent » et que la liste des produits stockés dans l'usine n'avait pas encore été publiée. Dans le même temps, le préfet a pris des mesures conservatoires sur les productions agricoles environnantes et l'agence régionale de santé de Normandie invitait à éviter tout contact avec les suies.

Ces indications peu coordonnées, parfois contradictoires, loin de rassurer les populations, ont conduit à accroître la suspicion quant à la véracité et la crédibilité des informations communiquées par les services de l'État. Plusieurs milliers de personnes ont ainsi manifesté dans la ville de Rouen, notamment devant la préfecture, pour réclamer « la vérité sur l'incendie ». De nombreuses fausses informations ont en outre été diffusées sur les réseaux sociaux. À la catastrophe industrielle a donc succédé une cacophonie médiatique. Si le Gouvernement, ainsi que la préfecture, ont prôné la transparence – le Premier ministre a d'ailleurs évoqué devant le Sénat « l'engagement absolu du Gouvernement à la transparence » –, la communication autour de l'incident et de ses conséquences a été chaotique.

Concernant les fermetures d'écoles, par exemple, l'information des directeurs a été clairement défaillante : plusieurs d'entre eux, mais aussi de nombreux élèves, se sont présentés dans leurs établissements sans avoir été informés de leur fermeture. Quelques jours plus tard, la réouverture des écoles après leur nettoyage n'a pas mis fin aux inquiétudes des familles et des enseignants. Plusieurs d'entre eux ont d'ailleurs décidé d'exercer leur droit de retrait, estimant que les conditions sanitaires n'étaient pas réunies pour accueillir les élèves. L'information des élus a, elle aussi, été lacunaire. Plusieurs maires des communes proches ont été informés très tardivement par les services de l'État. Certains ont eu connaissance des faits

par les médias ou les réseaux sociaux bien avant d'être contactés par la préfecture. Dans ces conditions, comment pouvaient-ils informer la population ? Enfin, la publication, plus d'une semaine après l'accident, de la liste des produits stockés dans les enceintes de l'usine, a créé un nouveau sentiment de confusion. Comment se satisfaire de documents totalement inexploitable pour le plus grand nombre d'entre eux ? Je parle ici de tableaux de plusieurs milliers de colonnes et de plusieurs centaines de fiches de sécurité portant chacune sur une substance...

Cette réflexion, visant à évaluer les modalités d'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences d'un tel événement, doit se doubler d'une enquête sur les règles relatives aux installations classées et sur leur contrôle par les services de l'État. Cela doit constituer un autre volet de réflexion de cette commission d'enquête. D'emblée, cet accident industriel, qui est l'un des pires que la France ait connus depuis l'explosion de l'usine AZF en 2001, pose la question de possibles insuffisances de ces règles et de leur contrôle par les services de l'État.

En l'espèce, le site de Lubrizol est classé « Seveso seuil haut », en référence à la directive européenne « Seveso 3 » de 2012, qui concerne la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. Concrètement, les sites Seveso, et *a fortiori* les sites Seveso seuil haut, correspondent à des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) particulièrement sensibles en raison de la dangerosité des substances qui y sont utilisées pour l'homme et son environnement. Le fait, pour une installation, de relever de cette nomenclature, emporte plusieurs obligations, notamment la réalisation d'une étude de dangers présentant plusieurs scénarios d'accidents possibles, ou encore la mise à disposition d'informations à destination des riverains. À cela s'ajoute un outil créé par la loi de 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, à savoir les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) visant à limiter les effets d'accidents susceptibles de survenir dans de telles installations et approuvés par arrêté préfectoral.

Le cas de Lubrizol nous conduit, collectivement, à nous poser la question plus générale de la bonne application des règles relatives aux installations dangereuses – notamment celles qui sont proches de lieux d'habitation – et des conditions du contrôle de leur application par les services de l'État. En 2018, le ministère de la transition écologique et solidaire recensait 1 312 sites Seveso, dont 705 sites seuil haut. Plusieurs questions se posent. Une telle catastrophe pourrait-elle se produire sur un autre de ces sites ? Les règles actuelles sont-elles suffisantes pour assurer la protection de nos concitoyens et prévenir les risques ? Leur application est-elle correctement contrôlée par les services de l'État ? Ce cas précis nous conduit à nous interroger en outre sur la réduction du champ des projets soumis à évaluation environnementale, réduction souhaitée par le Gouvernement – nous interrogerons tout à l'heure la ministre sur ce point.

Au total, la création d'une commission d'enquête doit renforcer le cadre juridique et améliorer les dispositifs existants, afin d'assurer la protection des populations et la préservation de l'environnement.

Pour toutes ces raisons, l'ensemble des groupes politiques du Sénat a jugé indispensable la création d'une commission d'enquête. Celle-ci aurait deux objectifs principaux.

D'une part, il s'agit de questionner la gestion par les services de l'État des conséquences de cette catastrophe, qu'elles soient de nature environnementale, sanitaire ou économique. En réponse aux différentes lacunes identifiées en matière de transmission de l'information, nous devons nous poser la question de la manière dont ces accidents sont pris en charge par les services de l'État, pour en tirer des leçons pour l'avenir.

D'autre part, il est essentiel de faire la lumière sur les conditions dans lesquelles les services de l'État ont été en capacité de contrôler l'application des règles en vigueur en matière d'installations classées, ce qui sera l'occasion de questionner le cadre juridique existant et de renforcer la prévention de tels risques.

M. Ronan Dantec. – La commission d'enquête devra aussi s'interroger sur la culture du risque dans les territoires et sur le rôle des collectivités territoriales à cet égard. Après l'épisode du nuage toxique en 1987, celles du pays de Nantes ont poussé à la création d'un outil commun, au sein de l'établissement public de coopération intercommunale, pour gérer l'alerte à destination des populations que l'État couvre mal. Il faudrait regarder les différentes cultures territoriales de gestion de ce type de crise.

M. Pascal Martin. – Merci de votre accueil chaleureux. Étant pour quelques jours encore président du conseil départemental de la Seine-Maritime, je souhaite rappeler que, avec les Bouches-du-Rhône, c'est le département qui compte le plus de sites Seveso – une soixantaine environ.

J'étais sur les lieux du sinistre dès onze heures du matin. Près de 250 pompiers sont intervenus, six services départementaux d'incendie et de secours ont été mobilisés, ainsi que la compagnie de sapeurs-pompiers de Paris. L'extinction des feux d'hydrocarbures nécessite de les recouvrir de mousse, et il a fallu attendre midi pour disposer d'émulseurs en quantité suffisante. Je souligne qu'il n'y a eu ni morts ni blessés. Et les sapeurs-pompiers ont su faire la part du feu : le risque majeur était un effet domino et la contagion du feu aux autres sites Seveso situés à proximité.

La culture du risque est insuffisante en Seine-Maritime. Les habitants ne savaient guère à quoi correspondait la sirène qui a été actionnée à 8 h 30. Le préfet a décidé un confinement dans un rayon de 500 mètres pour les personnes atteintes de déficience respiratoire et les jeunes enfants. Mais le premier objectif était d'éteindre cet incendie d'une violence inouïe.

Il y a certainement eu une pollution par les eaux d'extinction – au plus fort de l'incendie, 25 000 litres étaient extraits de la Seine par minute. Le panache de fumée, long de vingt kilomètres et large de six, a atteint la Belgique, et des suies sont retombées.

L'information par les services de l'État a été insuffisante, pour la population comme pour les maires. Le vrai problème est la défiance envers la parole publique : si l'on dit que les analyses disponibles montrent que le risque n'est pas avéré, on nous accuse de mensonge !

Toute notre réglementation relative aux incendies est la conséquence de sinistres conséquents. Celle qui concerne les établissements recevant du public découle de l'incendie du « 5-7 » et de l'incendie de 1976 à Seveso en Italie. Il sera donc bon de tirer les conséquences de ce sinistre pour faire évaluer notre réglementation, notamment sur l'information du public. Toutefois, c'est facile de critiquer après coup ; sur le moment, la priorité était d'éteindre le feu.

Mme Nicole Bonnefoy. – Outre les sites industriels en activité, il en est d’anciens qui renferment nombre de produits chimiques dangereux dans leur sol ou dans l’air et l’eau. Dans mon département, on a retrouvé des dioxines dans l’alimentation humaine, ce qui révèle des manquements sérieux de l’État.

M. Jean-François Longeot. – Cet événement dramatique doit nous conduire à réfléchir à l’occupation du foncier. Ce site a-t-il été implanté après les habitations ? *Quid* des exploitations agricoles ? Il faut réfléchir à de telles implantations en amont.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Bas-Normand, j’ai à connaître des sites nucléaires, pour lesquels existent les commissions locales d’information. Sur les 58 qui fonctionnent en France, 38 concernent les sites nucléaires. Elles font un véritable travail partenarial avec les associations environnementales, et jouent un rôle important dans la diffusion de l’information et de la culture du risque auprès des élus. Pourquoi n’y en a-t-il pas pour chaque site d’industrie chimique ?

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Il faudra en effet que nous travaillions sur la culture du risque, car nous sommes mauvais en ce domaine – je l’avais constaté lors des inondations de 2015 dans le sud de la France. Je m’étais alors rendu sur place avec M. Nègre, et nous avons compris que les systèmes d’alerte de Météo France n’étaient pas toujours assez fins en cas de catastrophe naturelle, et que nos concitoyens n’étaient pas assez formés aux réactions à avoir : certains étaient descendus dans les sous-sols... À Rouen, heureusement que le drame s’est produit un week-end ! Sinon, les gens auraient pris leur voiture pour aller chercher leurs enfants à l’école. Il y a un vrai problème d’éducation aux risques de catastrophe naturelle ou industrielle.

L’occupation du foncier est aussi un sujet. On a tendance à oublier – ou négliger – les risques pour s’installer toujours plus près... On a notamment appris qu’un écoquartier était en construction à proximité du site de Lubrizol !

M. Pascal Martin. – L’écoquartier Flaubert se situe en effet à 300 mètres...

Mme Évelyne Perrot. – Pour nos sites Seveso, nous avons des plans de sauvegarde. Tout le monde est informé : il est interdit d’aller chercher les enfants à l’école, chacun doit rester confiné. Les déchets nucléaires sont enfouis loin des habitations, mais celles-ci, petit à petit, se rapprochent : peut-être en a-t-il été de même pour ce site ! Désormais, l’installation de sites dangereux est généralement bien pensée par les élus.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Je vous propose de mettre aux voix la proposition de résolution qui fera ensuite, sous réserve de sa recevabilité juridique, l’objet d’un vote du Sénat.

La commission adopte la proposition de résolution sans modification.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – La commission d’enquête comptera 21 membres, dont neuf sont issus du groupe Les Républicains, quatre du groupe Socialiste et républicain, trois du groupe Union centriste, deux du groupe La République en Marche, un du groupe Rassemblement démocratique et social européen, un du groupe Communiste, républicain, citoyen et écologiste et un du groupe Les Indépendants – République et Territoires.

Incendie de l'usine Lubrizol à Rouen - Audition de Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire

M. Hervé Maurey, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons notre réunion avec l'audition de la ministre de la transition écologique et solidaire, Élisabeth Borne, au sujet de l'accident de l'usine Lubrizol de Rouen. Nous vous remercions, madame la ministre, d'avoir accepté cette demande d'audition.

L'incendie qui s'est déclaré le 26 septembre dernier dans l'usine Lubrizol, classée Seveso seuil haut, et l'épais panache de fumée noire qu'il a provoqué ont suscité beaucoup d'inquiétudes et d'interrogations à Rouen, sachant que le site est situé à trois kilomètres à peine du centre-ville, dans une zone assez densément peuplée. Les informations qui ont été diffusées par le Gouvernement et la préfecture dans les jours qui ont suivi ont parfois été confuses pour nos concitoyens.

Le Sénat souhaite donc la création d'une commission d'enquête afin de faire toute la lumière, d'une part, sur les conditions dans lesquelles les services de l'État sont intervenus dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de cet accident, et, d'autre part, sur la manière dont ces services contrôlent l'application des règles en vigueur concernant les installations classées et prennent en charge les accidents qui y surviennent. Au-delà, nous souhaitons engager une réflexion sur les règles applicables à ces sites afin d'éviter un nouvel accident et de faire en sorte que les réactions, en cas d'accident, soient plus appropriées.

Ma première question porte sur la gestion globale de cet accident. Estimez-vous réellement que « toutes les mesures de précaution nécessaires ont été prises par le préfet afin de protéger les populations et l'environnement » ? Alors que plusieurs membres des forces de l'ordre ont déploré le manque d'équipements de protection lors de leur intervention, que de nombreux enseignants ont exercé leur droit de retrait, et que des milliers de riverains s'inquiètent des possibles effets sur leur santé, nous sommes en droit de nous interroger.

Nous souhaiterions également vous entendre sur la gestion des conséquences potentielles de cet accident. La préfecture a publié il y a quelques jours la liste des produits stockés sur le site de l'usine Lubrizol. Pour rappel, ce sont plus de 5 000 tonnes de substances chimiques qui ont été détruites dans cet incendie, auxquelles il faut sans doute ajouter les produits chimiques de l'usine voisine, Normandie Logistique, soit potentiellement un total de 10 000 tonnes. La ministre de la santé a indiqué que « personne ne sait ce que donnent ces produits mélangés quand ils brûlent ». Pensez-vous que la publication en fin de semaine dernière de tableaux comportant des milliers de lignes, et de centaines de pages de documents – au demeurant inexploitable – constitue une réponse suffisante ? Un suivi épidémiologique de la population est-il prévu ?

Je souhaiterais également vous interroger sur le cadre applicable en matière d'installations classées. La France compte plus de 1 300 sites Seveso, dont 705 sites Seveso seuil haut. L'accident de Rouen inquiète nos concitoyens quant à la mise en œuvre effective des mesures préventives. En effet, l'usine de Lubrizol a déjà connu plusieurs incidents par le passé, ce qui suscite des interrogations sur l'efficacité des contrôles réalisés par les services de l'État. Par ailleurs, et c'est extrêmement préoccupant, nous avons lu dans la presse que l'usine de Lubrizol aurait bénéficié de deux arrêtés autorisant l'augmentation du stockage des produits dangereux sur le site, en janvier et en juin 2019, et que ces mesures n'auraient pas

fait l'objet d'une évaluation environnementale depuis qu'un décret de 2018 a restreint le champ de cette évaluation. Confirmez-vous cette information ?

Enfin, nous venons d'apprendre que l'usine Normandie Logistique contenait autant de substances chimiques que celle de Lubrizol, et qu'elle aurait dû à ce titre être soumise au régime de l'enregistrement et non au régime de déclaration. Comment est-il possible que les services de l'État n'aient pas veillé à ce que cette usine se soumette à enregistrement ?

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – Je vous remercie de me donner l'occasion de m'exprimer devant vous aujourd'hui pour évoquer la catastrophe industrielle qui touche depuis jeudi 26 septembre les habitants de Rouen, de la Seine-Maritime et au-delà.

Cette catastrophe résulte de l'incendie qui a pour origine deux sites industriels, les entreprises Lubrizol et Normandie Logistique. En préambule, je tiens à dire combien nous comprenons l'émotion et l'inquiétude de tous les habitants touchés par cette catastrophe. Il est bien sûr de notre devoir d'y répondre. Le Premier ministre, devant la représentation nationale, a pris l'engagement de faire preuve d'une transparence absolue. Je le redis : notre rôle est non pas de rassurer coûte que coûte, mais de dire la vérité. Toutes les informations, toutes les données scientifiques sont rendues publiques au fur et à mesure que nous en disposons. Cette audition participe aussi de cette volonté de transparence.

Je tiens également à souligner la très grande mobilisation du Gouvernement et de l'ensemble des services de l'État pour faire face à cette crise et être aux côtés des Rouennais. Je pense au ministère de l'intérieur, chargé de la gestion de crise, au ministère de la santé, s'agissant des effets sanitaires, au ministère de l'agriculture pour les impacts sur les productions agricoles, au ministère de l'éducation nationale pour les écoles, au ministère du travail s'agissant de la protection des travailleurs, en particulier ceux qui interviennent sur le site, et, bien sûr, à mon ministère.

Sur de telles installations, le ministère de la transition écologique et solidaire est plus particulièrement chargé de la prévention des risques industriels. En cas d'accident, il est chargé de prévenir tout risque de sur-accident, de contrôler la réalisation par l'exploitant des opérations de dépollution et de superviser l'évaluation à court, moyen et long terme de l'impact environnemental. Le ministère remplit ses missions en s'appuyant sur l'expertise des agences de l'État spécialisées. Je pense notamment à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) et à l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). Il s'assure également que les industriels assument toutes leurs responsabilités.

La mobilisation du Gouvernement s'est traduite dès le début de ce très grave incendie pour prévenir tout risque pour les populations pendant la crise.

Je rappelle les faits : l'incendie s'est déclaré aux alentours de deux heures quarante le jeudi 26 septembre à Rouen, au sein de deux entreprises. L'entreprise Lubrizol, qui est classée Seveso seuil haut, produit des additifs pour lubrifiants. Dès le début de l'incendie, les sapeurs-pompiers sont intervenus et ont mobilisé des moyens très importants. Au total, 200 sapeurs-pompiers, 200 véhicules venus de six départements, renforcés par des moyens nationaux de la sécurité civile, ont pris part aux opérations. Ils ont par ailleurs bénéficié de moyens d'extinction supplémentaires, mis à leur disposition par les principaux exploitants de sites Seveso du département.

Je tiens à saluer l'engagement sans faille des services de secours, dont le grand professionnalisme a permis, malgré les risques, de maîtriser le sinistre dès le début d'après-midi et surtout d'écarter tout risque de sur-accident. Je tiens également à rendre hommage aux équipes de mon ministère, en particulier à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Normandie (Dreal), qui est mobilisée jour et nuit depuis la survenue de ce sinistre.

En complément, des moyens exceptionnels, notamment issus du plan Polmar (POLlution MARitime), ont été mobilisés pour écarter les risques de pollution de la Seine par les débordements des eaux fortement polluées d'extinction du site. Des barrages flottants ont permis de confiner ces eaux avant qu'elles ne soient pompées. La protection des populations a immédiatement été au cœur de l'attention des services de l'État. Très vite, et par précaution, un périmètre de sécurité a été mis en place dans un rayon de 500 mètres autour du site. Les établissements scolaires ont été fermés pour permettre leur nettoyage dans douze communes situées sous les fumées. Des consignes ont été passées afin d'inviter chacun à limiter ses déplacements.

Ces mesures de précaution ont aussi consisté à mesurer en urgence la qualité de l'air. Des prélèvements ont été réalisés en grand nombre par les services de secours tôt le matin du jeudi 26. Ils ont porté sur différents polluants : sulfure d'hydrogène, dioxyde de soufre, dioxyde d'azote et monoxyde de carbone, ces substances étant habituellement produites lors de ce type d'incendie. Ces analyses ont été complétées par des mesures exceptionnelles réalisées par une association indépendante et agréée de surveillance de la qualité de l'air, Atmo Normandie. Les résultats de ces prélèvements ont été mis en ligne le vendredi 27, puis le samedi 28. Tous les autres résultats étaient inférieurs aux seuils mesurables, sauf sur le site de l'usine pour ce qui concerne certains composés organiques volatils et des composés soufrés.

Le toit de l'entrepôt étant amianté, des analyses ont été réalisées dans un rayon de 300 mètres autour de l'usine, lequel a été élargi à 800 mètres, puis à plusieurs kilomètres. Selon les derniers résultats mis en ligne hier soir, aucune fibre n'a été détectée dans les prélèvements de surface réalisés dans un rayon de 300 mètres autour du site. Dans l'air, les concentrations sont inférieures au seuil de recherche dans les bâtiments. On peut donc considérer que l'incendie n'a pas généré autour du site des niveaux inhabituels ou préoccupants de fibres d'amiante dans l'air.

En ce qui concerne les suies, des préconisations ont été formulées par les autorités sanitaires sans attendre les résultats des analyses. Il a notamment été demandé de les manipuler avec des gants et de procéder au nettoyage des surfaces touchées. Ces analyses ont immédiatement été réalisées pour rechercher les polluants dangereux habituellement produits par ce type d'incendie, des métaux et des hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP). Ces analyses, mises en ligne samedi 28, ne mettent pas en évidence de pollution particulière, hormis la présence de plomb, qu'il n'est pas possible de différencier de la pollution de fond ou d'imputer à l'accident, l'usine n'utilisant pas particulièrement de plomb.

Une attention particulière est portée à la recherche de dioxines dans les retombées, mais aussi dans les productions agricoles. À cet égard, j'indique que l'analyse de ces polluants prend du temps, ce qui explique que les premiers résultats n'aient été connus qu'en fin de semaine dernière. Les résultats dont nous disposons montrent que les teneurs en dioxines sont inférieures aux seuils existants pour les produits agricoles. Plusieurs campagnes seront nécessaires pour nous prononcer, car les dioxines peuvent s'accumuler dans les animaux et les végétaux. La surveillance se poursuit en liaison étroite avec l'Anses.

Les analyses ont été réalisées le plus précocement possible pour éclairer les impacts environnementaux et sanitaires de cet accident. Par exemple, lors du précédent incident de 2013, les services de secours ne disposaient pas du tout d'outils de mesure tels que ceux qu'ils ont utilisés immédiatement pendant l'incendie. C'est la première fois que nous réalisons sur un incendie des analyses aussi rapides, sur un spectre aussi large. Des prélèvements continueront d'être effectués aussi longtemps qu'ils seront nécessaires.

Aujourd'hui, les odeurs persistantes sur place inquiètent beaucoup les Rouennais. Nous avons conscience de la gêne et de l'inquiétude qu'elles suscitent. Les services de l'État ont fixé deux priorités claires à l'exploitant, dès l'extinction du sinistre : mettre en sécurité le site pour éviter un sur-accident et traiter les sources d'odeurs. Cela implique le nettoyage des résidus de combustion sur le site et l'évacuation de 1 000 fûts, dont 160 peuvent être à l'origine d'émanations. Depuis hier, un espace de confinement est en cours d'installation sur les fûts. Il permettra leur manipulation, leur neutralisation et leur évacuation, tout en limitant les risques de mauvaises odeurs. En parallèle, nous avons demandé aux exploitants des deux sites d'accélérer le nettoyage des résidus de combustion et le pompage des eaux d'extinction, qui peuvent également être source de mauvaises odeurs. Les principales opérations devraient être finalisées avant la fin de la semaine.

Nous conserverons lors de la phase post-accidentelle le même niveau d'exigence et de transparence. L'objectif est de procéder à l'évaluation précise des conséquences de cette catastrophe dans la durée, sur l'environnement et la santé. Pour cela, les services appliquent un protocole très clair. Il faut d'abord affiner la liste des substances susceptibles d'avoir été émises dans l'environnement. Nous avons ciblé lors de la phase de crise les principaux polluants ; nous recherchons à présent ceux qui pourraient avoir des effets potentiels à moyen et à long terme.

Comme nous nous y étions engagés, les listes des substances qui étaient stockées sur les sites ont été rendues publiques. Je reconnais que les listes fournies par les exploitants ne sont pas facilement exploitables, mais nous les avons transmises à l'Ineris et à l'Anses afin qu'ils nous aident à identifier d'éventuels polluants complémentaires, qu'il serait pertinent de rechercher dans le cadre de la surveillance de l'environnement. Les premiers retours partiels dont nous disposons montrent la pertinence des substances recherchées dans les premiers prélèvements. L'analyse de quelques paramètres complémentaires est préconisée pour les denrées alimentaires, notamment des phtalates et du zinc, mais il n'est pas demandé de rechercher des produits complémentaires, notamment dans l'air.

Ces données nous permettront d'alimenter la surveillance approfondie de l'ensemble des impacts environnementaux dans l'eau, dans l'air, dans les sols et dans les produits agricoles. Cette surveillance a été prescrite à l'exploitant Lubrizol. Les résultats des analyses qui ont d'ores et déjà été effectuées seront versés à cette surveillance. Enfin, cette cartographie de la pollution de l'environnement permettra la réalisation d'une étude de risques sanitaires, à la demande des autorités sanitaires. Le Gouvernement a indiqué qu'il était favorable à la mise en place d'un suivi épidémiologique de long terme par les autorités sanitaires locales.

Nous portons également une attention très forte au transfert de contaminants vers la chaîne alimentaire. À cet égard, les préfets et le ministère de l'agriculture ont pris des mesures de précaution très rapidement et édicté des mesures de confinement des productions agricoles, dans l'attente du résultat des analyses, concernant notamment les dioxines. Je suis bien consciente, tout comme le ministre de l'agriculture, que c'est une épreuve difficile pour les éleveurs et les agriculteurs, mais je sais aussi qu'ils sont très attachés à la qualité sanitaire de

leurs produits. Nous prenons clairement l'engagement de bien les accompagner afin de compenser leurs pertes d'exploitation.

Agnès Buzyn, Didier Guillaume et moi-même, nous installerons vendredi prochain un comité de suivi pour assurer, dans la durée, la totale transparence sur les conséquences environnementales et sanitaires de cet accident. Ce comité rassemblera les collectivités, les associations de protection de l'environnement, les professionnels de santé, les représentants des riverains et des professionnels impactés. Nous sommes déterminés à faire la pleine lumière sur les conséquences de ce grave accident dans la durée.

Au-delà des conséquences directement perceptibles, il faudra aussi assurer la pleine transparence sur les causes de cet accident. Dès jeudi 26, j'ai annoncé le lancement d'une enquête administrative, qui complétera l'enquête pénale en cours. Aujourd'hui, de nombreuses zones d'ombre demeurent, à commencer par l'origine même de l'incendie, alors que le site faisait l'objet d'une surveillance rigoureuse par le service de l'inspection des installations classées de la Dreal.

Depuis le précédent accident, survenu en 2013, 39 inspections ont été réalisées sur ce site, les dernières datant de juin et de septembre. Un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) a été approuvé en 2014. Nous ne disposerons d'une analyse plus précise des causes que d'ici quelques semaines, mais j'ai d'ores et déjà saisi l'ensemble des préfets afin qu'ils demandent aux exploitants des sites Seveso de renforcer leur vigilance et d'interroger leurs propres systèmes et procédures de gestion des risques, au regard de cet incendie.

Vous le constatez, le Gouvernement et les services de l'État sont depuis les premières heures pleinement mobilisés pour protéger les Français. Nous continuerons de le faire et nous serons pleinement transparents, y compris sur les causes de l'accident. Nous le devons aux Français et à la représentation nationale.

M. Patrick Chaize. – Sachant que 39 contrôles ont été effectués dans cette usine ces dernières années, trop de contrôles ne tuent-ils pas le contrôle ?

Le Gouvernement envisage-t-il aujourd'hui une évolution des normes Seveso ?

Le fonds d'indemnisation des agriculteurs a estimé que les pertes agricoles s'élevaient à 400 000 euros par jour depuis la survenue de l'accident. Pouvez-vous nous garantir que le principe du pollueur-payeur s'appliquera intégralement, et que Lubrizol indemniserà les agriculteurs et prendra à sa charge tous les coûts annexes tels que les frais d'analyse ou le nettoyage des écoles ?

Enfin, comment expliquer que Normandie Logistique, l'entreprise mitoyenne de Lubrizol, ne soit pas classée Seveso seuil haut et qu'elle n'ait pas fait l'objet d'une surveillance particulière alors qu'elle stockait plus de 4 000 tonnes de produits chimiques ? Plus globalement, comment expliquer de telles lacunes dans le processus de contrôle des sites industriels ?

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Les 39 contrôles n'ont manifestement pas permis d'empêcher cet incendie, qui, à ce stade, n'est pas expliqué. L'entrepôt était protégé par un système de *sprinkler*, dimensionné pour éteindre un incendie, mais qui n'a pas permis d'empêcher l'incendie. L'enquête judiciaire et l'enquête administrative nous éclaireront sur ce qui s'est passé.

Une catastrophe de cette ampleur doit forcément nous amener à réfléchir aux normes et aux procédures en vigueur. Les PPRT ont été mis en place à la suite de la catastrophe d'AZF. De la même façon, des enseignements devront être tirés après cet incendie, mais ses causes doivent au préalable être éclaircies. Pour l'heure, les deux industriels se renvoient un peu la balle. Pour ma part, ne disposant d'aucun élément à ce stade, je reste prudente.

Je vous confirme que le principe du pollueur-payeur s'appliquera et que les opérations de dépollution et de nettoyage, ainsi que les analyses, seront bien à la charge de l'exploitant. Par ailleurs, ce dernier devra réaliser un suivi environnemental dans la durée. Le plan de surveillance qu'il nous a remis vendredi dernier ne nous semble pas suffisant, le préfet le lui a écrit. Il doit nous remettre un tel plan, que nous devons valider. Enfin, l'industriel devra indemniser les préjudices, notamment ceux des agriculteurs.

J'ai dit au PDG de Lubrizol, que j'ai rencontré, que je considérais que son entreprise n'avait pas été à la hauteur lors de la crise, en particulier parce qu'elle a mis du temps à fournir les listes des produits stockés. Même si ces listes ne sont pas parfaitement lisibles, j'en conviens, nous les avons rendues publiques, car elles permettent de faire toute la transparence sur les produits impliqués dans l'incendie.

Comme l'a souligné Agnès Buzyn, il peut être compliqué de déterminer les polluants potentiels produits lors de ce type d'incendie. C'est la raison pour laquelle nous avons saisi l'Ineris et l'Anses afin de savoir s'il était nécessaire de faire des prélèvements et des analyses complémentaires pour rechercher d'autres substances. Les prélèvements qui ont été réalisés, notamment dans l'air et sur les suies, ont été validés. Il nous a juste été demandé, je l'ai dit, d'étendre les recherches sur les produits agricoles.

Sur la situation de Normandie Logistique, je serai très prudente, dans l'attente de l'enquête administrative. Ce site a été construit dans les années 50, antérieurement à la législation sur les ICPE. De fait, les exploitants bénéficient dans ce cas d'un régime d'antériorité et ont le droit de poursuivre leur activité. Le site a ensuite été agrandi, la législation ICPE a évolué dans le même temps, un régime d'enregistrement et d'autorisation ayant été instauré pour certains entrepôts. Dans ce cas, l'exploitant a l'obligation de signaler si un nouveau régime s'applique à sa situation.

L'enquête administrative dira si l'entreprise n'a pas fait les déclarations qu'elle aurait dû faire et nous éclairera peut-être sur la façon de nous assurer à l'avenir que ces déclarations sont mieux faites.

M. Claude Bérit-Débat. – Des pollutions supplémentaires sont-elles à craindre, à en juger par la liste remise par l'industriel ?

Vous exigez un auto-contrôle renforcé des 1 312 sites classés Seveso, madame la ministre. Pensez-vous que cela sera suffisant ?

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Le site de Normandie Logistique n'est pas classé Seveso et n'est donc pas soumis aux mêmes obligations que celui de Lubrizol.

Normandie Logistique nous a fourni des listes des produits présents sur son site au moment de l'incendie, mais n'a pas été en mesure de nous indiquer quels produits ont brûlé, deux de ses trois entrepôts ayant été partiellement détruits, le troisième l'ayant été totalement. Nous avons néanmoins rendu publique la liste des produits et demandé à l'Ineris d'actualiser

ses recommandations sur la base des produits présents sur le site de Normandie Logistique – de la gomme arabique, de la magnésie et de la bauxite, ainsi que des asphaltes stockés pour le compte de Total implanté à proximité – et de Lubrizol – des matières premières et des produits finis. Par ailleurs, Lubrizol nous a indiqué avoir fait appel à Normandie Logistique pour le stockage de produits non dangereux. Nous sommes là aussi en train d'analyser la liste qui nous a été transmise. Il faudra vérifier que les produits se trouvaient bien sur ce site.

Mme Nicole Bonnefoy. – Madame la ministre, vous avez demandé au PDG de l'entreprise Lubrizol d'assumer pleinement toutes ses obligations légales et réglementaires, en matière de transparence, de mise en sécurité du site, de dépollution ou de suivi des conséquences à moyen et à long terme de cet incendie, en application du principe du pollueur-payeur. Dès lors, comment expliquer que le préfet de Seine-Maritime ait refusé toute expertise indépendante et contradictoire – expertise que vient d'accorder le tribunal administratif à l'association Respire –, alors que vous aviez déclaré vouloir faire preuve de transparence ?

La transparence doit prévaloir et le principe du pollueur-payeur doit être appliqué, dans cette affaire comme dans d'autres. Je pense au cas de l'ancienne usine Saft, près d'Angoulême, dont le site, exploité pendant cinquante ans, n'a jamais fait l'objet d'une quelconque dépollution. Alors que les sols et la nappe phréatique sont pollués, les riverains sinistrés se voient refuser une étude indépendante, contradictoire et exhaustive. Dans cette affaire, l'action combinée de l'État et du département de la Charente aboutit à un renversement des responsabilités : c'est le pollué qui paie !

L'État envisage-t-il de changer sa doctrine, qui consiste manifestement à refuser systématiquement les demandes d'expertises indépendantes dans ce type de dossier ? Cette position n'est plus tenable, car elle peut donner à penser que l'État a quelque chose à cacher et qu'il couvre les responsables de la situation.

Le principe du pollueur-payeur doit s'appliquer, à Rouen comme ailleurs. L'État dispose des pouvoirs de le faire respecter. Quelles mesures envisagez-vous de prendre à cet égard, madame la ministre ?

Mme Élisabeth Borne, ministre. – J'ai effectivement rencontré le PDG de Lubrizol et je lui ai demandé d'assumer toutes ses responsabilités, sans même attendre les décisions au civil en matière d'indemnisation. L'entreprise nous a indiqué qu'elle travaillait en ce sens.

La surveillance à moyen et long terme de l'environnement relève de la responsabilité de l'exploitant du site, en l'occurrence Lubrizol. Notre responsabilité, à nous, est de veiller à ce qu'il mette en place cette surveillance environnementale, conformément aux meilleurs standards ; nous nous y employons. C'est la raison pour laquelle nous avons retoqué sa copie pour l'instant.

Je suis pleinement consciente que la parole publique n'est pas crue. Celle d'autres experts le sera-t-elle ? Je ne le sais pas.

Les analyses sont réalisées par des bureaux d'études compétents, puis sont revues notamment par l'Ineris, qui est sans doute la structure la plus experte sur ces sujets. Il est dommage qu'on ne leur fasse pas confiance. Si d'autres analyses permettent de rendre crédible leur expertise, j'en prends acte.

Nous devons réfléchir à la question des friches industrielles, sachant en outre qu'il faut éviter l'artificialisation des sols. Aujourd'hui, lorsqu'un industriel quitte un site classé pour la protection de l'environnement, il a l'obligation de le mettre en sécurité, de le dépolluer pour un usage industriel et de s'assurer de l'absence d'impact sur les riverains. Je n'ai pas précisément en tête le dossier que vous évoquez, mais nous pourrions réfléchir à des évolutions de ces obligations ultérieurement.

M. Guillaume Gontard. – Depuis trois ans, on note une augmentation des accidents sur les sites classés. Dès lors, on peut s'interroger sur la réglementation.

Le Gouvernement ne cesse en effet de réduire le périmètre d'intervention de l'autorité environnementale, que ce soit dans la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance ou dans la loi relative à l'énergie et au climat actuellement en fin de navette parlementaire, pour confier plus de compétences au préfet. L'établissement Lubrizol a demandé à deux reprises l'autorisation d'augmenter les quantités de substances dangereuses qu'il stockait. Dans les deux cas, le préfet a considéré qu'il n'y avait pas lieu de demander une évaluation environnementale.

Dans la même logique, le Gouvernement annonce un élargissement du régime d'enregistrement. Le 23 septembre, trois jours avant l'incendie, Édouard Philippe a annoncé un grand chantier de simplification pour accélérer les projets industriels. Il est ainsi prévu d'autoriser le démarrage d'une partie des travaux sans attendre l'autorisation environnementale.

Le Gouvernement a-t-il désormais pris conscience que les intérêts industriels ne sont pas compatibles avec la sauvegarde des populations et de l'environnement ? Va-t-il tirer les conséquences de ce terrible événement et revenir sur la réglementation, devenue trop laxiste ?

J'en profite, madame la ministre, pour vous inviter au colloque que nous organisons ici le 29 novembre prochain sur la démocratie environnementale.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie, monsieur Gontard, de rappeler la question, à laquelle je n'ai pas obtenu de réponse, sur l'augmentation du stockage de produits dangereux qui aurait été décidée au début de l'année 2019.

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Concernant l'augmentation des accidents, je ne dispose pas d'informations. Je puis, en revanche, vous assurer que le nombre de sanctions administrées aux exploitants a augmenté, ce qui témoigne que les inspecteurs sont présents sur les sites classés et que la vigilance est importante. En 2018, environ 400 sanctions ont ainsi été prononcées, contre un peu plus de 300 en 2016. S'agissant du site de Lubrizol, 39 contrôles ont été menés depuis 2013.

Vous avez également mentionné les mesures de simplification adoptées. Sachez que le temps consacré aux dossiers par les inspecteurs étant plus long qu'auparavant – les dossiers sont plus riches et plus compliqués –, celui qui est passé sur les sites s'en trouve d'autant réduit. Les démarches de simplification administrative ne doivent pas conduire à baisser la garde en termes de sécurité. Pour mémoire, la sécurité concerne l'étude de danger ; elle diffère de l'évaluation environnementale réalisée *via* l'étude d'impact de l'autorité compétente. Sans, bien entendu, me désintéresser de l'évaluation environnementale, je tiens à rappeler que les études de danger doivent être réalisées systématiquement dans les sites à

risque. La remise à plat nécessitée par la catastrophe de Lubrizol doit être l'occasion de s'assurer que les simplifications administratives, dont je défends le principe, ne réduisent pas les garanties en matière de sécurité des sites. Votre commission d'enquête, la mission d'information de l'Assemblée nationale et les enquêtes administratives permettront de le vérifier et de s'assurer de l'équilibre entre l'étude des dossiers et les contrôles sur site.

Le site de Lubrizol a fait l'objet de deux arrêtés : le premier mettait à jour des prescriptions techniques pour une unité sans rapport avec l'endroit où s'est produit l'incendie – il autorisait une nouvelle gamme de produits et une augmentation du stockage – et le second augmentait la capacité de stockage possible sur le site, mais il n'a jamais été mis en œuvre. En conséquence, ces arrêtés n'ont pas de lien avec l'accident. Quoi qu'il en soit, il me semble essentiel que les études de danger couvrent l'ensemble des situations et des évolutions proposées par l'exploitant ; elles doivent donc être régulièrement actualisées.

Mme Marta de Cidrac. – L'accident de l'usine Lubrizol nous inquiète tous, et nous souhaitons obtenir des explications. Parmi les sites Seveso, 705 sont classés seuil haut, dont un qui est situé dans ma commune : le Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (Siaap) chargé de la dépollution des eaux de la région d'Île-de-France. Un accident est survenu début 2018, puis un second à l'été 2019. Nous avons eu quelque inquiétude à la vue de la fumée noire qui s'échappait de l'usine. Le préfet a immédiatement pris en charge l'incident et a pu heureusement nous rassurer quant à l'absence de chlorure ferrique. Au regard de cet incident et de la catastrophe de Lubrizol, pensez-vous que notre chaîne de contrôle et notre politique de prévention fonctionnent correctement ?

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Je comprends et je partage l'émotion et l'inquiétude des habitants de Rouen ainsi que des acteurs économiques de la région. Il convient cependant de rappeler que l'incendie a été maîtrisé sans sur-accident et que les résultats des analyses dont nous disposons sur l'air, l'eau et les sols, ainsi que les premières mesures réalisées sur les végétaux, n'indiquent aucune anomalie, même si les fumées étaient impressionnantes.

La France bénéficie de la législation la plus la plus protectrice d'Europe : nous appliquons la directive dite Seveso dans sa dernière révision, doublée d'une réglementation nationale mise en œuvre à la suite à l'accident d'AZF, avec les PPRT, qui ont pour objet de réduire le risque à la source. Des mesures sont prises, dans ce cadre, pour la protection des riverains et des activités à proximité du site qui peuvent aller jusqu'à l'expropriation et au droit de délaissement. La grande majorité des PPRT – 98 % d'entre eux – est réalisée, mais les mesures qu'ils impliquent se mettent en œuvre trop lentement, notamment les travaux chez les particuliers, pourtant pris en charge.

Les sites Seveso sont astreints à des fréquences minimales de contrôle. Ils sont inspectés régulièrement, mais peut-être convient-il, après l'accident de Lubrizol, de renforcer certains aspects du contrôle. J'estime, en particulier, anormal qu'il faille autant attendre pour disposer d'une liste de produits. J'ai interpellé le préfet sur ce sujet. Nous aurons également à réfléchir, s'agissant de Normandie Logistique, aux sites qui existaient antérieurement à la législation sur les installations classées et qui peuvent changer de catégorie en fonction des évolutions de la réglementation.

Mme Angèle Prévile. – Il y a plus de quarante ans avait lieu la catastrophe industrielle de Seveso, avec une pollution à la dioxine qui a provoqué un véritable électrochoc. À Rouen, les pompiers ont œuvré pour éviter un sur-accident, mais nous avons

eu à déplorer l'absence d'un plan d'urgence et des lacunes concernant la protection des populations. Quel est alors le bénéfice du classement Seveso ? Selon des témoignages, certains habitants n'ont pas entendu de sirènes ; des enseignants et des élèves se sont rendus dans les établissements scolaires malgré les consignes de confinement. L'incendie s'est déclaré en pleine nuit et, à huit heures du matin, des habitants se promenaient dans le périmètre affecté : cela pose question en matière de protection des populations. Je m'interroge également sur la liste des produits et des molécules qu'ils contiennent. Un industriel connaît évidemment le résultat de la combustion des produits qu'il stocke ! Dans le cadre de la réglementation des sites Seveso, cette liste devrait être obligatoire. Je doute enfin de la pertinence du périmètre de 500 mètres : le panache de fumée sortant de l'usine Lubrizol a largement franchi cette limite. À ce stade, la dioxine n'a pas été détectée, mais la quantité de produits concernée par l'incendie laisse à craindre le pire à plus long terme... Souvenez-vous qu'à Seveso il avait fallu dépolluer la terre sur une large épaisseur.

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Le classement Seveso emporte un certain nombre de conséquences, notamment des études de danger permettant de connaître les polluants à rechercher. Cette réglementation est issue de la catastrophe de Seveso ; elle a ensuite été complétée après la catastrophe d'AZF qui fit 31 morts, plus de 2 000 blessés et endommagea 26 000 logements. Elle vise prioritairement le traitement du risque immédiat que constituent les polluants comme le sulfure d'hydrogène pour la santé et pour l'environnement, mais ne traite peut-être pas suffisamment les risques de moyen et long termes. Nous avons donc interrogé l'Ineris et l'Anses dans la perspective du plan de suivi à moyen et long terme des conséquences sur l'environnement et la santé. L'Ineris nous a confirmé que la liste des produits recherchés était conforme à ce que pouvait produire un tel incendie.

Le classement en Seveso offre également d'importants moyens d'extinction, notamment des dispositifs *sprinkler*, qui n'ont hélas pas permis de prévenir l'incendie de Lubrizol. Enfin, il rend obligatoire un plan d'opération interne (POI) de l'exploitant, mis en œuvre en cas d'incident, ainsi qu'un plan particulier d'intervention (PPI) déclenché par le préfet pour mobiliser les moyens nécessaires. Ces éléments ont permis de contenir l'incendie, limitant son périmètre à 15 % du site, et d'éviter les sur-accidents.

M. Didier Mandelli. – Les différentes procédures en cours permettront de faire la lumière sur ce qui s'est produit et sur les conséquences pour l'environnement et pour les populations. La gestion de l'accident de Lubrizol traduit l'absence totale de culture du risque et d'action de prévention en direction des populations et symbolise la défiance de nos concitoyens vis-à-vis de la parole publique. Nous le vivons depuis longtemps en tant qu'élus locaux et parlementaires... Il aurait, dès lors, été préférable que la communication de l'État s'incarne en un interlocuteur unique, au lieu des multiples interventions auxquelles nous avons assisté. Vous avez évoqué les PPRT, dont la mise en œuvre de certaines mesures tarde. Disposez-vous d'un état des lieux précis du nombre de communes engagées dans un plan communal de sauvegarde (PCS) et disposant d'un dossier d'information communal sur les risques majeurs (Dicrim) ?

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Votre question sort quelque peu du champ de responsabilité de mon ministère. Nous tirerons, avec les ministères de l'intérieur et de la santé, les enseignements de l'accident s'agissant de la gestion de crise, notamment en matière d'information des citoyens. Des sirènes ont été activées, mais leur rôle en cas de risque industriel n'est peut-être pas suffisamment connu. Par ailleurs, les informations doivent être plus rapidement transmises aux professionnels de santé.

La culture du risque doit évidemment être améliorée. L'application effective des PPRT interroge, de même que le rôle des enquêtes publiques auxquelles sont soumises les études de danger et les études d'impact environnemental des sites Seveso. Il existe également, en cas de risque industriel particulier, des commissions de suivi de sites (CSS) qui doivent permettre d'associer les riverains et de les informer régulièrement des dispositions qui sont prises sur les sites. Par ailleurs, l'État fournit une information sur les Dicrim, qui doit donner lieu à des PCS. Si des progrès ont été réalisés en matière de culture du risque industriel, ils demeurent insuffisants. C'est également vrai pour les risques naturels : certains partent par tempête en pleine mer, alors que les alertes ont été données ! Cela peut avoir des conséquences dramatiques, y compris sur la crédibilité de la parole publique. Peut-être devrions-nous envisager des expertises indépendantes et le développement de comités du type de celui que j'installerai prochainement avec Didier Guillaume, qui pourraient notamment prescrire des analyses.

M. Pascal Martin. – L'incendie de Lubrizol s'est déclaré à 3 heures du matin et je me suis rendu sur place à 11 heures, alors que le panache de fumée commençait à passer au-dessus de l'hôtel du département. Les villes se sont construites autour de ces entreprises, venues s'installer en Seine-Maritime pour profiter de l'axe privilégié de la Seine. À quelques centaines de mètres de Lubrizol se construit l'écoquartier Flaubert : est-il raisonnable d'autoriser de telles implantations près d'entreprises qui, par ailleurs, participent au développement économique de la métropole Rouen Normandie et du département de la Seine-Maritime ? La question des autorisations d'urbanisme est accrue par cet accident majeur.

Par ailleurs, le fait d'actionner les sirènes à 4 heures du matin n'aurait interpellé personne. Hormis, progressivement, dans les établissements scolaires, la culture du risque n'est pas partagée. Après l'incendie, l'information des populations doit être reprise de zéro.

La réglementation en matière de lutte contre les incendies s'est construite après des drames comme celui de Seveso, en Italie, en 1976. Au-delà des politiques de prévention, il faut désormais améliorer la prévision, partant du postulat que, sur ces sites, le risque zéro n'existe pas, et imaginer des moyens adaptés pour faire face aux incendies. De fait, plus un incendie est maîtrisé rapidement, moins il cause de dégâts. Il convient, dans ce cadre, de renforcer les équipes de sécurité en interne, comme il en existe chez Lubrizol. Outre les moyens d'extinction comme les *sprinklers*, les moyens humains demeurent indispensables. La coopération entre les différents établissements Seveso implantés sur la métropole Rouen Normandie mérite aussi d'être développée.

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Nous devons effectivement trouver des moyens efficaces d'informer la population, ce qui suppose que chacun soit convenablement tenu au courant des risques et des actions à mener s'ils venaient à se concrétiser. En matière d'urbanisme, les PPRT ont instauré des périmètres autour des entreprises à risque dans lesquels les habitations, voire toute autre installation, sont interdites. Faut-il aller au-delà ? Je vous rappelle que les PPRT sont déjà, bien souvent, considérés comme très contraignants par les collectivités territoriales. C'est également le cas des périmètres fixés par les plans de prévention du risque inondation (PPRI). Les analyses réalisées depuis l'incendie sont rassurantes puisqu'aucun polluant anormal n'a été constaté dans les communes sous panache de fumée, mais ledit panache a eu des retombées jusqu'à Valenciennes. Cela pose la question du périmètre à une échelle bien différente, s'il s'agissait de prendre en compte la pollution diffuse à moyen terme. Dans le cas de Lubrizol, la mutualisation des dispositifs d'intervention que vous évoquez entre les sites de Seine-Maritime a bien fonctionné et nous encourageons sa diffusion sur d'autres territoires.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Je vais m’exprimer en lien avec notre collègue Nelly Tocqueville, retenue en Seine-Maritime. Je partage l’analyse de Didier Mandelli sur l’incohérence de la communication gouvernementale concernant l’incendie : cela a sans doute contribué à susciter des peurs ou, du moins, à les accentuer. La crise n’est pas terminée, car les habitants de Seine-Maritime vivent toujours dans le doute. Nous aurions gagné en temps et en sérénité si cette communication avait été concertée et coordonnée. Nos concitoyens veulent connaître la vérité. Ils s’interrogent sur les dysfonctionnements ayant marqué le début de la crise : ils ont respiré les substances issues de la combustion et certains agents ont nettoyé des locaux scolaires alors que des parents d’élèves recevaient des consignes de confinement. Nelly Tocqueville nous disait, par exemple, que, le 3 octobre, dans sa commune située à quinze kilomètres à l’ouest de Rouen, dans une zone qui n’aurait pas dû être concernée par le panache de fumée, les habitants avaient senti des odeurs et des picotements à la gorge. En outre, des gens du voyage, qui occupent une aire située à 400 mètres de l’usine, n’ont reçu aucune information et n’ont eu droit à aucune protection. L’inquiétude demeure également chez les acteurs économiques. Comment redonner de la confiance à la population ? Les habitants sont désemparés et ne savent pas quel comportement adopter. Les commissions d’information, comprenant des élus, des syndicalistes, des représentants d’associations, des experts et des exploitants de sites, sont compétentes en matière d’information sur la santé et la sécurité des riverains ; elles contribuent à diffuser une culture de sécurité et sont de nature à rassurer les populations en cas d’incident. Hélas, la France n’en compte que cinquante-trois, dont trente-huit sur des sites nucléaires.

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Sauf erreur de ma part, les CSS doivent exister sur tous les sites Seveso de seuil haut. C’est une obligation réglementaire. S’agissant de la gestion de la crise, le préfet a rapidement mis en œuvre, conformément au plan particulier d’intervention, des mesures sur la pollution de l’air qui n’ont pas mis en évidence de concentrations anormales de polluants, ainsi qu’un périmètre de protection de 500 mètres autour du site. Je comprends toutefois les inquiétudes exprimées. Nous allons d’ailleurs diffuser les résultats des prélèvements et des analyses réalisés par l’exploitant, par les pompiers, par les services de l’État et par des experts indépendants, afin de convaincre les populations que les teneurs en polluants demeurent en dessous des seuils d’alerte.

Par ailleurs, Agnès Buzyn a confirmé qu’une étude épidémiologique de long terme serait mise en place, à l’instar de celle qui avait été menée après l’incident de 2013, laquelle n’avait montré aucune conséquence sur la santé.

M. Guillaume Chevrollier. – L’explosion d’une partie de l’usine Lubrizol est une véritable catastrophe industrielle, avec des impacts économiques, humains et agricoles. L’agriculture représente un secteur en crise. Dans le département de la Seine-Maritime, les exploitations sont spécialisées dans la production de lait et dans certaines cultures. L’industrie agro-alimentaire est également bien implantée. Quels sont les risques de séquestre des productions agricoles et de stockage de la production laitière ? Les industriels peuvent-ils exploiter ces produits ? Les interrogations et les inquiétudes de la filière agricole et agro-alimentaire sont nombreuses.

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Le principe est celui du pollueur-payeur : c’est l’exploitant à l’origine du risque de pollution qui paiera. Une réunion était organisée aujourd’hui au ministère de l’agriculture pour étudier quels mécanismes pourraient être mis en place rapidement, sans attendre les décisions d’un tribunal. Dans l’attente du remboursement, l’interprofession laitière a par exemple annoncé qu’elle assurerait la gestion

en temps réel. Mais le ministère de l'agriculture travaille avec l'exploitant, Lubrizol, à ce que les agriculteurs soient indemnisés rapidement.

Pour ce qui concerne la consignation des productions agricoles, les premiers résultats sont rassurants, mais la surveillance doit se poursuivre, la contamination du lait par le fourrage pollué n'étant, par exemple, pas instantanée. Le ministre de l'agriculture avait invité les industriels à assurer la collecte ; certains le font, d'autres pas. S'agissant de produits périssables, une perte de production sera inévitablement constatée ; elle devra être indemnisée – nous mettons la pression sur l'industriel pour que le principe du pollueur-payeur soit respecté.

M. Jérôme Bignon. – Je suis élu de la Somme, une zone riveraine de celle de la catastrophe. Le nuage est passé au-dessus de chez moi, sur une quarantaine de kilomètres ; je n'ai pas mangé de framboises ce week-end, principe de précaution oblige.

Les agriculteurs sont fragiles financièrement ; il faut évidemment les indemniser le plus vite possible. Les déclarations ne suffisent pas. On ne peut pas les laisser se débrouiller seuls, sachant que le lait, par exemple, représente le salaire des petits agriculteurs – toutes les fermes, dans la Somme, n'ont pas mille vaches ! La même chose est vraie, d'ailleurs, pour nos voisins et amis normands, de l'autre côté de la vallée de la Bresle ; nous sommes tous solidaires les uns des autres.

Je voudrais évoquer, par ailleurs, le doute qui habite un certain nombre d'élus et de producteurs locaux. À tel endroit, nous dit-on, le lait des vaches n'est pas propre à la consommation ; à tel autre endroit voisin, nous dit-on aussi, il l'est. On interdit à un agriculteur d'ensiler à tel endroit ; sur la terre voisine, on l'y autorise. Où sont la cohérence et la crédibilité des décisions prises ?

Je serais partisan d'une vision un peu plus globale du problème. Trente-neuf communes, dans la Somme, figurent sur la liste. Or, en termes de cohérence géographique, eu égard au mitage qui caractérise la région, il me paraît invraisemblable de traiter différemment des territoires mitoyens. C'est la fameuse histoire du nuage de Tchernobyl qui se répète : le nuage ne s'est pas arrêté sur le Rhin !

Mme Élisabeth Borne, ministre. – S'agissant des framboises et autres productions naturelles, j'ai saisi l'Office national des forêts (ONF), l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et les agences de l'eau pour qu'elles participent au suivi environnemental de moyen et long terme.

Les préfets ont invité les forces de l'ordre, les collectivités, les agriculteurs, à signaler les retombées de suie constatées ; c'est sur la base de ces signalements que les communes ont été classées dans la liste de celles dans lesquelles les productions agricoles sont consignées. N'aurait-il pas été excessif de consigner toute production dans toutes les communes situées entre Rouen et Valenciennes ?

Peut-être pourrions-nous réfléchir à une méthode plus scientifique, et j'ai bien noté votre préoccupation. Didier Guillaume est totalement mobilisé pour que le préjudice important subi par les agriculteurs soit rapidement pris en charge par Lubrizol.

M. Éric Gold. – S'agissant de la défiance du public à l'égard des informations transmises, force est de constater que, aujourd'hui, si c'est l'entreprise qui informe, elle est,

en tant que partie prenante, peu crédible ; si ce sont les scientifiques, on leur reprochera d'être à la botte d'un lobby ; si c'est le Gouvernement, il sera accusé de vouloir étouffer l'affaire. Même si l'information est transparente, la théorie du complot fera jouer ses effets, à grand renfort de réseaux sociaux.

L'attente du grand public est néanmoins légitime. Je m'interroge sur les procédures actuelles. Elles doivent être revues ; surtout, l'enjeu doit être d'inculquer à nos concitoyens la culture du risque. Tout le processus doit s'assortir de la plus grande transparence, dès le dossier de création, au-delà de la seule enquête publique. Un suivi régulier et obligatoire doit être instauré pour toute activité pouvant comporter un danger, autour d'une instance associant l'ensemble des parties prenantes.

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Sur la méfiance des citoyens, je partage votre constat.

L'information régulière des populations est du ressort des CSS. Manifestement, la circulation de l'information est insuffisante ; comment l'améliorer ? La question est posée. Il faut aussi étudier la façon dont les plans communaux de sauvegarde (PCS) sont mis en œuvre au plus près des citoyens.

Mme Céline Brulin. – Est-il possible que, à la faveur des assouplissements qui ont été évoqués, des entreprises dépassent les seuils autorisés, en l'occurrence les seuils Seveso haut ? Un certain nombre d'articles apparemment très bien renseignés laissent entendre que les seuils auraient été dépassés pour au moins deux produits. Est-ce le cas ?

Vous avez indiqué que vous disposiez désormais de la liste des produits stockés dans l'entreprise qui jouxte Lubrizol, Normandie Logistique. Le préfet, il y a quelques heures encore, faisait état de difficultés à obtenir cette liste. Ces difficultés sont-elles levées ? Le problème est-il désormais simplement de savoir quels produits, parmi ceux de la liste, ont brûlé ?

Vous dites que l'entreprise Normandie Logistique s'est installée antérieurement à la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ; mais c'est le cas pour la quasi-totalité des entreprises. L'usine Lubrizol est en service depuis 1954 ; la réglementation n'était évidemment pas celle qui est aujourd'hui en vigueur.

Lorsqu'une entreprise de stockage jouxte une usine Seveso, il est impératif que l'on sache quels effets cocktail sont susceptibles de se produire.

S'agissant de la collecte du lait, au-delà des difficultés économiques que représente pour les agriculteurs la nécessité de jeter leurs productions – c'est un véritable crève-cœur pour eux –, des engagements ont été pris par le ministre de l'agriculture pour que les coopératives viennent collecter le lait. Ces engagements ne sont pas respectés. Les producteurs doivent jeter eux-mêmes leur lait dans la fosse à purin, pour ne pas dire n'importe où ! Vos propos se veulent rassurants ; mais, si d'aventure le lait était pollué, l'absence de collecte aurait forcément un impact environnemental.

Vous évoquez des pistes sur les plans de prévention des risques technologiques. L'État offre des crédits d'impôt pour aider à la réalisation des travaux nécessaires ; mais, dans certains endroits, les collectivités sont forcées d'avancer la dépense.

En matière de système d'information et d'alerte, les maires sont des vecteurs d'information essentiels. Il est regrettable qu'ils n'aient pas été saisis par le préfet comme ils auraient pu l'être ; ils auraient été des relais d'information extrêmement efficaces.

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Pour ce qui concerne la collecte ou la non-collecte du lait, attendons les analyses. S'il existe un seuil applicable à la quantité de dioxines présente dans les produits alimentaires, il n'existe pas vraiment, en revanche, de norme de référence pour la quantité présente dans l'environnement. Reste que les taux constatés dans l'environnement se situent dans la fourchette habituelle du prélèvement de référence. Personne ne souhaite que l'on doive détruire du lait ; pour autant, il faut se donner le temps de conduire toutes les analyses nécessaires.

S'agissant des maires, l'esprit des plans communaux de sauvegarde est justement de les mettre au cœur de l'information des citoyens sur les risques. C'est bien là le principe du Dicrim élaboré par les préfets. Sans empiéter sur les compétences de mon collègue ministre de l'intérieur, je constate que les douze maires concernés par le panache de fumée ont été prévenus par le préfet ; mais sans doute aurons-nous à tirer des leçons de cette expérience.

Quant aux travaux préconisés dans le cadre des PPRT, aucun problème de financement, à ma connaissance, n'en retarde la mise en œuvre. Un dispositif d'avance sera instauré à partir de 2020.

Je reviens sur votre première question : *quid* des produits stockés sur le site de Normandie Logistique ? Compte tenu du caractère erratique des informations qui nous ont été données, je préfère laisser le temps à l'enquête administrative de remettre à plat les listes qui ont été mises en ligne. Il n'existe aucune contradiction entre mes propos et ceux du préfet : la liste que nous avons rendue publique est celle de l'ensemble des produits stockés sur le site, et le préfet essaie d'obtenir de l'exploitant la liste de ceux qui ont brûlé dans les entrepôts détruits.

M. Alain Fouché. – Cet accident, bien que grave, n'est pas le premier du genre. J'entends dans vos propos la volonté de gérer l'avenir ; je reconnais là la préfète de région que j'ai connue en Poitou-Charentes.

L'administration contrôle les entreprises ; quelle est la fréquence de ces contrôles ? Quel est le nombre d'inspecteurs affectés à ces contrôles ?

Cela a été dit, il est difficile de faire parvenir l'information aux citoyens. J'habite à côté de la centrale nucléaire de Civaux ; je suis pour le nucléaire et n'ai pas hésité à faire construire ma maison à cinq kilomètres de la centrale. Un bruit assourdissant a retenti il y a trois semaines, en pleine nuit ; on a pu constater combien il était difficile pour EDF d'informer la population. Ce n'était rien du tout, mais les gens ont eu peur. Je sais que le Gouvernement y travaille, et les progrès technologiques permettront sans doute d'améliorer l'information – c'est plus facile en centre-ville.

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Les inspecteurs des sites classés sont au nombre de 1 600, représentant 1 300 équivalents temps plein. Ces effectifs ont progressé depuis les années 2000 ; ils sont relativement stables et ne diminueront pas l'an prochain. La fréquence des contrôles est très précisément encadrée pour les sites Seveso : ceux-ci doivent être inspectés au moins une fois par an, et, de fait, ils le sont bien davantage.

En matière d'information, il est impératif de réfléchir à des moyens autres que les sirènes – je pense aux SMS par exemple, même si les expérimentations menées sur le risque terroriste n'ont pas totalement fait leurs preuves. À l'échelle d'une commune, il serait bon que le maire puisse diffuser des informations plus éclairées que ne l'est une simple sirène.

M. Hervé Maurey, président. – Sous réserve que le territoire en question dispose d'une couverture en téléphonie mobile.

Mme Martine Filleul. – Des assouplissements sont possibles depuis août 2018 ; l'usine en question en a bénéficié. J'entends ce que vous dites – les entrepôts concernés par les assouplissements ne sont pas ceux qui ont pris feu. Néanmoins, il est logique de considérer cet assouplissement comme un facteur d'aggravation du risque pour les sites dangereux. L'État est-il en mesure de nous dire quels autres sites ont bénéficié de ces assouplissements réglementaires ?

Je suis sénatrice du Nord, où le nuage est arrivé : là aussi, pas de lait, pas d'œufs, pas de fruits. Les études d'impact ont-elles été menées, dans ce département, comme elles l'ont été dans la région rouennaise ? Il faut s'assurer, en outre, du caractère rigoureux et scientifique de ces études.

L'ancienne région Nord-Pas-de-Calais, qui compte 68 sites Seveso, est concernée au premier chef par les PPRT. Or les mairies se sentent bien seules dans l'exécution de ces plans, en particulier pour ce qui concerne les bâtiments publics : elles n'ont pas les moyens financiers de mettre en œuvre cette réglementation.

Mme Élisabeth Borne, ministre. – La règle générale est celle d'un financement en trois tiers, État, exploitant, collectivité. Peut-être pouvons-nous réfléchir à un mécanisme permettant de lisser les dépenses qui seraient trop importantes pour les collectivités.

Des prélèvements ont bien été effectués par les services du ministère de l'agriculture sur l'ensemble de la zone impactée par les retombées. Nous aurons une conception extensive du suivi à moyen et long terme des conséquences de la catastrophe sur l'environnement et sur la santé. C'est d'ailleurs dans cet esprit que j'ai saisi l'AFB, l'ONF et les deux agences de l'eau concernées, Artois-Picardie et Seine-Normandie, bien au-delà de la seule métropole rouennaise.

Quant aux sites qui ont bénéficié des assouplissements, je ne suis pas, pour le moment, en mesure de vous en fournir la liste ; nos services y travaillent.

M. Christophe Priou. – L'émotionnel n'est pas rationnel ; dès lors que les premières minutes de communication sont ratées, c'est fichu !

Mon assureur m'envoie des SMS à la moindre tempête – quoi de mieux pour faire paniquer les personnes âgées ? Malgré tout, si un assureur peut le faire, ce devrait être dans les cordes de l'État et des élus locaux.

S'agissant de la dimension juridique du problème, des jugements ont été rendus, en France, au fil des catastrophes, où le principe du pollueur-payeur s'est vu appliqué – je pense à l'arrêt « Erika » de 2012. Le législateur, de son côté, a fait son travail ; Bruno Retailleau a, par exemple, déposé une proposition de loi sur le préjudice écologique, qui a été adoptée à l'unanimité et dont le contenu a ensuite été intégré à la loi biodiversité du

8 août 2016, à l'initiative du Sénat. Les entreprises en viennent-elles ou non à considérer qu'il vaut mieux une juste réparation qu'un mauvais procès ?

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Sans préjuger de la concrétisation des engagements annoncés par l'entreprise, je pense qu'elle a bien compris où était son intérêt, sachant qu'elle a une réputation mondiale.

M. Christophe Priou. – C'était le cas de Total à l'époque ! Ses dirigeants avaient préféré attendre le procès.

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Sous réserve, donc, de la concrétisation des bonnes intentions qui ont été annoncées, je pense que Lubrizol a une image à défendre dans de nombreux pays. Son président me disait qu'il était aussi interpellé par ses homologues d'autres entreprises chimiques, et je l'ai moi-même sensibilisé sur les délibérations prises par certains maires, qui commencent à demander que les sites Seveso accueillis par leurs communes déménagent. Chacun a bien en tête qu'un comportement exemplaire est une condition de l'acceptabilité de ce genre d'installations industrielles.

M. Christophe Priou. – Reste à connaître la position des actionnaires...

Mme Élisabeth Borne, ministre. – On peut espérer qu'ils s'intéressent à l'image de leur entreprise sur le long terme.

Mme Françoise Cartron. – Le comité de suivi est une pièce centrale du dispositif d'information. Quel est son périmètre ? Il aura à rassurer les citoyens sur le fait que les engagements pris seront bien tenus sur le long terme ; quelle sera donc sa longévité ? Quel accompagnement sera mis en œuvre à l'horizon de dix ou quinze ans ?

Mme Élisabeth Borne, ministre. – L'objectif de ce comité est d'associer tous les acteurs concernés, parlementaires, collectivités, agriculteurs, associations de protection de l'environnement, riverains, professionnels de santé, au suivi des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de cette catastrophe, à moyen et long terme.

Ce comité a donc vocation à se réunir dans la durée. Il se réunira fréquemment au début – la transparence la plus totale est indispensable –, puis, dans la durée, autant que nécessaire. L'enjeu est vraiment de rassurer ; on peut espérer que, au fil du temps, en fournissant l'information de façon transparente et régulière, les populations soient informées et, si les résultats des analyses continuent à le justifier, rassurées.

M. Ronan Dantec. – Une augmentation des taux de dioxines dans l'air vient d'être annoncée par Atmo Normandie, ce qui ne rassurera probablement pas la population.

J'étais vice-président de Nantes Métropole chargé du risque au moment de la catastrophe d'AZF. Les débats que nous avons aujourd'hui sont pour partie les mêmes que ceux que nous avons alors. Deux problèmes, en particulier, restent pendents. Le premier est celui de l'effet domino. Dans le cas présent, on ne sait pas d'où est parti l'incendie ; si les inspections sont fréquentes sur les sites Seveso, l'effet domino n'est pas vraiment pris en compte, sachant que le traitement de cette question nécessite beaucoup de temps et de moyens humains.

En matière d'alerte, nous sommes, en France, très mauvais. Nous avons, à Nantes, établi un Dicrim. Mais notre pays n'a aucune culture du risque. Nous ne sommes

mobilisés que sur le risque zéro : nous nous contentons de nous demander comment il se fait qu'un incendie soit possible.

Il faut en particulier des réponses communes pour le risque technologique, pour le risque climatique et pour le risque sanitaire. De ce point de vue, madame la ministre, une partie de vos réponses expriment la segmentation de l'État entre ce qui relève du ministère de l'intérieur, du ministère de la santé, du ministère de l'environnement, du ministère de l'agriculture, etc. Si l'on ne casse pas cette logique de silos, on ne peut créer aucune culture du risque. Et je pense vraiment que vous devez, en tant que ministre de l'environnement, être pilote en la matière.

Une méthodologie affinée doit notamment être instaurée, fondée sur le cumul des alertes. Tous les leviers doivent être actionnés en même temps ; aucun ne suffit à lui seul, qu'il s'agisse de la sirène, du message téléphonique ou du message radio. Ce travail doit être mené en liaison avec les réseaux de collectivités territoriales, qui ont une vraie expertise, en partant des bons exemples – je pense à celui du centre de gestion des crises de Nantes.

Si nous ne sortons pas de cette catastrophe armés d'une méthodologie renforcée, les mêmes problèmes se poseront la prochaine fois. Il nous incombe de ne pas rater l'opportunité qui suit, hélas, chaque catastrophe.

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Nous avons forcément des leçons à tirer de la façon dont l'information a circulé. Sans me défausser, et en tant qu'ancienne préfète, j'ai tendance à penser que c'est le rôle du préfet d'assembler les différents silos sur le terrain. Et, en l'occurrence, c'est bien le préfet qui a eu à gérer la crise avec l'ensemble des services de l'État.

Mon ministère se sent évidemment concerné par la culture du risque. La réflexion sur une meilleure prise en compte des risques naturels ou technologiques est sans aucun doute indispensable. Ma longue expérience en matière de gestion des catastrophes me montre que nos concitoyens considèrent aujourd'hui qu'ils sont protégés en toute heure et en tous lieux. Sans affoler tout le monde par des messages intempestifs, il faut que chacun se sente davantage concerné par les comportements à adopter lorsqu'un risque se concrétise.

Quant aux effets domino, en toute logique, ils doivent être pris en compte dans les études de danger réalisées sur les sites Seveso – là encore, un retour d'expérience devra être fait sur ce sujet.

M. Joël Bigot. – Tout a été dit sur la gestion de la crise ; je n'y reviendrai pas.

J'évoquerai la culture de crise, qui n'en est, en France, qu'à ses balbutiements, et reste en particulier très compartimentée – risque industriel, risque d'inondation, risque minier, etc. Les règles d'urbanisme, en outre, tardent à s'adapter : on a construit sur des remblais ou des zones inondables, ce qui crée des zones de fragilité. Quant aux friches industrielles, certaines n'ont pu être réhabilitées ; lorsque l'ancien propriétaire se déclare en faillite, il peut s'écouler une vingtaine d'années avant que le site ne soit déclaré orphelin et pris en charge par l'État.

En matière de gestion du risque, il existe une véritable ingénierie au niveau des collectivités territoriales. J'ai moi-même eu l'occasion d'établir un plan communal de sauvegarde, ma commune étant située le long de la Loire. Je peux vous dire qu'il a fallu, pour

y parvenir, faire œuvre de pédagogie auprès de l'intercommunalité, sachant qu'une inondation ne s'arrête pas aux limites d'une commune.

Le bricolage doit cesser d'être la règle ; cette culture du risque balbutiante doit être structurée et rationalisée, en direction tant des élus que des populations. Certains pensaient ne pas avoir besoin de plan communal de sauvegarde au motif que la Loire n'avait pas débordé depuis vingt ans ! Il faut donc insister sur la pédagogie dans sa dimension pluridisciplinaire. C'est un vaste chantier ; comment comptez-vous l'aborder ?

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Nous avons à progresser, en effet, en matière de culture du risque, ce qui n'est pas exclusif de l'effort réalisé pour sensibiliser les collectivités – nous avons tous en tête des catastrophes qui auraient pu être évitées si l'on n'avait pas construit dans des zones où nos anciens savaient qu'il ne fallait pas construire.

Quand on veut élaborer des documents protecteurs, qui, comme tels, restreignent les possibilités d'urbanisation, les PPRt par exemple, on se heurte à des réticences. Vous avez donc raison de dire qu'il faut sensibiliser, y compris certains élus.

Nous devons, Christophe Castaner et moi, identifier les bonnes pratiques en matière de PCS. Cela permettra d'éviter que chacun ne reparte de zéro et d'accélérer la mise en œuvre de plans efficaces.

M. Hervé Maurey, président. – Merci, madame la ministre, pour vos réponses. La commission d'enquête que nous allons mettre en place essaiera de faire la lumière sur ce qui s'est passé et sur les règles qu'il conviendrait de modifier pour l'avenir.

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

La réunion est close à 20 h 05.

Mercredi 9 octobre 2019

- Présidence de de M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et M. Claude Raynal, vice-président de la commission des finances -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Zones de revitalisation rurale (ZRR) – Communication (publiée à la rubrique de la commission des finances)

Le compte rendu de cette communication est publié à la rubrique de la commission des finances.

La réunion est close à 10h50.

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 9 h 35.

Audition de M. Gilles Roussel, président de la Conférence des présidents d'université (CPU)

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous procédons à la traditionnelle audition du président de la Conférence des présidents d'université (CPU), M. Gilles Roussel, à l'occasion de la rentrée universitaire. Cette rentrée a été marquée, comme les précédentes, par l'arrivée de plus de 30 000 nouveaux étudiants dans l'enseignement supérieur. Leur accueil est un défi à relever pour les universités, dans un contexte budgétaire contraint.

Pour sa deuxième année d'existence, le dispositif Parcoursup a mieux fonctionné, mais des lacunes demeurent, auxquelles nous sommes attentifs : un peu plus de 1 000 candidats étaient encore sans affectation à l'issue de la procédure. Pour la prochaine édition, la ministre a annoncé l'entrée de nouvelles formations sur la plateforme, la création d'un dispositif d'accompagnement des candidats en reprise d'études et la mise en place d'une signalétique sur les formations. Nous l'auditionnerons prochainement.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 prévoit la revalorisation des bourses sur critères sociaux et la généralisation du dialogue stratégique et de gestion entre l'État et les universités. L'année 2020 sera aussi celle de la loi de programmation de la recherche. En tant que premier opérateur public de recherche, les universités seront directement concernées. Votre organisation vient de publier des propositions autour de trois thématiques : l'investissement dans l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, la dynamisation des territoires par la recherche et la formation et la confiance renouvelée aux universités.

Sur tous ces sujets, mes collègues et moi-même sommes très intéressés de vous entendre.

M. Gilles Roussel, président de la Conférence des présidents d'université. – C'est un honneur et un plaisir de venir représenter devant vous les 130 présidents d'établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche, pour vous donner quelques éléments sur la rentrée universitaire.

Je commencerai par saluer le travail de votre commission, qui a considérablement enrichi la législation sur l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, à travers notamment la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (ORE), la loi pour une École de la confiance, la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, et la loi portant réforme de l'apprentissage et de la formation continue. D'autres textes (loi sur la fonction publique, loi sur la santé, loi sur le plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises – Pacte-, loi pour un État au service d'une société de confiance) ont également eu une incidence sur notre secteur. Vous le voyez, ces dernières années, notre communauté et les équipes de la CPU ont été très sollicitées – et elles demeurent très mobilisées.

Le premier fait marquant de cette rentrée est l'augmentation continue, à un rythme dynamique, des effectifs étudiants, avec 32 700 étudiants supplémentaires cette année, qui se sont très majoritairement inscrits dans les universités. L'université française, qui œuvre à la démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur, est donc attractive et représente un vrai choix pour les jeunes et leurs familles.

Cette rentrée 2019 correspond également à la deuxième année de Parcoursup : près de 900 000 candidats se sont inscrits, ce qui correspond à une augmentation de 10 % par rapport aux effectifs de 2018, dont une partie provient de l'élargissement du périmètre des formations proposées – avec notamment les formations d'infirmier. Ils regroupent près de 640 000 bacheliers et 150 000 candidats en réorientation ou scolarisés à l'étranger. De l'avis de la CPU, Parcoursup permet un meilleur accompagnement des candidats. Cette deuxième session a incontestablement fonctionné plus vite et mieux que l'an passé. Les universités se sont davantage inscrites dans un processus d'orientation positive, et la consolidation des liens entre l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur a été progressivement renforcée.

La CPU reste cependant attentive à ses conditions d'amélioration pour les années à venir. Parcoursup doit continuer à faire l'objet d'une évaluation régulière associant établissements et différentes parties prenantes – dont les parlementaires. L'intervention humaine dans la procédure est essentielle : commissions pour l'examen de candidatures aux profils très diversifiés, classement des candidats, mais aussi accompagnement par les professeurs principaux dans les lycées ou, plus tard, par les équipes réunies au niveau des rectorats au sein des commissions d'accès à l'enseignement supérieur, qui ont permis à de nombreux étudiants de trouver des places à la fin de l'été.

La CPU veillera aussi aux moyens nécessaires à la mise en œuvre globale de cette réforme pour les parcours personnalisés, qu'on appelle les « oui, si ». La plupart des universités investies ont inséré ces différentes modalités de remédiation dans leur projet de nouveaux cursus universitaires financés par le programme d'investissements d'avenir. Parmi les moyens déployés figurent des tests de positionnement à l'entrée, du tutorat, ou des programmes de réorientation renforcés.

C'est toujours avec l'objectif de conduire les étudiants vers la réussite et l'insertion professionnelle que la CPU a soutenu l'arrêté relatif au diplôme national de Licence et celui qui concerne les licences professionnelles, avec la création d'un parcours, spécifique aux IUT, de *Bachelor* universitaire de technologie. Mais pour réussir ses examens, il faut tirer profit de tout le temps passé à l'université. J'en viens donc à un point essentiel qui est celui de la vie étudiante et de la vie de campus.

La contribution des étudiants, instaurée par la loi ORE, marque un changement radical dans le mode de financement de la vie étudiante comme dans son mode de gouvernance. Cette année, les étudiants payent 91 euros au titre de la contribution à la vie étudiante et de campus (CVEC) et sont associés à toutes les instances qui programment et contrôlent les actions financées grâce à cette taxe. Chaque université devra faire des choix d'utilisation en lien avec sa politique de vie étudiante et en accord avec les étudiants. La CVEC doit être l'occasion d'un changement d'échelle concernant l'ampleur et la durée des projets. C'est une mutation majeure, peu souvent soulignée.

Nous demeurons particulièrement exigeants pour que l'ensemble de ces moyens finance effectivement la vie étudiante. Aussi la CPU salue-t-elle la prise en compte, dans le PLF pour 2020, des montants estimés en termes de collecte sur la CVEC. Nous espérons que

le projet de loi de finances rectificative pour 2019 prendra en compte les montants prélevés. Il serait regrettable de demander aux étudiants de participer au remboursement de la dette de l'État : je compte sur votre vigilance !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous y veillerons.

M. Gilles Roussel. – Améliorer la vie étudiante, c'est aussi veiller au bien-être et à la sécurité de nos étudiantes et étudiants. Je souhaite de nouveau condamner très fermement tous les actes à caractère sexiste, dégradant ou humiliant effectués lors de week-ends d'intégration. La CPU et les présidents d'universités sont très vigilants sur ce point.

Cette rentrée universitaire est aussi marquée par l'application du plan « Bienvenue en France ». Le système d'enseignement supérieur dans le monde a profondément évolué ces vingt dernières années. La mobilité internationale des étudiants a fortement progressé et un véritable marché international de la formation s'est mis en place. Cette mobilité est aussi un vrai outil de rayonnement et de promotion de notre langue et de notre culture.

La France était, en 2016, le quatrième pays d'accueil derrière les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Australie, et le premier pour l'accueil des étudiants non anglophones. Quelque 343 400 étudiants étrangers étaient inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur, dont 240 000 dans nos universités. Notre pays se situe par ailleurs au troisième rang mondial pour l'accueil des doctorants étrangers, qui représentent 42 % de nos effectifs inscrits en thèse, même si le nombre de doctorants internationaux a diminué de 8 % entre 2012 et 2017 ; nous devons en reparler lors du débat sur la loi de programmation pluriannuelle de la recherche.

Mais notre position s'affaiblit. Avec une croissance du nombre d'étudiants inscrits de 4,5 % par an, la France se situe bien en-dessous de la moyenne mondiale, et ce alors que de nouveaux acteurs entrent sur le marché, comme la Chine, l'Arabie saoudite ou la Turquie.

C'est sur ce constat, partagé par tous, que le Gouvernement a présenté en novembre 2018 le plan « Bienvenue en France ». La CPU s'est réjouie de la mise en place d'une stratégie globale dans ce domaine, dont nos établissements peuvent s'inspirer, dans un contexte mondial de très forte concurrence sur les flux internationaux d'étudiants.

Mais la CPU regrette la décision prise par l'État d'augmenter les droits d'inscription des étudiants provenant de pays non-membres de l'Union européenne. Il est encore difficile d'en apprécier tous les effets, mais il serait regrettable que des jeunes méritants et à fort potentiel se voient fermer les portes de l'enseignement supérieur et de la recherche français pour des raisons économiques. Il serait également dommage de donner de la France l'image d'un pays qui se referme sur lui-même – sans oublier l'enjeu de la francophonie.

Le plan « Bienvenue en France » fait actuellement l'objet d'un premier bilan effectué par le ministère de l'enseignement supérieur. Nous attendons avec impatience les chiffres de Campus France prévus pour fin octobre, ainsi que ceux des inscriptions dans nos établissements. Pour l'instant, seule une université sur 73 a appliqué de façon systématique la hausse des droits d'inscription pour les étudiants issus de pays non-membres de l'Union européenne, et six autres ont appliqué les droits de façon différenciée.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Notre commission avait demandé un moratoire sur l'application de ces dispositions.

M. Gilles Roussel. – La CPU aussi. J'ai longuement discuté de cette question avec les membres de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale. Il en va de la défense de la francophonie !

Toujours sur le plan international, nous avons des éléments très positifs : seize établissements français engagés dans quatorze des dix-sept alliances sélectionnées par la Commission européenne ont été retenus. Ces résultats font de la France le premier bénéficiaire de cette initiative, devant l'Allemagne – et, bien sûr, le Royaume-Uni, marginalisé par le Brexit.

Plusieurs autres réformes vont nous animer en cette rentrée, notamment celle du premier cycle des études en santé qui a pour objectifs le décloisonnement des études de santé grâce à une meilleure articulation entre les différents parcours disciplinaires, et la diversification des profils des étudiants recrutés avec la fin de la sélection par concours. Dès la rentrée 2020, nous mettrons en place le nouveau dispositif. La CPU a toutefois identifié trois points de préoccupation : la mise en œuvre doit être faite très rapidement, le budget spécifique de 6 millions d'euros est insuffisant, et un nombre important d'étudiants non retenus en études de santé devront être orientés vers des filières dont beaucoup – comme le droit – sont déjà en tension.

Bref, nos objectifs sont nombreux. Pour les atteindre sereinement, il nous faut un accompagnement, un engagement de l'État.

Les contrats de plan État-région (CPER) à venir ont vu leurs modalités fixées par une lettre très récente du Premier ministre. Le montant alloué sera d'1,4 milliard d'euros, dont 24 millions d'euros pour la vie étudiante et 260 millions d'euros pour la recherche, soit un montant à peu près identique à celui des CPER en cours – mais pour une année supplémentaire. Le délai de réponse est particulièrement contraint, puisque nous devons faire remonter les projets avant la fin d'octobre 2019, or ils ne sont pas totalement finalisés. Si la CPU est attachée au principe même des CPER, qui sont des instruments structurant du lien entre universités et régions, associant le cas échéant d'autres collectivités territoriales, l'absence de stratégie patrimoniale et de vision de long terme, alors même que la situation financière des universités est fragile, pose problème. Soyons clairs : les CPER ne permettront pas de rénover les campus à la hauteur des ambitions nationales, notamment d'un point de vue environnemental. Nous regrettons que dans le PLF ne figure aucune mesure pour accompagner véritablement les établissements d'enseignement supérieur et de recherche dans la rénovation énergétique de leur patrimoine, qui représente un tiers de l'immobilier de l'État. Je pense notamment au droit à l'emprunt ou à des fonds d'amorçage.

J'en viens à la réforme du crédit d'impôt sur le mécénat d'entreprise. Le mécénat permet aujourd'hui aux universités, grâce à leurs fondations, de développer des partenariats avec le monde socio-économique et de financer des projets importants : chaires, projets de recherche, formations innovantes, bourses et équipements. Les entreprises représentent 87 % du financement des fondations des universités. Le projet de réforme risque de couper les ailes d'une dynamique naissante – la plupart des fondations ont été créées depuis 2009 – et va à l'encontre des actions en cours visant à diversifier les ressources des universités. La CPU appelle donc à prévoir une exception à cette mesure pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation – et nul doute que la culture soit aussi concernée.

Le programme 150 porte la quasi-totalité de la subvention pour charges de service public versée aux établissements d'enseignement supérieur. L'absence de prise en compte, dans le budget, des effectifs supplémentaires d'étudiants, alors même que ceux-ci sont prévus et prévisibles, conduit à fragiliser fortement les universités françaises. Entre 2011 et 2018, si le montant global a augmenté, l'accroissement des effectifs fait que le budget annuel investi par l'État pour chaque étudiant a diminué, passant d'environ 11 106 euros à un peu plus de 10 330 euros par an, soit 800 euros de moins par étudiant. L'État fait ainsi supporter depuis 2011 l'accroissement des effectifs étudiants au budget de fonctionnement des universités. Et la dépense moyenne par étudiant à l'université est plus basse que la moyenne des pays de l'OCDE.

Les moyens supplémentaires dont bénéficieront les établissements en 2020 s'élèvent à 160 millions d'euros. Ils doivent financer le plan étudiant et la loi ORE, la réforme des études de santé ou encore les mesures relatives à la masse salariale, qu'elles correspondent à des mesures nouvelles ou qu'elles soient tendanciennes. Les coûts supplémentaires que les universités vont devoir assumer seront supérieurs d'un peu moins de 100 millions d'euros à cette augmentation. En effet, la CPU a évalué à plus de 250 millions d'euros les besoins des universités pour mener à bien leur mission de service public dans des conditions déjà tendues.

En 2020, le Gouvernement prévoit une hausse de 1,17 % du budget des universités sans compter l'inflation. Il attribue 142,5 millions d'euros aux crédits de la mission interministérielle « Recherche et Enseignement supérieur » pour financer spécifiquement le Plan Étudiant, dont 43 millions d'euros pour la réussite étudiante ; 50 millions d'euros pour le dispositif « Parcours professionnels, carrières et rémunération » et la reconnaissance de l'investissement pédagogique des enseignants-chercheurs ; 50 millions d'euros sont aussi prévus pour financer le dialogue stratégique et de gestion. Pour financer la réforme des études de santé, que j'ai évoquée parmi les grands projets de l'année, une enveloppe spécifique de 6 millions d'euros est prévue. Elle devra nécessairement être abondée, d'autant qu'elle est fléchée uniquement vers les universités dotées de facultés de santé.

Contrairement aux années précédentes, et inversement à ce que l'on constate sur les autres programmes, il n'y a aucune décomposition claire des moyens nouveaux alloués dans le PLF pour 2020, ce qui suscite des interrogations. De plus, la CPU aurait souhaité, dès 2020, un abondement significatif des moyens d'intervention de l'Agence nationale de la recherche, dans la perspective du projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche.

Ce texte ambitionne de donner à nos scientifiques, donc à la France, les instruments pour concourir à armes égales dans la compétition mondiale. L'État doit jouer son rôle. L'enseignement supérieur et la recherche ne sont pas des investissements comme les autres. Mais, avec 2,27 % du PIB consacré à la recherche intérieure, la France est en-deçà de l'objectif de 3 % fixé par l'Union européenne. Permettez-moi de tirer la sonnette d'alarme : les groupes de travail ont rendu leurs travaux il y a quelques jours. Ce n'est pas une revendication catégorielle, c'est un enjeu pour la France !

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

M. Gilles Roussel. – Pourtant, nous sommes inaudibles. Même les spécialistes n'ont pas entendu parler de ces rapports.

M. Stéphane Piednoir. – Proposez un grand débat !

M. Gilles Roussel. – J’aimerais en rire avec vous, mais la question est sérieuse et je suis très pessimiste. La recherche touche aussi bien l’intelligence artificielle que la biodiversité ou les *fake news*...

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Vous voulez dire les infox !

M. Gilles Roussel. – Vous avez raison, défendons la francophonie ! Bien qu’un récent sondage montre que 97 % des Français considèrent la recherche comme très importante, nous en parlons très peu. Les universités sont le premier opérateur public de recherche en France. Elles rassemblent près de 61 000 chercheurs, 3 000 laboratoires et 74 000 doctorants, qui touchent 1 400 euros par mois... La recherche dynamise aussi les territoires, comme l’ont montré maintes études, et permet de répondre à de nombreuses problématiques : ainsi, de l’université de Rouen Normandie après l’incendie récent...

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci de nous faire partager votre passion, monsieur le président. Nous serons mobilisés sur ce prochain projet de loi.

Je vais tout d’abord donner la parole à notre rapporteur sur les crédits de l’enseignement supérieur, M. Stéphane Piednoir, puis à M. Jacques Groperrin, rapporteur sur les crédits de l’enseignement scolaire, chargé du travail de suivi de la loi ORE, à Mme Laure Darcos, rapporteure sur les crédits de la recherche, et à M. Laurent Lafon, rapporteur pour avis sur les crédits des études médicales.

M. Stéphane Piednoir. – Merci pour cette présentation synthétique et exhaustive. Le dispositif « oui, si » doit permettre aux étudiants d’entrer dans les cursus qu’ils souhaitent, mais pour lesquels ils ne remplissent pas tous les critères. Même si le niveau de déploiement de ce dispositif diffère selon les universités, peut-on tirer de premières conclusions ?

M. Gilles Roussel. – Le nombre de dispositifs déployés est en augmentation, et les universités s’en emparent grâce aux moyens supplémentaires qui leur sont affectés. Nous n’avons pas encore de bilan consolidé, car les notes ne sont pas toutes saisies avant l’été, et nous n’avons pas de système d’information global. Les retours d’expérience ponctuels montrent déjà une assiduité améliorée. La réussite est-elle meilleure ? Difficile à dire, car le cursus est sur mesure, et nous ne savons mesurer que la réussite de la première année de licence. Pour l’instant, le dispositif monte en puissance.

M. Stéphane Piednoir. – La Cour des comptes avait alerté en mai 2018 sur la situation financière difficile de sept universités. Où en sont-elles ? Au-delà de la dotation de l’État, il y a les fondations, le mécénat... Avez-vous quantifié les effets du projet de réforme concernant les dons supérieurs à 2 millions d’euros ? Le plan « Bienvenue en France » augmentait les droits pour les étudiants étrangers. La plupart des universités ont contourné le dispositif. Est-ce tenable sur plusieurs années ?

M. Gilles Roussel. – En moyenne, la situation financière des universités est stable. Le retour à l’équilibre de celles qui sont en déficit se fait par des mesures souvent drastiques de gel des embauches, ce qui est problématique dans un contexte d’accroissement du nombre d’étudiants – mais cela prouve que les universités savent se gérer. Elles sont investies dans la recherche de nouvelles ressources propres. La loi pour la Liberté de choisir son avenir professionnel aura une incidence forte : la qualité de nos diplômés devrait rendre

les universités attractives. Quant au dispositif « Bienvenue en France », il est probable que certaines universités pourront continuer à exonérer 10 % des étudiants, voire la totalité s'il y a peu d'étudiants étrangers.

M. Stéphane Piednoir. – Le PLF 2020 prévoit 6 millions d'euros pour les mineures santé. Selon vous, quel budget serait nécessaire ?

M. Gilles Roussel. – Nous ne disposons pas d'un chiffrage précis, mais nous pensons qu'une vingtaine de millions d'euros seraient nécessaires. L'enjeu est aussi d'irriguer l'ensemble des territoires.

M. Jacques Groperrin. – Bravo pour l'accueil des quelque 900 000 lycéens passés par la plate-forme !

En janvier dernier, à l'occasion de la réforme du baccalauréat, une charte a été signée par toutes les parties concernées – ministère, CPU, conférence des grandes écoles, conférence des directeurs d'écoles françaises d'ingénieurs, association des proviseurs de lycées à classes préparatoires aux grandes écoles – afin de garantir une approche collective et partagée des enjeux de cette réforme. Quelles ont été les premières applications de cette charte ?

M. Gilles Roussel. – Parcoursup a renforcé le lien entre lycées, universités et rectorats. Les « oui, si » ont été utilisés pour mettre en place des accompagnements pour les étudiants qui auraient choisi des options éloignées de la filière de leur choix. Cela dit, vu le nombre de réformes concomitantes, chaque établissement établit ses priorités. Mais celle qui concerne l'ensemble de nos premières années, c'est la réforme des études de santé. Nous devons mettre en place des mineures dans nos cursus... Tout ne sera pas achevé en 2021 !

M. Jacques Groperrin. – *Quid* de l'application de la charte ?

M. Gilles Roussel. – Elle n'a pas encore donné lieu à des applications concrètes.

M. Laurent Lafon. – Un des objectifs de la réforme est la diversification des profils entre majeures et mineures. Un objectif de 60 / 40 avait été énoncé. Y a-t-il une demande des universités de développer les mineures qui, faute de moyens, ne pourrait être réalisée ? Même question sur la formation professionnelle : y a-t-il des offres de formation à l'étude qui pourraient ne pas se réaliser faute de crédits ?

M. Gilles Roussel. – Je crains qu'il ne soit déjà trop tard : nous sommes en train d'ouvrir Parcoursup pour 2020. Nous afficherons les mineures santé dans les mois qui viennent. Là où il n'y a pas de cursus de médecine, il est difficile d'envisager de les mettre en place sans budget spécifique. Et dans deux mois, il sera trop tard, quelles que soient les modalités retenues. Pour la formation professionnelle, nous avons des dispositifs qui fonctionnent, mais nous ne sommes pas certains que leur financement demeurera au sein de l'université, même si la qualité de nos diplômés est reconnue.

Mme Laure Darcos. – J'ai été très intéressée par vos propositions sur le futur projet de loi de programmation. Quand vous demandez une augmentation de crédits de 1 milliard d'euros par an, pour atteindre les 3 % du PIB, ou quand vous plaidez pour une revalorisation des débuts de carrière, afin d'endiguer la fuite des cerveaux, avez-vous eu le sentiment d'avoir une oreille attentive – voire déterminée – chez le Premier ministre et la ministre ? Par ailleurs, il y a sans doute des blocages dans le dialogue de gestion avec les

pouvoirs publics. Sur le plateau de Saclay, l'Université de Paris-Sud a un très bon rang dans le classement de Shanghai. C'est en partie parce que les établissements publics viennent recruter ses étudiants et ses chercheurs. Les universités ne devraient-elles pas mieux coordonner ces recrutements ?

M. Gilles Roussel. – Les propositions de la CPU ont été largement reprises par les groupes de travail sur la future loi. Cela prouve que les universités sont acteurs du changement ! Je n'ai aucun doute sur l'engagement de la ministre à nos côtés. L'objectif d'atteindre 3 % du PIB est européen, et nul ne le conteste. Le Premier ministre est aussi très volontaire, et s'engage fortement à titre personnel, ce dont nous nous réjouissons, mais nous n'avons aucun engagement ferme de sa part... Nous comptons donc sur le soutien de la représentation nationale. Oui, les universités sont des acteurs territoriaux, et la politique nationale de recherche doit en tenir compte. Certaines logiques de chapelle ont pu conduire à revoir à la baisse nos propositions en la matière. L'important est que l'on continue à avancer !

M. Pierre Ouzoulias. – Merci pour le bilan très juste que vous avez présenté. Il montre bien le décrochage de la science française par rapport à nos homologues européens, situation qui impose des mesures énergiques. Je souhaite vous interroger sur le doctorat. Le nombre de doctorants inscrits dans nos universités a baissé de 15 % en dix ans – de 35 % en sciences humaines et sociales. Aucun grand pays n'a connu une telle hémorragie. Résultat : nos écoles doctorales fonctionnent largement grâce à des étudiants étrangers, qui représentent parfois 70 %, voire 80 % des effectifs. Le corollaire de ces observations est que le taux d'emploi des doctorants dans la fonction publique territoriale et nationale est inférieur à 1 % - encore une spécificité française. Et l'ENA compte à peine 0,5 % de docteurs. Quant à la rémunération, elle est souvent nulle pour les doctorants en sciences humaines et sociales, et variable pour ceux qui bénéficient d'une convention industrielle de formation par la recherche. Dans les entreprises, le doctorant est assimilé à un ingénieur, ce qui n'est pas exact. Je signale enfin que la moitié des dirigeants des GAFAs sont docteurs – contre 1 à 2 % des dirigeants français... Que souhaiteriez-vous inscrire dans la loi pour revaloriser les doctorats ?

Mme Sylvie Robert. – Que pensez-vous du pilotage de la recherche dans notre pays ? Nous avons travaillé sur le dispositif « Bienvenue en France ». Les universités qui ont utilisé leurs 10 % n'auront plus la possibilité de le faire l'an prochain. Et les quelque 14 000 exonérations du corps diplomatique vont les priver d'autant de ressources. Pour l'instant, il est difficile de mesurer l'impact de ce dispositif car les universités ne l'ont guère appliqué. Par ailleurs, le patrimoine des universités est souvent vieillissant, et nécessite une rénovation énergétique, sans parler des problèmes de place posés par l'accroissement du nombre d'étudiants. Y a-t-il un plan d'action en la matière ? Cela concerne tous nos territoires. Il faudrait agir dès le PLF, et dans le prochain CPER.

Mme Françoise Laborde. – On dit que nous n'avons pas de pétrole mais des idées... Mais nous avons trop d'idées, et pas d'euros pour les financer ! Je souhaite revenir sur le harcèlement. En 2013, nous avons formulé des recommandations, qui n'ont pas toutes été adoptées. Nous demandions notamment une enquête statistique spécifique pour concevoir une politique de prévention. Un amendement avait été déposé, sur la réforme des procédures disciplinaires. C'est bien, mais il faut aussi de la prévention. Ce qu'on appelait bizutage se nomme aujourd'hui week-end d'intégration. Quelle différence ? Il faut des actions spécifiques.

Mme Sonia de la Provôté. – Le contenu de la mineure santé a-t-il été défini ? Il y a une grande disparité dans sa mise en œuvre, dans plusieurs licences différentes de surcroît.

Les profils des futurs professionnels de santé ne seront donc pas homogènes. La CVEC est bel et bien une taxe pour les étudiants, y compris dans les écoles privées, alors que celles-ci n'en auront pas l'usage. Or certains étudiants n'ont pas les moyens de la payer. Le grand plan d'investissement 2018-2022 intervient dans le financement de la recherche. Il faut une stratégie commune, notamment avec le secteur privé, ce qui permettrait de multiplier les équipes mixtes.

Mme Maryvonne Blondin. – L'Union européenne a aussi sélectionné des universités moyennes, comme celle de Rennes-I. Quel est le devenir des centres de formation continue au sein des universités ? L'un d'entre eux, en Bretagne, accueille quelque 7 000 stagiaires. La première année, le service d'orientation des universités est très actif. Les 91 euros de contribution à la vie étudiante financent-ils aussi la prévention de santé ? On voit revenir des maladies qu'on croyait éradiquées, et nous accueillons des étudiants étrangers...

M. Gilles Roussel. – Outre le doctorat, c'est tout le début de carrière qu'il faudrait revaloriser ! Mais si l'on augmente la rémunération des doctorants, il atteindra celui des attachés temporaires d'enseignement et de recherche, qui font 192 heures de cours. Si l'on augmente ces derniers, il faudra revaloriser le traitement des maîtres de conférences, et ainsi de suite. Et il y a des absurdités : alors que les doctorants font 64 heures de cours et les attachés temporaires d'enseignement et de recherche, 192 heures, les nouveaux maîtres de conférences bénéficient d'une décharge de 50 heures pour se former à l'enseignement ! Il faut revoir tout le début de carrière. Nous avons fait des propositions à la mission Thiriez pour une meilleure reconnaissance du doctorat dans la fonction publique. Déjà, un troisième concours pour les doctorants se met en place à l'ENA. Les entreprises, aussi, reconnaissent peu le doctorat. Nous devons mieux identifier les compétences qu'il confère : capacité à documenter, à synthétiser, à travailler sur des sujets ouverts et sans réponse évidente...

Nous plaçons pour un pilotage territorial de la recherche, couplé aux stratégies de chaque établissement. Pour autant, nous avons besoin d'une stratégie nationale : l'État doit donner de grandes orientations. Par exemple, on s'est aperçu lors de la crise en Ukraine que nous n'avions plus de spécialistes de ce pays !

Les 10 % d'exonération seront vite atteints. La CPU réfléchit aux critères d'exonération. L'université de Rennes-I, par exemple, les organise de manière à favoriser la francophonie. D'autres universités privilégient le master... Chacune doit structurer les exonérations en fonction de sa stratégie, et de ses partenariats avec des universités étrangères. D'ailleurs, il faut penser plus globalement l'accueil des étudiants étrangers. Certains arrivent avec deux mois de retard, le temps d'obtenir leur visa – et on s'étonne qu'ils réussissent moins bien ! Le plan « Bienvenue en France » met l'accent sur la nécessité d'une stratégie globale en la matière, différenciée pour chaque établissement, et cohérente avec ses autres orientations.

Nous demandons à pouvoir emprunter plus facilement auprès de prêteurs publics pour financer des projets de rénovation énergétique. Le plan « Pic 2030 » prévoit de financer les travaux par les économies réalisées, mais il faut un fonds d'amorçage – ou une capacité d'emprunt. Un bâtiment rénové récemment dans le cadre d'un partenariat public-privé dégage 80 % d'économies sur les flux énergétiques. Le coût de l'énergie ne pouvant qu'augmenter, de tels investissements sont judicieux.

Le dernier cas de harcèlement concernait Rennes-II. Pourtant, l'université avait instauré des procédures et prévenu les organisateurs du week-end d'intégration. Cela n'a pas

suffi. Les universités se sont emparées du sujet, en tous cas, et prennent des mesures de prévention. Le nombre de procédures disciplinaires augmente, ce qui reflète davantage une libération de la parole qu'une hausse du nombre de cas.

La diversification des profils est un vrai sujet. La CVEC bénéficie d'un financement des Crous. Mais seules les universités semblent s'en soucier : les écoles ne participent pas aux réunions. Il est vrai qu'elles gèrent la vie étudiante séparément. Quant aux 91 euros, ils se substituent aux quelque 200 euros de sécurité sociale, que les étudiants ne paient plus. Et la CVEC finance aussi de la prévention en matière de santé.

Les centres de formation continue rapprochent de plus en plus celle-ci de la formation initiale. Il y a une vraie demande.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci. Bonne rentrée à vous ! Sachez que nous sommes très mobilisés sur tous ces dossiers.

M. Gilles Roussel. – J'en profite pour vous renouveler notre invitation à venir visiter nos universités. Vous êtes les bienvenus !

**Mission d'information sur les nouveaux territoires de l'éducation -
Présentation du rapport d'information (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 20.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 9 octobre 2019

- Présidence de M. Claude Raynal, vice-président de la commission des finances, et de M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Zones de revitalisation rurale (ZRR) - Communication

M. Claude Raynal, président. – Nos deux commissions sont réunies ce matin afin d'entendre une communication de nos collègues M. Bernard Delcros, Mme Frédérique Espagnac et M. Rémy Pointereau sur les zones de revitalisation rurale (ZRR). Lors de sa réunion du 22 janvier dernier, la commission des finances a confié la réalisation d'un contrôle budgétaire sur ce sujet à deux de ses commissaires : M. Bernard Delcros, rapporteur spécial des programmes 112 et 162 relatifs à l'aménagement du territoire au sein de la mission « Cohésion des territoires », et Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale de la mission « Économie ». Dans le même temps, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable avait chargé M. Rémy Pointereau de réaliser un contrôle sur le sujet. Aussi, nos deux commissions ont décidé d'unir leurs forces. Nous nous en félicitons, car cette méthode de travail inter-commissions et transpartisane reflète parfaitement l'esprit qui anime les travaux du Sénat. En l'espace de cinq mois, nos trois rapporteurs ont mené une douzaine d'auditions et effectué deux déplacements, entendant ainsi, au Sénat et sur le terrain, dans les ZRR elles-mêmes, plus d'une centaine de personnes.

Les ZRR intéressent tout particulièrement la commission des finances, puisqu'elles recouvrent à ce jour plusieurs mesures d'incitation fiscale, deux mesures d'exonération de charges sociales, une majoration partielle de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et une série de dispositifs destinés à favoriser le développement des territoires concernés. Le coût global annuel de ce dispositif peut être estimé en 2018 à plus de 300 millions d'euros, répartis en 145 millions d'euros d'exonérations d'impôt sur les bénéficiaires, 118 millions d'euros d'exonérations de cotisations sociales et une cinquantaine de millions d'euros pour les autres mesures.

La restitution de ce travail de contrôle intervient à point nommé. Le principal dispositif d'exonération fiscale prévu en ZRR prendra automatiquement fin au 31 décembre 2020, s'il n'est pas renouvelé par le législateur. En outre, l'examen en commission du projet de loi de finances (PLF) pour 2020 vient de démarrer à l'Assemblée nationale et le sujet des ZRR y fera probablement débat. Nous entendrons donc beaucoup parler de ce sujet dans les prochaines semaines.

M. Hervé Maurey, président. – Je me réjouis que nous ayons pu unir nos efforts afin d'apporter nos éclairages respectifs sur les ZRR. Notre commission, et tout particulièrement notre collègue Rémy Pointereau, souhaitait mener une étude sur ce sujet. Compte tenu des initiatives de la commission des finances, il nous a semblé logique, cohérent et pertinent de réaliser un travail commun. Celui-ci s'inscrit dans le droit fil des travaux de notre commission, je pense par exemple au rapport de notre commission *Aménagement du*

territoire : plus que jamais une nécessité, que j'avais publié avec Louis-Jean de Nicolaÿ en octobre 2017, dans lequel nous regrettons que les ZRR n'aient pas fait l'objet d'une réforme plus ambitieuse en 2015, réforme qui semblait alors essentiellement guidée par des préoccupations budgétaires, ciblées sur les critères d'éligibilité, privilégiant une approche intercommunale – qui n'était pas la meilleure selon nous...

Depuis la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) de 1995, les ZRR sont un élément d'attractivité pour les territoires ruraux et un moyen de résorption de leurs fragilités structurelles. Nous sommes passées de 11 688 communes classées en 1995 à près de 18 000 communes en 2019 mais 4 000 communes sortiront du classement au 1^{er} juillet 2020 tandis que le principal dispositif d'exonération fiscale prévu en ZRR prendra fin au 31 décembre 2020 s'il n'est pas expressément renouvelé par le législateur. Par ailleurs, des doutes persistent sur les intentions du Gouvernement et de la majorité présidentielle. Nous espérons que l'examen du PLF pour 2020 permettra d'y voir plus clair. Je salue la qualité et l'importance du travail des rapporteurs, en parfaite coordination.

M. Bernard Delcros, rapporteur. – Au cours des quinze dernières années, les outils financiers en faveur du secteur rural se sont peu à peu étioyés : le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), qui a fusionné six fonds précédents a fondu comme neige au soleil, alors qu'il aurait dû être le principal outil d'aménagement du territoire. Les pôles d'excellence rurale et le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (Fisac) ont disparu, et les contrats de ruralité, mis en place en 2017 n'ont déjà plus de crédits dédiés. Et désormais, ce sont les ZRR qui sont menacées ! Pendant ce temps, faute d'une réelle politique d'aménagement du territoire, les fractures territoriales continuent à se creuser sous l'effet du processus de métropolisation. Il aura fallu une crise sociale majeure déclenchée en octobre 2018 et le Grand débat qui a suivi pour que la ruralité trouve enfin sa place au cœur du débat national. Pour qu'une prise de conscience émerge, les territoires ruraux ne sont pas un handicap pour le pays, mais ils détiennent des atouts pour répondre aux défis que notre société doit relever. Il faut miser sur ces territoires.

Dans ce contexte, il serait incohérent, incompréhensible et à contre-courant de laisser disparaître les ZRR sans trouver une solution globale, efficace et durable de soutien au développement rural.

Je remercie Mme Frédérique Espagnac et M. Rémy Pointereau d'avoir mené avec moi une vingtaine d'auditions et fait deux déplacements.

Les ZRR, auxquelles les élus locaux sont très attachés, présentent plusieurs intérêts pour la ruralité : exonérations fiscales et de cotisations patronales, majoration de la DGF, exonérations pour les aides à domicile, aides pour les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), bonification des subventions d'investissement ou de la dotation aux agences postales communales... Au total, 17 mesures fiscales et une série d'autres dispositifs apportent un réel soutien aux territoires ruraux.

Pourquoi les ZRR sont-elles menacées, et pourquoi y-a-t-il urgence à agir dès le PLF pour 2020 ? Première menace, dès le 1^{er} juillet 2020, 4 074 communes, soit un quart des collectivités classées en ZRR, vont sortir du dispositif, souvent victimes de l'élargissement des périmètres des intercommunalités depuis la loi portant nouvelle organisation territoriale

de la République (Loi NOTRe) en 2017. Nous avons tous des exemples de ces communes n'ayant pas réussi leur reconquête démographique et qui seront exclues du dispositif.

Deuxième menace, les dispositifs d'exonération d'impôt sur les bénéficiaires et de fiscalité locale arrivent à échéance au 31 décembre 2020. Sans un acte législatif, c'est un levier essentiel pour l'attractivité des territoires ruraux qui disparaîtra.

Troisième menace, le rapport de la mission flash de la délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale, rédigé par les députées Anne Blanc et Véronique Louwagie, remet en cause des ZRR. Elles préconisent la fin des exonérations fiscales et patronales, au profit d'une hausse compensatoire de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Cette proposition n'est pas recevable : la DETR soutient l'investissement des collectivités locales, alors que les ZRR soutiennent l'activité économique et les services en milieu rural.

De plus, il serait prématuré et hasardeux d'exclure tout ou partie des communes classées en ZRR avant que le Gouvernement ne remette les deux rapports – prévus pour juillet et septembre prochains – et qu'ils soient débattus. Lors de la présentation de son agenda rural, le Premier ministre a fait des annonces qui vont dans le bon sens, mais le maintien des ZRR n'est pas inscrit dans le PLF 2020.

Nous proposons un plan d'action en deux temps : dès le PLF 2020, il faudra proroger les ZRR jusqu'au 31 décembre 2021 pour les communes sortantes à l'été 2020 et proroger d'un an les dispositifs d'exonération fiscale arrivant à échéance au 31 décembre 2020. Ensuite, nous proposons une réforme des ZRR fondée sur de nouveaux critères d'éligibilité et un panel de mesures différenciées, mieux adaptées à la diversité des territoires et proportionnées au niveau de fragilité des communes.

Les ZRR sont à la croisée des chemins, avec deux échéances majeures. Nous devons les réformer en profondeur pour disposer d'une politique globale plus efficace en faveur du développement rural. Mais dans cette attente, le report au 31 décembre 2021 des ZRR actuelles est un préalable, notamment pour garantir la réussite de la nouvelle cartographie des zones prioritaires demandée par le Premier ministre. Cela nécessitera de disposer de simulations précises sur le chiffrage et la déclinaison concrète de ces mesures sur le terrain.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Je remercie mes collègues rapporteurs pour le travail conduit ensemble. Ce fut un grand plaisir et un honneur de travailler avec deux membres éminents de la commission des finances !

Oui, les ZRR sont à la croisée des chemins. En complément de la prorogation des ZRR, nous devons aussi traiter le problème à la racine. J'évoquerai donc les critères de classement des EPCI en ZRR et nos propositions de refonte. Sur ce sujet comme sur d'autres, nous devons encore nous adapter à des changements issus de la loi NOTRe, comme nous l'avons vu hier dans l'hémicycle. Je suis convaincu que nous pouvons trouver un équilibre et rénover les ZRR pour soutenir le développement local.

Avant la réforme de 2015, le classement des communes en ZRR se faisait sur la base de trois critères, appréciés soit à échelle de l'EPCI, soit du canton, soit de l'arrondissement : en premier lieu, un critère de faible densité, selon des seuils fixés par décret ; en second lieu, un critère sociodémographique, apprécié par rapport au déclin de la

population, au déclin de la population active ou de la forte proportion d'emplois agricoles ; enfin, un critère institutionnel, imposant à la commune souhaitant être classée d'être membre d'un EPCI à fiscalité propre.

Dans ce cadre, en 2014, environ 15 000 communes étaient concernées, dont 55 % étaient des communes de moins de 250 habitants.

En 2014, nos collègues députés MM. Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier avaient publié un rapport d'information pour lancer une réforme des critères de classement. Ce rapport proposait de ne retenir que deux critères : un critère démographique et un critère de revenu des habitants, dans le cadre d'une unique référence aux EPCI à fiscalité propre.

Sur la base de ce rapport, la loi de finances rectificative (LFR) pour 2015 a mis en place une réforme visant à maintenir un nombre stable de communes bénéficiant du classement, tout en améliorant la lisibilité des critères applicables. Au 1^{er} juillet 2017, 13 890 communes, dont 3 679 nouvelles, étaient classées tandis que 4 074 perdaient le bénéfice du classement, car elles ne répondaient pas aux nouveaux critères. Depuis cette réforme, c'est tout ou rien : soit toutes les communes d'un EPCI sont classées en ZRR, soit aucune d'entre elles ne l'est.

Si l'ambition simplificatrice de la réforme était louable, je déplore le manque d'anticipation du Gouvernement par rapport aux variations intervenues au sein des périmètres intercommunaux, qui ont profondément redessiné la carte du zonage ZRR, et un manque d'attention aux dynamiques locales propres à certains espaces.

En Lozère, département peuplé par moins de 80 000 habitants, la sortie du zonage des communautés de communes Cœur de Lozère et Gévaudan est un non-sens, alors qu'elles concentrent un tiers des créations d'entreprises. Il en est de même dans les communes de La Chabane dans l'Allier, Banca et Aincille dans les Pyrénées Atlantiques ou Mandailles-Saint-Julien dans le Cantal.

Par ailleurs, l'article 33 de la loi NOTRe, en portant le seuil de constitution des EPCI à fiscalité propre de 5 000 à 15 000 habitants, a conduit, au 1^{er} janvier 2017, à une diminution d'environ 40 % du nombre d'intercommunalités, passé de 2 062 à 1 266, alors que le nombre moyen de communes par EPCI augmentait de 17 à 28, sans compter les 143 EPCI qui rassemblent plus de 50 communes en 2019, alors qu'ils n'étaient que 53 en 2016.

Par conséquent, des communes antérieurement classées en ZRR ont perdu le bénéfice du classement, car l'EPCI auquel elles appartiennent ne répond pas aux critères de la réforme de 2015, alors même que la situation de ces communes ne s'est pas ou peu améliorée. Au sein de la communauté urbaine du Grand Reims, 39 communes sur les 143 membres de l'EPCI ont perdu leur classement en ZRR en raison de la fusion d'EPCI ; 72 % des communes de la communauté d'agglomération du Pays basque sortent du classement, soit 114 communes sur 158 ; dans le Cher, 106 communes sur 236, représentant 58 000 habitants, sont sorties du classement. La fusion entre la communauté de communes des Terres d'Yèvre avec la communauté de communes des Vals-de-Cher et d'Arnon au sein de la communauté de communes Cœur-de-Berry a entraîné une perte de classement pour l'ensemble des communes du nouvel EPCI. Parfois, des cantons en grande difficulté sont exclus en raison de la place de la ville-centre, c'est le cas avec la communauté de communes Pays Fort-Sancerrois, qui comprend la ville de Sancerre.

Il y a eu trop de gagnants et de perdants : les mouvements d'entrée et de sortie du classement ont concerné près de 30 % des communes classées, ce qui constitue un facteur de déstabilisation et d'incompréhension. La part de la population sortant du classement ZRR atteint ainsi 83 % pour le Loir-et-Cher !

Enfin, l'attachement des élus locaux à ce « label ZRR » a été sous-estimé. C'est la raison pour laquelle le législateur a prorogé à deux reprises le bénéfice du classement ZRR pour les communes sortantes, à la suite d'amendements parlementaires lors de l'examen de la loi « Montagne 2 » en 2016 puis lors de l'examen du PLF pour 2018.

Je rappelle qu'à l'origine aucun dispositif transitoire n'avait été prévu pour les communes sortantes par le Gouvernement, alors même que le rapport Calmette-Vigier l'avait proposé en 2014. En 2013, dans une situation similaire, il avait été décidé de continuer à faire bénéficier du classement en ZRR les 2 039 communes ne satisfaisant plus aux nouveaux seuils.

Depuis le 23 février 2018, 17 976 communes sont concernées par les ZRR, soit environ 50 % des communes françaises, dont 4 074 communes qui ne sont plus classées mais qui bénéficient des effets du classement jusqu'au 30 juin 2020, avec 1 011 communes de montagne et 3 063 communes prises en compte par la loi de finances pour 2018.

Cette situation illustre les limites d'une réforme dont le principal et critiquable objectif était de faire baisser ou de maintenir un nombre stable de communes en ZRR, au détriment d'une priorité accordée à leur situation réelle.

Aussi, nous proposons de préparer une réforme des ZRR d'ici au 31 décembre 2021. Des simulations vont être réalisées par une étude qui sera lancée rapidement, pour chiffrer précisément les effets positifs attendus de nos propositions et définir les seuils les plus adaptés aux besoins des territoires ruraux. En modifiant juste une décimale, les effets sont parfois importants.

D'abord, nous souhaitons mieux prendre en compte les fragilités et la diversité des territoires dans les grands ensembles intercommunaux, en affinant les critères de classement par secteurs géographiques au sein des EPCI. Les EPCI « XXL » sont des espaces politiques importants, mais ils sont parfois en décalage avec la logique des projets des communes et ne permettent pas toujours une approche fine des enjeux territoriaux. Sans revenir à l'échelle du canton ou de l'arrondissement, il est nécessaire de porter une attention plus approfondie aux dynamiques locales.

Ensuite, nous souhaitons que soient revus et affinés les critères de classement en ZRR pour définir trois niveaux de zonage ZRR 1 / 2 / 3, sur le modèle par exemple des groupes iso-ressources (GIR). Ces ZRR1, ZRR2 et ZRR3 permettront une différenciation devant correspondre à la diversité des situations des territoires ruraux : la fragilité d'un territoire sera mesurée par rapport au nombre de critères optionnels remplis parmi les six critères identifiés. Les simulations permettront d'affiner ce système.

Les critères que nous retenons à ce stade sont la densité démographique, constante du dispositif ZRR depuis l'origine, auquel s'ajouteraient le déclin démographique observé sur plusieurs années, le revenu par habitant, un critère de dévitalisation mesuré par l'évolution du nombre d'artisans, d'agriculteurs et de commerçants, l'âge moyen de la population, et le nombre de logements et de bâtiments d'exploitation vacants ou abandonnés. En fonction du

nombre de critères remplis, un indice de fragilité permettra de classer le territoire concerné en ZRR 1, 2 ou 3 et il bénéficiera des mesures associées à chaque niveau de zonage. En complément, il sera essentiel de renforcer le pilotage et la gouvernance de ce dispositif, notamment en clarifiant le rôle de la future Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT).

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure. – Nous avons souhaité faire des ZRR un zonage pivot pour maintenir un soutien actif aux territoires ruraux et pour adapter les moyens des politiques publiques de la ruralité à la situation de chaque espace, d'ici au 31 décembre 2021.

Pour construire la réforme que nous envisageons, nous souhaitons nous appuyer sur les dispositifs financiers actuels, dont nous avons pu mesurer les effets positifs directement sur le terrain, et les adapter aux différents zonages ZRR 1, 2 et 3 présentés par mon collègue rapporteur.

J'évoquerai d'abord le principal dispositif : les exonérations d'impôt sur les bénéfices. Pour les entreprises et les professions libérales qui s'installent en ZRR, les bénéfices sont intégralement exonérés pendant les cinq années qui suivent la création ou la reprise de l'activité, puis l'exonération est dégressive les trois années suivantes, avec un abattement qui passe de 75 % à 50 % puis à 25 % des bénéfices la dernière année. Le dispositif d'exonération d'impôt sur les bénéfices a représenté, au niveau national, plus de 145 millions d'euros d'économies pour près de 24 000 bénéficiaires en 2018.

Concrètement, cela signifie qu'un artisan, un commerçant ou un restaurateur peut recevoir un avantage situé entre 3 000 et 7 000 euros par an. Cette économie d'impôt est souvent réinvestie pour pérenniser des projets qui sont souvent plus fragiles que s'ils étaient implantés dans des territoires plus densément peuplés et plus dynamiques. Le dispositif permet également de rendre ces territoires beaucoup plus attractifs pour les professionnels de santé. Les exonérations d'impôt sur les bénéfices doivent être maintenues pour continuer à compenser le différentiel d'attractivité dont sont victimes les territoires ruraux, et ce à tous les niveaux de zonage – ZRR 1, 2 ou 3.

Toutefois, les exonérations ne concernent aujourd'hui que l'installation et la reprise d'activités. Dans les territoires qui seraient classés en ZRR 3, à savoir les plus fragiles, nous considérons que le dispositif devrait pouvoir être étendu au maintien de certaines activités.

Un deuxième type de mesure concerne les allègements de cotisations patronales. Les exonérations ZRR actuelles recouvrent deux dispositifs distincts. D'une part, le dispositif d'exonération de cotisations patronales spécifique aux organismes d'intérêt général (OIG), qui représente l'essentiel du montant total des exonérations. D'autre part, le dispositif d'aide à l'embauche pour les augmentations d'effectif des entreprises de moins de 50 salariés situées en ZRR. Le coût global de ces deux mesures s'élevait à 101 millions d'euros en 2017, composé de 91 millions d'euros pour les contrats OIG et de 10 millions d'euros pour le dispositif de soutien à l'embauche.

Or, les contrats OIG sont en extinction : seuls sont concernés par l'exonération OIG les contrats signés avant le 1^{er} novembre 2007. Les OIG sont menacés par la disparition progressive des contrats bénéficiant de l'exonération. Le nombre de contrats est passé de 61 000 en 2007 à 17 000 aujourd'hui, et décroît à présent à un rythme de 5 % en

moyenne par an. Cette disparition constitue un manque à gagner pour les OIG qui ne bénéficient plus du dispositif sur les nouveaux contrats. Aussi, nous sommes particulièrement inquiets de voir cette mesure disparaître sans être compensée par aucun dispositif permettant d'accompagner les OIG concernés. En 2014, pour les 134 principaux établissements concernés, le montant global moyen de cette exonération représentait 200 000 euros. La disparition des contrats exonérés conduirait donc à une augmentation importante des coûts pour ces structures. Ces conséquences doivent impérativement être mieux chiffrées afin de mieux accompagner les établissements.

L'autre dispositif d'exonération concerne les allègements de charge pour les nouvelles embauches. Ils sont applicables un an et sont strictement conditionnés à une augmentation nette d'effectif. L'intérêt de ce dispositif a été progressivement réduit par l'augmentation des allègements généraux. Les entreprises devant opter pour l'un ou l'autre des dispositifs, les allègements généraux sont désormais plus intéressants que les allègements ZRR entre une fois et 1,15 fois le SMIC. Ils sont en revanche plus attractifs pour les salaires compris entre 1,15 et 2,4 fois le SMIC. L'intérêt des exonérations ZRR peut parfois atteindre des niveaux substantiels : à 1,5 fois le SMIC, l'avantage représente 5 712 euros de plus pour l'année de l'embauche que les allègements généraux.

Toutefois, compte tenu de la répartition des revenus dans les territoires ruraux, ce ciblage n'est plus adapté : 80 % des embauches se faisant à des niveaux de rémunérations inférieurs à 1,4 SMIC, les dispositifs d'exonérations devraient être recentrés à ce niveau de rémunération. Surtout, la condition d'augmentation nette d'effectif, qui constitue un critère d'éligibilité, n'est pas satisfaisante. D'abord, elle crée une complexité administrative qui limite le recours au dispositif. Ensuite, elle n'est pas en phase avec les problématiques de la ruralité, qui sont parfois celles du déclin. La priorité ne doit pas être seulement de faire croître le niveau d'activité mais également de préserver l'existant en soutenant les entreprises qui embauchent.

Pour répondre à ces difficultés, il convient de repenser le système actuel d'allègements en l'appliquant à toutes les nouvelles embauches et en définissant, en fonction du niveau de zonage et du secteur d'activité, des durées d'allègement différenciées.

Enfin, le dispositif de ZRR actuel comprend un volet de majoration de dotations. Depuis 2005, la fraction bourg-centre de la dotation de solidarité rurale est majorée de 30 % pour l'ensemble des communes situées en ZRR. Cette majoration a été appliquée sur les dotations des communes concernées lors de la création du dispositif et représente un total de 35 millions d'euros de dotation pour 2 434 communes.

La question des majorations de dotation doit être posée dans le nouveau dispositif. Le niveau de classement en ZRR 1, 2 ou 3 devrait mieux se ressentir dans l'attribution des dotations d'investissement. Elles devront être progressives en fonction de ce zonage et un coefficient multiplicateur devra être appliqué pour aider les communes les plus en difficulté à réaliser les investissements indispensables à leur attractivité.

De plus, nous avons pu constater que plusieurs dispositifs sectoriels dépendaient du zonage ZRR. Les communes sortantes risquent de perdre un soutien important et les menaces qui pèsent sur le zonage, pourraient mettre en péril ces dispositifs. Il existe en particulier des bonifications d'indemnité des agences postales communales mais également pour les agences de l'eau, qui offrent des aides renforcées en direction des communes situées en ZRR. L'agence de l'eau Loire-Bretagne prend en compte le zonage ZRR, de même que

l'agence Rhône-Méditerranée-Corse qui s'est d'ailleurs fixée pour objectif de contractualiser avec 75 % des EPCI situés en ZRR d'ici à 2024. Le nouveau zonage ZRR doit demeurer une référence pour les acteurs publics et privés qui assument des politiques publiques et des services structurants. Il est indispensable de disposer d'une géographie prioritaire pour coordonner l'ensemble des actions en faveur des territoires.

Enfin, notre dernière proposition concerne uniquement les territoires les plus fragiles, classés en ZRR 3. Il est nécessaire de mettre en place un fonds de soutien à l'activité orienté vers ces territoires. Ce fonds servira de levier pour soutenir les entreprises, les commerces et les artisans et pourrait éventuellement servir de co-financement à des fonds européens.

Toutes nos propositions visent à construire une politique de la ruralité qui soit cohérente, avec des objectifs clairs et des moyens adaptés aux enjeux. Il est impossible de faire l'économie de ce chantier.

Un dernier mot sur le projet du Gouvernement, intégré au PLF pour 2020, de créer un nouveau zonage *ad hoc* pour soutenir les commerces et curieusement appelé « zones de revitalisation commerciale » : alors que le Gouvernement dit être engagé dans une démarche de rationalisation des zonages et devra remettre au Parlement un rapport sur ce sujet d'ici fin 2020, la sortie de ce dispositif est bien la preuve d'une absence de vision globale de la ruralité et de la proximité des élections municipales.

Voilà les grandes lignes du rapport que vous nous avez confié et que nous souhaitons approfondir grâce à des simulations précises, pour préserver un dispositif essentiel mais qu'il faudra aménager.

M. Hervé Maurey, président. – Merci à tous les rapporteurs pour cette communication. Je donne la parole à M. Louis-Jean de Nicolaÿ, auteur du rapport *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité*, rapporteur pour avis des crédits de l'aménagement du territoire au sein de notre commission et qui était par ailleurs le rapporteur du texte portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Merci pour ces propositions que nous appelions de nos vœux depuis longtemps. Cette politique date de 1995 ; elle est peu connue du grand public mais très importante pour les territoires ruraux. Les ZRR ne doivent pas être un outil complémentaire mais une véritable politique de soutien aux zones les plus fragiles des territoires ruraux. On a tendance à ajouter à chaque fois de nouveaux zonages, avec de nouvelles mesures pour combler les difficultés des territoires ruraux...

Les ZRR, définies selon vos critères, pourront être une véritable politique de soutien aux territoires, dont certains font face à d'importants décrochages.

Je m'interroge sur le lien entre les ZRR et l'attribution des compétences. Les bénéfices des ZRR sont attribués aux communes, alors que la compétence de développement économique appartient aux EPCI. Il faut trouver une bonne articulation entre les deux.

- Présidence de M. Vincent Éblé, président de la commission des finances, et de M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable -

M. Charles Guené. – Félicitations pour cette analyse et les solutions préconisées. Après avoir lu le rapport des députés Jean-Pierre Vigier et Alain Calmette de 2014 et le rapport récent des députées Anne Blanc et Véronique Louwagie, nous ne pouvons que nous féliciter de la spécificité du Sénat et de la qualité de ses travaux.

Les ZRR ne sont pas le seul dispositif s'arrêtant en 2020, les autres zonages étant également concernés : les zones franches urbaines - les territoires entrepreneurs (ZFU), les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), les zones de restructuration défense (ZRD), les bassins d'emplois à redynamiser (BER) et les bassins urbains à dynamiser (BUD). Les territoires relèvent d'ailleurs souvent de plusieurs zonages et il faut étudier en détail ce qu'il en est.

Les propositions de critères que vous formulez pour les ZRR permettent de mieux appréhender la réalité des territoires ruraux. Le système actuel, tel que le montre bien la cartographie des ZRR, exclut l'est et le centre de la France, alors même que ces territoires manquent de dynamisme.

Comme vous l'avez justement relevé, il serait difficile de revenir à l'échelle communale. Il y a effectivement des difficultés posées par les intercommunalités dites XXL et je conçois tout à fait qu'il faille regarder en deçà du niveau intercommunal.

Cependant, il faut porter une attention particulière à la formule utilisée pour coupler les critères choisis. Le diable se loge dans les détails. La formule actuelle, qui accorde une même importance à la démographie et au revenu médian par habitant, est une hérésie. Par exemple, on rencontre des intercommunalités qui comptent 10 habitants par kilomètre carré mais dont le revenu par habitant est légèrement supérieur à la médiane nationale et qui sont par conséquent exclues. Méfions-nous également du revenu médian, critère intéressant à certains égards mais qui n'offre pas une bonne vision de la richesse d'un territoire, le revenu moyen me semble à cet égard plus pertinent. J'espère que vos bonnes préconisations seront suivies d'effet !

M. Jean-François Longeot. – Merci pour cette présentation intéressante. Je regrette que la simple entrée d'une commune dans un EPCI avec certains moyens conduisent à une sortie de collectivités des ZRR. Ce constat a une résonance particulière alors que nous examinons le projet de loi « Engagement et proximité ». Dressons un inventaire, collectivité par collectivité, pour savoir où elles en sont. Sinon nous remettrons en cause, chaque année, les exonérations, et cela pénalisera ceux qui s'installent.

Par ailleurs, il ne suffira pas de donner en compensation une DETR... Il faut soutenir le développement des territoires en leur donnant des outils propres et les aider par le biais de la DETR.

M. Antoine Lefèvre. – Chers collègues, l'aura de votre rapport a déjà dépassé le Sénat, puisque la Ministre de la Cohésion des territoires, Mme Jacqueline Gourault l'a cité lors des questions au Gouvernement... Je ne doute pas qu'elle en prendra pleinement connaissance.

Depuis quelque temps, on adore les maires et la ruralité. C'est formidable, profitons-en, mais de graves difficultés surviendront à la suite de l'arrêt des ZRR. Le dispositif s'est étiolé car il n'a pas été accompagné de moyens suffisants. Le phénomène de métropolisation s'est accru dans notre pays, et les intercommunalités XXL ont accentué ce phénomène.

Maintenons dans le PLF 2020 – la commission des finances y sera vigilante – ces dispositifs pertinents, avant même d'envisager une réforme fiscale : ne mettons pas tout à plat avant d'avoir défini des dispositifs ultérieurs.

La ruralité recouvre des réalités très diverses. Certains territoires vont bien, d'autres doivent être aidés de façon spécifique.

M. Claude Bérit-Débat. – Merci pour vos constats et vos propositions. De nombreux maires de communes membres d'EPCI ont souhaité fusionner avec une autre intercommunalité, en connaissant les avantages et les inconvénients. Vous proposez certains critères, mais ne faudrait-il pas également prendre en compte un critère lié aux politiques de revitalisation en milieu rural menées par certaines intercommunalités, qui apportent d'importants avantages à certaines communes ?

J'approuve totalement vos constats et vos propositions, ainsi que les revendications des maires en milieu rural qui ont perdu certains avantages.

M. Vincent Delahaye. – Dans la synthèse qui nous a été remise, j'ai été un peu surpris de ne pas voir apparaître le bilan de ces ZRR, mises en place depuis 1995. Un rapport a-t-il été réalisé sur ce sujet? Avant de proroger les dispositifs, connaissons d'abord le coût annuel de ces mesures et le résultat obtenu sur les territoires.

De plus, vous prenez la densité démographique comme critère principal, ce qui interroge : c'est un critère, certes, mais elle ne va pas forcément de pair avec la fragilité ou la pauvreté. Par ailleurs, je suis surpris de ne pas voir apparaître un critère de ressources publiques par habitant ou par hectare, car des péréquations existent déjà dans les territoires. Cela pourrait être un critère pour apporter ou non des financements complémentaires.

M. Olivier Jacquin. – Je connais bien le sujet des ZRR car mon intercommunalité était concernée.

Votre proposition est intéressante, mais si un territoire bénéficie d'une ressource particulière – centrale électrique ou ressource touristique –, selon vos critères, celle-ci n'apparaîtrait pas comme un élément de richesse du territoire, malgré son importance. Prenons en compte ces critères financiers : le potentiel fiscal, des revenus divers ou l'effort fiscal.

Certaines intercommunalités sont très grandes, ce qui pose problème si les ZRR doivent respecter ce périmètre, mais il faut prendre aussi en compte les politiques spécifiques de certaines intercommunalités et la compétence économique.

M. Éric Bocquet. – Je félicite les rapporteurs pour ce rapport très intéressant, et qui illustre le fameux « en même temps » qui fit florès à une certaine époque... C'est un processus lent. Aux yeux des élus, le dispositif est satisfaisant, mais ses dispositions se sont étiolées. En même temps, le Grand débat a bousculé les choses. Le Président de la République dit lui-même avoir « beaucoup appris ».

En juillet dernier, le législateur a décidé la création de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) qui a pour but, je cite, de « transformer en profondeur la manière dont l'État organise son action et le soutien qu'il apporte aux territoires et à leurs projets ». Lors de la présentation de l'Agenda rural du Gouvernement par le Premier ministre, lors du congrès national des maires ruraux de France, ce dernier indiquait avoir pris en compte 173 propositions sur les 200 faites par les maires... Il y a donc bien une différence entre le discours et la réalité !

Mme Angèle Prévile. – Merci pour rapport très éclairant. Ne faudrait-il pas prendre comme critère des symptômes de déprise comme la fermeture des services publics, des gares, des perceptions, des écoles ?

M. Patrice Joly. – Je félicite les rapporteurs, bons connaisseurs du sujet, d'avoir rappelé les politiques à destination des territoires ruraux et d'avoir souligné les risques pour l'avenir des financements européens : les crédits de la politique de cohésion et du développement local sont menacés.

Merci d'avoir rappelé l'éventail des déclinaisons des ZRR – dotations et exonérations – dont nous n'avons pas toujours une vision très claire. L'enjeu de la fracture territoriale et sociale a été rappelé par la crise des Gilets jaunes. Il y a un enjeu symbolique de cohésion des territoires, alors que la métropolisation des politiques publiques a été première depuis quelques années.

L'enjeu financier est important pour les collectivités, mais le coût pour l'État est modeste, un peu plus de 300 millions d'euros. En comparaison, pour le Grand Paris, on passe allègrement d'un coût de 24 à 36 milliards d'euros. Dans nos collectivités, on raisonne au maximum en dizaines de millions d'euros, et on nous rétorque que c'est tout de suite très coûteux...

J'ai participé à la mission sur la ruralité. Sur les 200 mesures proposées, 173 auraient été retenues par le Premier ministre – en réalité, 143 seulement, dont 45 ont un lien très ténu avec nos propositions initiales. Seules une centaine de propositions auront une déclinaison opérationnelle.

L'agenda envisageait la mise en place d'une géographie prioritaire, ce qui supposerait un report des dispositifs à fin 2021. Le Premier ministre s'y est engagé. La mission avait suggéré une redéfinition du dispositif sur les travaux de rénovation le plus pertinents possibles. Vos orientations convergent avec les nôtres. Avoir différents niveaux d'aide selon les territoires me semble pertinent. Il me semble que la question de l'échelle est importante et que vous avez raison de vouloir une approche plus fine que simplement les intercommunalités. De la même manière que les ZFU sont réservées aux territoires urbains denses, il pourrait y avoir zones franches rurales.

M. Guillaume Chevrollier. – Merci pour ce rapport d'information. Vous proposez d'adapter le dispositif des ZRR, cher aux élus des communes concernées mais il nous faudrait un réel bilan sur l'efficacité de ces dispositifs d'exonération fiscale, sur l'effet levier entre le coût pour la collectivité et les investissements générés dans les territoires.

Il existe aussi d'autres dispositifs, comme les pactes pour la ruralité mis en place par les régions... Ayons une dépense publique efficace. Avec le recul, la création de l'ANCT peut-elle suppléer ce dispositif, et peut-on avoir une bonne articulation entre ces deux outils ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Merci pour la qualité et la quantité des informations précieuses que nous fournissent les rapporteurs. Je partage les remarques de Charles Guené : attention à la superposition des critères qui pourrait être fatale à certaines zones.

Serait-il opportun, au-delà des exonérations fiscales et sociales pour les entreprises et autres avantages directs, d'assouplir l'application stricte des règles d'urbanisme ? Vous le voyez au sein des commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). Quand on révisé le plan local d'urbanisme (PLU) ou qu'on met en place les PLU intercommunaux (PLUi), les marges de manœuvres pour créer des parcelles à urbaniser sont très limitées, en témoigne le décret du 29 juillet 2019 sur le zéro artificialisation en zone rurale... Certes, il faut mettre en place et maintenir des aides fiscales et sociales mais compte tenu de la difficulté d'installer des entreprises, je pense que l'adaptation des règles d'urbanisme pour favoriser l'implantation d'entreprises serait une bonne chose.

M. Michel Canévet. – Félicitations pour votre rapport sur un sujet extrêmement important pour notre pays, en témoignent les événements de l'automne dernier. J'espère que le dispositif perdurera. Je souscris aux propositions d'évolution.

Parmi les critères, il est nécessaire de prendre en compte la présence des services médicaux, qui permettent le maintien en zone rurale des populations, et l'accès aux commerces alimentaires, qui doivent être pris en compte dans la politique d'aménagement du territoire. La population ne peut résider dans des zones rurales que si elle y trouve les services nécessaires à ses besoins.

Faut-il que l'ensemble du périmètre communautaire soit intégré dans les ZRR, ou peut-on avoir un maillage un peu plus fin pour s'approcher davantage de la réalité des situations et permettre un meilleur ciblage des aides ?

M. Alain Houpert. – Je félicite les rapporteurs pour ce rapport très attendu dans le milieu rural. Pour votre proposition n° 4, le revenu par habitant ne me paraît pas approprié : nous avons vu les dégâts faits par le potentiel fiscal dans les calculs de DGF dans la ruralité et dans la haute ruralité. Nous connaissons tous des communes qui ne sont pas classées en ZRR, comme des communes viticoles qui restent pauvres quand bien même les habitants paieraient un impôt sur le revenu important, ou des communes qui n'ont pas d'autres ressources économiques.

M. Bernard Lalande. – Les élus du Grand Paris ont une connaissance fine de leur territoire, dont je ne dispose pas et c'est pour cela que je les écoute. Ils ont une analyse du terrain, un vécu, ils ont géré de près une collectivité... N'opposons pas ruralité et métropolisation. Ce serait une erreur fondamentale qui reviendrait à tout mélanger. Vos propositions me conviennent.

Ma question porte sur la coresponsabilité des différents acteurs, collectivités et entreprises. C'est une chose que de demander à l'État d'intervenir, mais quel lien faire avec les régions et les EPCI au sein du dispositif ? Lorsqu'on est acteur local et fervent défenseur de décentralisation, on doit décider, après un débat, au plus près des zones pouvant être aidées.

J'habite dans la zone de Cognac, nous avons des communes pauvres, avec une zone viticole qui est une zone riche. Si la commune-centre de l'EPCI est suffisamment attrayante, tout le monde va s'installer là et bénéficier des aides des collectivités. Dans vos propositions, a-t-on une coresponsabilité des collectivités, départementales ou régionales ?

Aujourd'hui, des usines explosent dans les centres villes, mais lorsqu'on veut installer une unité Seveso en zone rurale, on nous répond que c'est impossible. Il faudrait élargir le bénéfice économique à des zones beaucoup plus larges.

M. Philippe Dallier. – Ce débat montre combien le Parlement prend des décisions sans mesurer toutes les conséquences induites. En l'occurrence, les conséquences indirectes de la réforme de la carte intercommunale issue de la loi NOTRe n'ont pas été suffisamment mesurées. Il faudrait qu'un jour nous ayons enfin les simulations qui nous permettent d'apprécier les conséquences des réformes votées par le Parlement.

Cela étant dit, n'opposons pas la ruralité et les autres territoires. C'est inefficace, et ce l'est d'autant plus quand les arguments sont faux. Pour le Grand Paris Express, pas un euro des 28, 35 ou 40 milliards d'euros ne viennent du budget de l'État ou des régions. Ils sont payés par la taxe spéciale d'équipement, par les habitants et par les entreprises d'Ile-de-France.

Mais il faut que nous réfléchissions à la sortie des dispositifs ZFU et ZRR. Pour les ZFU, il a fallu négocier avec Bruxelles en 1995-1997 une sortie en sifflet. Maintenant, anticipons et voyons comment remplacer le dispositif des ZRR, et si nous avons besoin d'un accord de Bruxelles pour les maintenir sous une autre forme.

M. Yannick Botrel. – La reconfiguration de la carte des intercommunalités a des conséquences importantes. Dans le département des Côtes d'Armor, nous avons fait le choix de réduire drastiquement le nombre d'intercommunalités, qui sont passées de 33 à 8, sans que personne ne mette d'épée dans les reins de la commission départementale. Avec la même loi, la carte des intercommunalités du Finistère n'a pas bougé pour autant... Les conséquences de ce bouleversement n'ont pas été envisagées dans tous leurs aspects.

Nous avons eu une première alerte lors du recalcul du montant de la DGF versée aux communes. En mixant communes riches et communes pauvres, le potentiel fiscal moyen a varié : s'il était inférieur au niveau précédent, les dotations ont augmenté pour les territoires riches et, dans l'autre sens, des territoires pauvres ont pu voir leur dotation baisser... Les choses se sont un peu améliorées depuis mais le mouvement a d'abord été celui-là.

On voit, sur la carte, que le déclassement des ZRR tient du même processus. Au sein des grandes intercommunalités, certains territoires appartiennent au rural profond et se trouvent exclus du dispositif ZRR.

Je suis donc d'accord pour affiner les critères de classement par secteur géographique au sein des grandes EPCI, pour éventuellement reconfigurer la carte. Traiter un territoire disparate de façon identique aboutit à un sentiment d'injustice, avec des bouleversements pour les porteurs de projets. Le chef d'entreprise ne se fonde pas uniquement sur la ZRR pour décider de son implantation.

M. Vincent Éblé, président. – Revenons à nos rapporteurs pour répondre à l'ensemble de ces questions...

M. Bernard Delcros, rapporteur. – Merci pour les très nombreuses questions et propositions.

Une question importante est celle de l'articulation entre les différentes échelles, communale et intercommunale. Cela interroge sur les solidarités locales. Dans le rapport des

de Jean-Pierre Vigier et d'Alain Calmette en 2014, les députés considèrent que les intercommunalités détiennent la compétence économique et qu'en conséquence les critères des dispositifs de soutien ZRR doivent être appréciés à l'échelle de l'intercommunalité. C'est cohérent, mais cette approche ne tient pas toujours compte de la réalité du terrain et a été remise en cause par la modification de certains périmètres. Certaines communes pauvres et isolées ont perdu le classement en ZRR à cause d'une ville-centre riche, alors qu'elles sont situées parfois à 40 kilomètres...

Nous proposons donc de rentrer dans le dispositif par l'échelle de l'intercommunalité, mais qu'à l'intérieur du périmètre intercommunal, nous affinons les secteurs dont la fragilité justifie un classement en ZRR.

Pour la question des solidarités locales, elles sont évidemment nécessaires mais elles doivent être complémentaires de l'action de péréquation de l'État. Certes, il y a des politiques locales utiles mais elles ne peuvent pas suffire. Solidarité nationale et solidarité rurale doivent se compléter.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Mieux vaudrait conserver l'intercommunalité pour porter le classement en ZRR, par cohérence avec sa compétence dans le domaine du développement économique et ses capacités d'intervention. Mais dans le nord du Cher, nous avons trois cantons qui ont fusionné il y a deux ans dans un EPCI : Belleville, avec une centrale nucléaire et des communes qui ont beaucoup de moyens ; Sancerre, sans moyens importants mais avec un revenu par habitant élevé ; et Vailly-sur-Sauldre, canton le plus pauvre du département. Ce dernier ne bénéficie plus d'aucun zonage : ni les zones défavorisées simples (ZDS) pour les agriculteurs, ni les ZRR... Comment fait-on pour que Vailly puisse conserver le classement ZRR sans que ni Belleville ni Sancerre n'en profitent ?

Monsieur Guéné, c'est la diagonale du vide, zone intermédiaire entre le centre et l'est de la France, qui a vu le plus grand nombre de communes perdre leur classement en ZRR. Nous devons y remédier.

Monsieur Houpert, nous devons affiner le sujet du revenu moyen ou du revenu médian. Le Président du Sénat a souhaité qu'un cadre et des ressources spécifiques soient mis en place pour permettre la commande d'études et d'évaluations à des organismes extérieurs ; nous devons nous saisir de cette opportunité sur ce projet de nouvelles ZRR afin d'affiner nos travaux, en effectuant des simulations et en déterminant les seuils adaptés à chaque critère.

Monsieur Longeot, les ZRR sont un outil intéressant pour maintenir et faire venir des médecins dans nos territoires, avec des facilités fiscales. Il semble qu'elles soient plus efficaces que d'autres types d'incitation.

Monsieur Joly, les ZRR ne sont pas assez connues et il faut faire la démarche auprès de la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour bénéficier des exonérations fiscales et de charges sociales. Dans mon département, deux cabinets d'infirmières ont ouvert récemment. Le comptable du premier connaissait le dispositif et a fait les démarches pour en bénéficier, tandis que le comptable du second, par méconnaissance, n'a pas pu en faire bénéficier le cabinet. Ce n'est pas très équitable...

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure. – Autre exemple, pour pouvoir financer le maintien d'une pharmacie dans une zone rurale, les banques demandent si elle se trouve ou non en ZRR... Si le dispositif devait s'arrêter immédiatement, cela provoquera des

conséquences néfastes pour les territoires. De plus, si l'entreprise ne formule pas de demande d'exonération la première année, elle n'a pas droit au dispositif.

De nombreux acteurs du tourisme et en particulier les hôteliers nous ont alertés sur le fait que le dispositif ZRR aidait pour la reprise d'une génération à l'autre et pouvait contribuer aux mises aux normes des établissements. La remise en cause du dispositif provoquerait de vraies difficultés. De même, certaines CCI considérées comme rurales ont des avantages par rapport à d'autres, tout comme La Poste, ou des agences de l'eau qui financent des travaux d'assainissement des communes en ZRR.

Bien sûr, il y a une complémentarité avec d'autres dispositifs existant au sein des régions, mais ce sont d'autres avantages, fiscaux, qui visent le maintien de l'emploi, le recrutement, l'installation, et pour aller plus loin et c'est ce que nous souhaitons, la préservation de l'activité...

Depuis quelques années, tous les crédits sont soit totalement en extinction – y compris en zone urbaine – soit en baisse. Je suis rapporteure spéciale de la mission Économie à la commission des finances et les crédits du Fisac, qui n'ont cessé de baisser, sont à zéro depuis 2019. Si en plus il n'y a plus d'avantages fiscaux pour les entreprises qui s'installent, que fait-on pour maintenir le dernier commerce dans une commune ? Quand on maintient ou qu'on rouvre un café dans un village, cela permet d'avoir un point poste, des livraisons de pain, et d'autres services adossés à ce dernier commerce. Les crédits des contrats de ruralité ont également fondu, ainsi que les financements européens, et la réserve parlementaire a disparu. Si les ZRR disparaissent, les conséquences seront terribles. Si l'on supprimait le bénéfice des dispositifs existants cela représenterait jusqu'à 800 000 euros annuels pour certaines maisons de retraites, et aboutirait à une fermeture immédiate de ces établissements, à des licenciements et à la disparition de services connexes.

Il est urgent de compléter les ZRR par deux à trois critères supplémentaires. Vous demandiez un bilan chiffré, nous pouvons vous transmettre ces éléments.

M. Bernard Delcros, rapporteur. – Ce n'est pas opposer urbain et rural que de constater un fait : il existe un fait métropolitain et une désertification de certains territoires ruraux.

Monsieur Bérit-Débat, si rejoindre un EPCI est parfois le choix du maire, il est de nombreux cas où les périmètres des intercommunalités ont été imposés aux communes.

Monsieur Delahaye, évidemment, nous avons réalisé le bilan du dispositif dans notre rapport. Nous sommes capables de montrer les effets bénéfiques du dispositif pour les territoires. C'est pour cela que nous faisons des propositions pour renforcer le dispositif.

Sur le critère démographique, nous considérons qu'un territoire qui perd des habitants ne se développe pas. C'est un indice de fragilité qui suffit à considérer qu'il s'agit d'un territoire menacé auquel il faut accorder un soutien particulier...

En revanche, nous ne retenons pas comme critère la ressource publique par habitant, qui ne veut rien dire parce qu'elle donne une prépondérance injustifiée au nombre d'habitants. Dans une commune qui compte quelques centaines, voire seulement quelques dizaines d'habitants et 40 ou 50 km de voirie communale et des longueurs de réseaux très importantes,

que signifierait de comparer le montant des aides publiques par habitant ? Ce serait injuste, il faut sortir de cette logique du seul critère du nombre d'habitants.

Il faut des actes et non des discours, je suis d'accord avec Monsieur Bocquet. L'ANCT peut avoir un rôle à jouer mais elle ne va pas remplacer les dispositifs de soutien financier qui sont nécessaires. Madame Prévile, sur le critère de l'évolution des services, cela est très important et cela fait partie de nos propositions pour mesurer l'indice de fragilité.

Dans le cas des OIG, lorsqu'on parcourt 30 km pour porter un repas à domicile à une personne, isolée en zone de montagne, ce n'est pas le même coût que de le faire pour plusieurs dizaines de personnes en zone dense. L'exonération de cotisation patronale vient compenser en partie les surcoûts liés à la faible densité et à l'éloignement des populations...

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Nous devons prendre en compte des critères de dévitalisation : diminution du nombre d'artisans, d'agriculteurs, de services médicaux, de services publics...

Monsieur Chevrollier, vous évoquiez les contrats de ruralité. Mettons de la cohérence, alors qu'on observe une multitude de dispositifs pour la ruralité, les zones de montagne, les zones de restructuration de la défense, les bassins d'emplois à redynamiser etc. Soyons plus efficaces.

Les députés Louwagie et Blanc déplorent que les ZRR ne soient pas efficaces, mais c'est aussi parce que le dispositif n'est pas suffisamment connu. De nombreuses entreprises passent à côté des ZRR et ne consomment pas les crédits. On parle de dizaines de millions d'euros alors que d'autres dispositifs se comptent en milliards d'euros – sans comparer avec les zones rurales.. Le Fisac était un dispositif vraiment utile, qui s'élevait à plus de 10 millions d'euros.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure. – C'est zéro aujourd'hui !

M. Bernard Delcros, rapporteur. – En matière d'urbanisme, madame Vermeillet, je suis d'accord avec vous. Évidemment, il ne faut pas faire n'importe quoi en matière de construction mais les mêmes règles sont appliquées à l'échelle nationale alors qu'il y a des différences selon les territoires. Mon département, le Cantal, perd des habitants. Et pourtant quand une entreprise veut s'installer, ou une famille construire son habitation, on lui applique les règles de non-consommation des terres agricoles, alors que les surfaces concernées par les constructions dans ces territoires sont très faibles. Ces règles ont du sens dans certaines régions, mais dans d'autres, elles pénalisent les quelques projets indispensables que nous avons. Il faut donc assouplir certaines règles comme la non consommation des terres agricoles si le territoire compte de grandes superficies exploitées et peu de constructions...

M. Vincent Éblé, président. – Je vous remercie.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie, j'espère que vos propositions seront retenues. Le ciblage actuel du dispositif ne donne pas une bonne image de la réalité du territoire. Appartenir à une grande intercommunalité soumet parfois les communes à une double peine : elles ont perdu le classement en ZRR et leur DETR. L'aménagement du territoire est le parent pauvre des politiques publiques, comme nous le répétons souvent dans notre commission. Le Sénat, dernier défenseur de la ruralité, doit toujours rester vigilant.

M. Bernard Delcros, rapporteur. – Nous en débattons lors du prochain PLF.

Les commissions autorisent la publication de la communication sous la forme d'un rapport d'information.

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

Évaluation de la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et de la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU) - Communication

M. Vincent Éblé, président. – Après les zones de revitalisation rurale, nous abordons maintenant un tout autre sujet : l'évaluation de la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et de la mise en place du prélèvement forfaire unique (PFU). Je rappelle que nous n'avons pas souhaité être associés au comité d'évaluation piloté par France Stratégie et que nous avons préféré effectuer notre propre évaluation, dans le cadre de notre mission de contrôle des lois adoptées.

En effet, cette réforme est importante, compte tenu de son coût pour les finances publiques – il était estimé initialement à 5,1 milliards d'euros – et de sa forte portée symbolique, comme on l'a vu lors du mouvement des Gilets jaunes.

Pour faire notre évaluation, nous avons auditionné une quarantaine de personnalités, envoyé des questionnaires à Bercy et confié un projet de recherche à l'Institut des politiques publiques, l'IPP.

Je commencerai par revenir brièvement sur la situation antérieure à la réforme, en commençant par évoquer l'ISF.

Si cet impôt est si controversé, c'est sans doute parce que ses effets restent difficiles à appréhender. Les économistes s'accordent pour considérer que la concentration croissante du patrimoine constitue une bonne raison de taxer la fortune. Il est toutefois possible d'arriver au même résultat en taxant les successions et les revenus du capital. Un équilibre doit être trouvé entre ces trois formes d'imposition.

La France taxe davantage les successions que ses voisins, mais les plus riches échappent en partie à l'impôt sur le revenu en raison de l'effacement des plus-values latentes au décès et en cas de donation. Cette niche fiscale est importante, car les plus-values latentes représentent près de 50 % des revenus et du patrimoine des plus fortunés. Le patrimoine détenu prend de la valeur. Or cet enrichissement n'est pas toujours taxé.

Le rapporteur général va maintenant évoquer les effets économiques de l'ISF et les expériences étrangères.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le président et moi-même n'appartenons pas au même groupe politique. Nous partageons cependant un certain nombre de constats sur l'ISF, sur l'IFI et sur le PFU, même si nous n'en tirons évidemment pas les mêmes conclusions.

Nous nous sommes efforcés de mesurer les effets de l'ISF, quand il existait, sur l'activité économique. Un impôt sur le stock, comme l'impôt sur la fortune immobilière, a des

effets plus défavorables que d'autres formes d'imposition sur le capital, notamment sur l'investissement, en raison du renchérissement du coût du capital. Pour payer l'ISF, les actionnaires minoritaires devaient demander la distribution de dividendes, ce qui pouvait avoir un effet négatif sur l'investissement. Cet impôt a également un effet défavorable sur l'entrepreneuriat, l'optimisation et les expatriations fiscales.

Différentes études montrent des résultats contrastés, mais sans doute un effet plus défavorable sur le capital que d'autres formes d'imposition.

On constate une disparition progressive des impôts sur la fortune au sein de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE). En 1990, une douzaine de pays taxaient la fortune, contre trois seulement aujourd'hui : la Norvège, l'Espagne et la Suisse, avec des possibilités de modulations et d'exonérations de fait. La suppression de cet impôt répond d'abord à une volonté de se prémunir contre une fuite des capitaux et des départs vers l'étranger. En Suède et au Danemark, l'impôt sur la fortune n'est même plus un sujet de débat politique. Ces pays comptent des entreprises de taille mondiale et souhaitent rester compétitifs dans un contexte de concurrence fiscale. La suppression de cet impôt tient également à des difficultés pratiques, liées à des seuils d'assujettissement très bas.

M. Vincent Éblé, président. – Pour les finances publiques, l'ISF présentait deux avantages majeurs. Tout d'abord, son rendement était dynamique : il progressait deux fois plus vite que le PIB. Il a rapporté 4,2 milliards d'euros en 2017. En outre, il s'agit d'un impôt populaire : entre 60 % et 80 % des Français se sont toujours opposés à sa suppression. C'est une différence majeure avec les droits de succession.

L'ISF présentait toutefois des défauts croissants en termes d'équité. D'une part, l'inflation immobilière avait conduit à assujettir progressivement des ménages aux revenus trop faibles pour pouvoir être qualifiés de fortunés. C'est ainsi que 30 % des redevables de l'ISF avaient ainsi un revenu inférieur à 60 000 euros. D'autre part, les plus fortunés parvenaient à échapper en grande partie à l'impôt en détournant le mécanisme de plafonnement de l'ISF en fonction des revenus. Ce dernier avait été créé pour la « veuve de l'Île de Ré », mais notre rapport montre qu'il bénéficiait en réalité à 89 % aux redevables de la dernière tranche. Une technique bien connue consiste d'ailleurs à emprunter pour financer son train de vie, ce qui permet d'afficher un revenu nul et de ramener l'ISF à zéro.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'ajoute que l'assiette de l'ISF a été progressivement mitée par les exonérations, notamment sur l'outil de travail, et les abattements, si bien que seule la moitié du patrimoine taxable était effectivement taxée. Le plafonnement explique aussi le faible rendement de l'impôt. La « veuve de l'Île de Ré » était sans doute taxée, mais les plus hauts patrimoines échappaient à cet impôt. C'est évidemment le contraire de ce qui est en général prôné, à savoir un impôt avec une assiette large et des taux bas. L'ISF était un impôt avec une base de plus en plus étroite et des taux élevés.

Quand l'impôt sur les grandes fortunes (IGF) a été créé en 1982, le taux marginal d'imposition était de 1,5 %, mais l'État empruntait à des taux de 15 % ou 16 % ! Le taux marginal d'imposition correspondait alors à 10 % du rendement d'un emprunt d'État. Un détenteur de patrimoine pouvait à l'époque payer l'IGF sans amputer son capital. Aujourd'hui, le taux marginal est très largement au-dessus des taux d'intérêt sans risque. L'inconvénient est que les taux des placements sont très élevés et qu'ils n'ont pas été revalorisés, tout comme les barèmes. De plus en plus de propriétaires de leur résidence principale à Paris sont assujettis à l'IFI, compte tenu de l'évolution des prix de l'immobilier,

alors même que le barème n'a pas été revalorisé. La non-revalorisation du barème et la non-prise en compte du taux réel des placements conduisent à des situations problématiques.

Les trois pays qui ont conservé un ISF ont une imposition sur les successions et les donations beaucoup plus faible que la France. La France combinait en 2017 à la fois un impôt sur la fortune et des droits de mutation à titre gratuit élevés. Ces droits s'élevaient à 0,6 % en 2017, contre 0,2 % en Espagne. La France est championne de l'imposition sur le stock de patrimoine.

Le risque est de provoquer des expatriations fiscales, en particulier à l'occasion de la perte d'un régime d'exonération, par exemple le pacte Dutreil ou l'exonération au titre des biens professionnels. L'expatriation était sans doute au cœur de la réforme ayant conduit à la suppression de l'ISF. À titre personnel, je considère que, davantage que le départ de redevables âgés et retraités, c'est la perte d'entrepreneurs jeunes qui est grave, car elle constitue la perte de potentiels créateurs d'entreprises et de base taxable au titre de multiples impositions.

M. Vincent Éblé, président. – Notre évaluation a porté, après la réforme de l'ISF, sur l'imposition des revenus du capital, laquelle implique un choix difficile entre une imposition selon un barème progressif, comme cela a été le cas entre 2013 et 2018, et une imposition forfaitaire, à l'instar de la « *flat tax* » ou PFU.

Deux arguments forts plaident en faveur d'une imposition plus élevée des revenus du capital que des salaires. D'une part, il s'agit de corriger les inégalités de revenus, puisque les revenus du capital sont plus concentrés que les revenus du travail. D'autre part, il s'agit de ne pas décourager l'accumulation de capital humain. Néanmoins, une taxation semblable des revenus du capital et des revenus du travail permet de limiter les possibilités d'optimisation fiscale consistant à se verser des dividendes plutôt qu'un salaire.

À l'inverse, une imposition forfaitaire a été adoptée dans certains pays pour orienter le comportement des épargnants et stimuler l'investissement. Sur ce point, notre rapport montre que les études empiriques sont très contrastées.

En outre, la forte mobilité du capital peut inciter à une taxation réduite des revenus du capital, pour éviter tout risque de délocalisation. C'est pour cette raison que l'imposition forfaitaire des revenus du capital est devenue le modèle d'imposition le plus courant en Europe.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous avons analysé les effets de la réforme de 2013, qui soumet les revenus du capital au barème progressif de l'impôt sur le revenu, sur les recettes fiscales. À cette fin, l'Institut des politiques publiques (IPP) a analysé les réactions des ménages et des entreprises pour en déduire le rendement budgétaire de la réforme et ses effets économiques, qui n'avaient jamais été évalués.

En 2013, la « barémisation » des revenus a été critiquée pour le degré de complexité qu'elle instaurait, notamment dans le cadre de l'imposition des plus-values, variant selon la durée de détention des titres. Elle a surtout été fortement décriée pour les taux d'imposition marginaux jugés excessifs qu'elle instaurait dans certaines situations.

À la suite de l'imposition au barème des revenus du capital, on a observé une forte chute des dividendes reçus par les ménages, qui sont passés de 38,6 milliards d'euros en 2012

à 26 milliards d'euros en 2013. Corrélativement, le rendement fiscal au titre de l'impôt sur le revenu, des dividendes et des intérêts a baissé. La « barémisation » a sans doute été une erreur. Chacun en tirera les conclusions politiques.

Alors qu'on nous avait expliqué que cette réforme allait conduire à une hausse du rendement de l'impôt, ce n'est pas ce qu'il s'est passé dans la pratique, car les contribuables ont adapté leur comportement. Bercy raisonne toujours comme si les acteurs économiques ne s'adaptaient pas à la fiscalité. De ce fait, une réforme ne produit pas toujours les effets escomptés.

L'étude de l'IPP démontre pour la première fois que l'impact budgétaire de la mise au barème des dividendes et des produits de placement est négatif. Elle a permis de déterminer la part de la chute des dividendes directement liée au durcissement de la fiscalité. La réforme a entraîné une perte de recettes fiscales de l'ordre de 400 millions d'euros au titre de l'impôt sur le revenu et de 500 millions d'euros au titre des prélèvements sociaux.

M. Vincent Éblé, président. – Alors que l'on pouvait s'attendre à ce que le durcissement de la fiscalité entraîne une baisse de l'investissement, l'étude de l'IPP montre que tel n'est pas le cas. Elle conforte ainsi l'idée qu'il n'existe pas de lien direct entre la fiscalité au niveau de l'épargnant-actionnaire et les décisions d'investissement des entreprises. En revanche, on observe une augmentation significative des fonds propres des entreprises concernées par la réforme, ce qui est positif.

Si la réforme n'a pas eu les effets escomptés du point de vue des finances publiques, force est de reconnaître que son impact économique est plutôt favorable pour les entreprises.

J'en viens maintenant au premier bilan que l'on peut tirer de la mise en place de l'IFI.

Pour les finances publiques, le coût budgétaire de la réforme est assez proche de celui escompté initialement. Si l'on raisonne par différence par rapport à 2017, il s'élève à 2,9 milliards d'euros, et non à 3,2 milliards d'euros comme attendu. En tenant compte de la dynamique de l'ISF qui aurait été observée en 2018 si cet impôt avait été maintenu, le coût s'élèverait alors, d'après l'Insee, jusqu'à 3,45 milliards d'euros. Il est donc inexact de dire que la réforme a moins coûté que prévu. Notons au passage que les mesures de nos collègues députés sur les yachts et autres biens de consommation de luxe ont rapporté à peine 14 millions d'euros. Ce n'est pas à la hauteur des enjeux.

En termes d'équité, taxer uniquement la richesse immobilière conduit à exonérer totalement de très hauts patrimoines financiers : 18 % des plus hauts redevables de l'ancien ISF ne payent pas l'IFI. En parallèle, de nombreux redevables de l'ISF restent assujettis à l'IFI sans pour autant disposer de revenus très élevés. Ainsi, 20 % des redevables de l'IFI ont un revenu fiscal de référence inférieur à 62 000 euros. En dépit de son coût, la réforme n'a donc pas permis de remédier à l'un des principaux défauts de l'ISF.

Au total, le gain fiscal moyen s'élève à 8 338 euros par foyer, mais il atteint 1,2 million d'euros pour les 100 premiers contribuables à l'ISF. C'est un véritable jackpot !

Sans surprise, les premiers indices suggèrent que ce gain fiscal n'a été que très partiellement réinvesti dans les entreprises françaises. On peine à voir le « ruissellement ».

D'une part, les sondages réalisés auprès de redevables indiquent qu'ils ont avant tout choisi d'utiliser leur gain fiscal pour consommer davantage. D'autre part, pour la fraction du gain fiscal réinvestie, l'internationalisation des portefeuilles des ménages est telle qu'une grande partie a bénéficié au reste du monde, et non aux entreprises françaises.

Les effets de fuite paraissent donc importants, d'autant plus que l'assiette économique de ce nouvel impôt n'est pas cohérente avec l'objectif de soutien à l'investissement productif : on taxe l'investissement immobilier, mais pas l'argent qui dort sur les comptes courants ou les biens de luxe !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – S'il est encore un peu tôt pour déterminer l'impact de la réforme sur l'investissement, on s'accorde à dire que la mise en place de l'IFI a déjà permis d'enrayer le flux des expatriations fiscales, qui a diminué de 41 % en 2017. La suppression de l'ISF et son remplacement par l'IFI n'ont pas fait revenir des contribuables ; en revanche, ils ont freiné les départs, qui ont diminué de 41 % entre 2016 et 2017.

J'en viens maintenant aux « effets de bord » de la réforme, qui ont été insuffisamment anticipés par le Gouvernement, en particulier sur le capital-risque et la générosité publique.

S'agissant du capital-risque, la disparition de l'ISF-PME paraît avoir été compensée par des réinvestissements, mais ceux-ci se sont dirigés vers des fonds spécialisés dans le rachat d'entreprises, et non dans l'apport de capitaux nouveaux aux jeunes entreprises.

S'agissant de la générosité publique, la disparition de l'ISF a provoqué une baisse des dons de 134 millions d'euros du fait d'un faible recours à la réduction « IFI-dons », qui n'a été que partiellement compensée par un recours accru à la défiscalisation au titre de l'impôt sur le revenu.

Venons-en maintenant au PFU.

Le Gouvernement a estimé que la mise en place du PFU, en lieu et place de l'imposition au barème des revenus du capital, se traduirait par une perte de recettes fiscales à hauteur de 1,3 milliard d'euros en 2018, puis de 1,9 milliard d'euros en régime de croisière, à compter de 2019.

Ce chiffrage présente toutefois deux limites majeures. D'une part, il a, une fois de plus, été réalisé sans tenir compte des réactions comportementales des ménages et des entreprises. D'autre part, en parallèle de l'instauration du PFU, les prélèvements sociaux sur l'ensemble des revenus du capital sont passés de 15,5 % à 17,2 % dans le cadre de la bascule des cotisations sociales vers la CSG. Cette augmentation devait se traduire, d'après le Gouvernement, par une hausse des recettes fiscales de l'ordre de 2 milliards d'euros. Comme je l'avais déjà indiqué à l'époque, il est curieux et discutable d'évaluer le coût du PFU uniquement sous le prisme de la perte fiscale au titre de l'impôt sur le revenu, sans tenir compte de la hausse simultanée des prélèvements sociaux.

Comment les ménages et les entreprises ont-ils réagi à l'instauration du PFU après 2018 ? De la réponse à cette question dépend le coût de la réforme pour les finances publiques.

L'étude de l'IPP montre que, à l'inverse de la « barémisation » en 2013, la distribution de dividendes a nettement augmenté à partir de 2018. Les dividendes reçus par les ménages sont passés de 28,9 milliards d'euros en 2017 à 37,1 milliards d'euros en 2018. En raison du rebond de la distribution de dividendes, le rendement du PFU a augmenté. Estimé à 2,9 milliards d'euros en 2018, il s'élève finalement à 3,5 milliards d'euros, soit 600 millions d'euros de plus ! L'étude de l'IPP a permis d'isoler l'effet propre du PFU sur la distribution de dividendes, qui dépend également de beaucoup d'autres facteurs.

L'IPP a ainsi réalisé un chiffrage dynamique, c'est-à-dire intégrant les réactions des acteurs. Le PFU, en provoquant un rebond des dividendes, a généré des recettes supplémentaires au titre de l'impôt sur le revenu de l'ordre de 200 millions d'euros, mais aussi au titre des prélèvements sociaux, à hauteur d'environ 300 millions d'euros. Le coût du PFU pour les finances publiques a donc été surestimé de 500 millions d'euros.

Pour ma part, je trouve ces conclusions plutôt encourageantes. Comme la majorité sénatoriale, j'ai voté la mise en place du PFU, qui n'était jamais que le retour à la situation antérieure à 2013.

Je laisse à Vincent Éblé le soin d'évoquer les risques d'optimisation fiscale.

M. Vincent Éblé, président. – L'instauration du PFU a soulevé la question de l'arbitrage entre la rémunération par le versement de salaires ou de dividendes, en particulier pour les actionnaires-dirigeants qui peuvent piloter leur rémunération. Ce point avait été souligné par l'économiste Gabriel Zucman dans une tribune du journal *Le Monde* à l'automne 2017. Il estimait que les possibilités d'optimisation fiscale offerte par le PFU risquaient de coûter une dizaine de milliards d'euros par an aux finances publiques. Nous l'avons d'ailleurs auditionné.

L'étude de l'IPP n'a pas permis d'observer un tel phénomène de déplacement des salaires vers les dividendes, faute de données disponibles à ce jour, mais les exemples étrangers montrent que les pays qui ont taxé très différemment les salaires et les dividendes ont tous connu des phénomènes d'optimisation très importants. Or le différentiel de taxation entre les dividendes et les salaires s'accroît fortement en France, du fait de la mise en place du PFU et de la baisse progressive de l'impôt sur les sociétés. Il serait donc quelque peu naïf de penser que la France serait le seul pays à pouvoir échapper à ce risque.

Par ailleurs, je rappelle que l'instauration du PFU profite surtout aux plus hauts revenus. Si nous n'avons pas obtenu les données d'exécution pour 2018 de la part de l'administration fiscale, ce que je regrette, celle-ci nous a fourni une évaluation du gain fiscal par décile de revenu en 2017. On peut y voir que les trois quarts du gain fiscal bénéficient aux 10 % les plus riches !

J'en viens pour terminer à l'efficacité économique de la réforme. Sans surprise, l'étude commandée par le Sénat met déjà en évidence une baisse des fonds propres des entreprises affectées par l'instauration du PFU, soit l'effet inverse de la réforme de 2013. Cette baisse s'explique par le rebond de la distribution de dividendes. Si l'effet sur l'investissement n'a pas encore pu être mesuré, l'évaluation de la réforme de 2013 suggère qu'il pourrait être nul. Toutefois, la Banque de France estime que les ménages devraient réallouer une partie de leur épargne vers les produits de fonds propres. En outre, il est certain que la « flat tax » française permet de s'aligner sur les standards européens en matière de fiscalité des revenus du capital.

J'en viens à nos conclusions et à nos préconisations.

Le rapporteur général et moi-même partageons un vif regret : l'absence de préparation de cette réforme par le Gouvernement. Aucun bilan de la réforme de 2013 n'avait été mené, alors qu'il aurait été riche d'enseignements pour anticiper le coût du PFU. Aucune étude sur les données microéconomiques françaises n'a jamais été réalisée en France pour appréhender les effets économiques de l'ISF.

Ce manque de culture de l'évaluation reporte sur nous, parlementaires, la responsabilité d'exercer avec rigueur et détermination nos pouvoirs de contrôle de l'action du Gouvernement. Or, comme je l'ai déjà relevé, l'administrative fiscale a fait preuve d'un manque de coopération pour nous transmettre les données nécessaires.

Le rapporteur général va maintenant vous présenter les mesures paramétriques que nous proposons d'un commun accord.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Si nous divergeons sur les mesures à prendre à moyen et à long terme, Vincent Éblé et moi convergions sur un certain nombre de mesures de court terme.

Nous n'aimons pas beaucoup l'un et l'autre l'impôt sur la fortune immobilière, qui présente un certain nombre d'inconvénients. Il faudrait sans doute limiter l'entrée de nouveaux contribuables dans l'IFI, en raison de la flambée des prix immobiliers. C'est pourquoi nous proposons d'indexer le seuil d'assujettissement sur l'inflation.

De plus, les effets de bords de la réforme sur les dons doivent être atténués. En conséquence, nous souhaitons renforcer la réduction d'impôt « IFI-dons » pour réduire l'effet nuisible de la réforme sur la générosité publique.

Concernant le PFU, il nous a semblé que la réforme manquait certains de ses objectifs, en particulier celui de flécher l'épargne vers l'économie réelle et de stimuler l'investissement. Nous proposons ainsi de refondre l'articulation entre le PFU et l'assurance-vie, en permettant de moduler l'imposition au PFU selon le degré d'investissement du contrat dans des unités de compte.

Par ailleurs, nous proposons de maintenir les abattements pour durée de détention pour les titres acquis depuis la réforme, ce qui évitera que celle-ci n'aboutisse paradoxalement à pénaliser les créateurs d'entreprises.

Enfin, nous souhaitons proposer une mesure anti-abus analogue à celle adoptée par le Sénat en 2017 pour prévenir tout risque de déplacement des salaires vers les dividendes.

M. Vincent Éblé, président. – Si ni le rapporteur général ni moi-même n'aimons l'IFI, nous divergions toutefois sur les conclusions à en tirer.

Pour ma part, je pense qu'il conviendrait de rétablir un impôt sur la fortune, mais sous une forme modernisée, afin de corriger ses principaux défauts. Alors qu'il s'agissait d'un impôt dynamique et bien accepté, sa suppression répond avant tout à des motifs idéologiques et apparaît très paradoxale, dans un contexte de concentration croissante des richesses en France. Rappelons qu'aucune étude scientifique n'a jamais été réalisée en France pour mesurer ses prétendus effets antiéconomiques.

L'évaluation conduite par l'Institut des politiques publiques montre en outre qu'il faut se méfier des discours sur la relance de l'investissement par la fiscalité, en particulier au niveau de l'épargnant. De ce point de vue, les premiers indices sur la façon dont les plus riches ont utilisé leur gain fiscal sont très défavorables.

S'agissant de l'exil fiscal, ce ne sont pas les 250 départs en moins constatés en 2017 qui permettront de compenser le coût de la réforme ! Cela représente moins de 0,1 % des redevables de l'ISF et il s'agit de personnes de 58 ans en moyenne, dont on peine à imaginer qu'ils étaient sur le point de créer une entreprise.

Le rétablissement de l'ISF doit toutefois s'accompagner de deux principaux aménagements : un seuil d'assujettissement plus élevé, afin d'exonérer les redevables dont les revenus sont insuffisants pour qu'ils puissent être qualifiés de fortunés ; un retour du « plafonnement du plafonnement », afin d'empêcher les plus riches d'échapper à l'ISF en minorant artificiellement leurs revenus.

Aujourd'hui, 500 millions d'euros seraient suffisants pour relever le seuil d'assujettissement à 1,8 million d'euros et exonérer 40 % des redevables de l'ancien ISF. La perte de recettes éventuelle pourrait être compensée par une augmentation du PFU de deux points, dès lors que l'évaluation suggère qu'une telle hausse n'aurait aucun effet défavorable sur l'investissement.

Je laisse la parole au rapporteur général, qui privilégie une autre option.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ma conclusion diffère évidemment de celle de mon collègue : rétablir un ISF qui n'existe plus que dans trois autres pays serait tout à fait anachronique, d'autant plus que la France cumulerait impôt sur la fortune et taux d'imposition élevé sur les mutations à titre gratuit. Dans les trois pays de l'OCDE où existe encore un ISF, l'impôt sur les successions est soit faible soit inexistant. Dans une économie ouverte, s'isoler serait de la folie. Les départs que causait l'ISF représentaient une perte de recettes fiscales ; à défaut de faire revenir les gens, la disparition de l'ISF a au moins permis d'enrayer les exils.

On peut certes soutenir qu'un tel impôt est avant tout destiné à réduire les inégalités. Mais, en la matière, l'effet de la réforme devra être mesuré après prise en compte de l'effet-retour par la macroéconomie. Et, de ce point de vue, la mise en place de l'IFI pourrait se révéler décevante, au risque de miner l'acceptabilité sociale de cet impôt. Vous vous souvenez que le Président de la République, Emmanuel Macron, avait motivé la création de l'IFI en disant vouloir taxer la rente immobilière et exonérer tout ce qui est productif pour l'économie. Or l'assiette retenue pour l'impôt sur la fortune immobilière apparaît incohérente économiquement, dès lors qu'elle revient à taxer l'immobilier productif, qui contribue à loger des familles, des entreprises, des commerces, et à exonérer, à l'inverse, des actifs qui ne contribuent manifestement pas à la croissance.

À défaut de supprimer totalement l'ISF – le temps politique n'y est pas favorable –, je propose donc de transformer l'IFI en un impôt sur la fortune improductive, dont l'assiette offrirait une vraie cohérence, encourageant les investissements productifs. Concrètement, il s'agirait d'exonérer tout ce qui contribue au financement de l'économie.

Le seuil d'assujettissement serait significativement relevé, afin de tenir compte de l'inflation immobilière. En revanche, on taxerait les liquidités, les biens meubles, les bitcoins,

les obligations chinoises, les investissements dans les produits exotiques, *etc.* Lorsqu'on investit pour loger des personnes ou un commerce, on est taxé ; lorsqu'on investit en bitcoins ou en obligations chinoises, on ne l'est pas. Il faut m'expliquer ! J'aurais donc préféré un impôt dont l'assiette se serait peut-être, certes, réduite d'elle-même, mais qui aurait incité les contribuables à prendre des risques, à ne pas laisser dormir leur argent et à investir dans ce qui contribue à la croissance de la France.

Les enjeux économiques d'une telle réforme sont loin d'être négligeables : les liquidités représentaient par exemple, en 2017, 12 % du patrimoine taxable des redevables de l'ISF déposant une déclaration, soit 75 milliards d'euros susceptibles de « ruisseler » vers l'économie.

En faisant cette proposition, je ne fais que poursuivre, en les prenant au pied de la lettre, les objectifs qui avaient été affichés par le Président de la République lorsqu'il a lancé cette réforme de l'ISF.

M. Claude Nougéin. – Je me contenterai de parler du PFU. Les recettes fiscales le concernant sont largement supérieures à ce qui était prévu : 2,9 milliards d'euros étaient attendus pour 2019 ; or le chiffre vers lequel on se dirige serait plutôt de 3,5 milliards d'euros.

Monsieur le président, vous avez évoqué un taux « idéal » de 32 %. Mais nous y sommes déjà, et nous sommes même au-delà ! On parle toujours d'un taux de prélèvement de 30 % ; mais il faut y ajouter la contribution « exceptionnelle » sur les hauts revenus (CEHR), qui n'a d'exceptionnelle que le nom, et qui est pour l'essentiel alimentée par les dividendes. Son taux est de 4 %, qui viennent s'ajouter au PFU. Nous avons donc d'ores et déjà atteint le taux, que vous jugez idéal, de 32 %. Veillons à ne pas le dépasser.

À propos de la prétendue substitution des dividendes aux salaires, vous évoquez des abus, mais ils sont marginaux. En pratique, les chefs d'entreprise que je connais n'ont pas profité de la création du PFU pour diminuer leur salaire ; les salaires présentent en effet le double avantage sur les dividendes d'être déductibles des impôts et de s'assortir de cotisations retraite.

On pourrait mettre en place un système anti-abus, en limitant par exemple le montant de cette « *flat tax* » à 10 % des capitaux propres. Un tel dispositif n'apporterait pas grand-chose ; mais, si certains y voient un progrès sur le plan idéologique, pourquoi pas.

Dernier point : nous vivons dans une Europe ouverte ; à moins de construire des grillages autour de la France, comme certains le voudraient, nous devons tenir compte de ce qui se passe ailleurs. La Suède, qui fut longtemps considérée par certains comme un parangon de justice fiscale, n'est qu'à 30 %, contre 34 %, donc, chez nous ; l'Italie et l'Allemagne sont à 26 %, l'Espagne à 23 %. C'est en France qu'on trouve le plus haut taux de prélèvement forfaitaire. Gardons-nous de toujours vouloir, en matière d'impôts, être champions du monde ! Pour une fois que nous sommes dans la norme, restons-y. Voyez ce qui se passe avec l'impôt sur les sociétés : plus on baisse le taux, plus les recettes augmentent.

M. Didier Rambaud. – Je prends acte de ce copieux travail, qui est très important. J'ai lu aussi, ce matin, le rapport de France Stratégie. Avez-vous comparé votre travail avec ce rapport ?

L'un des reproches qui étaient faits à l'ISF était qu'il n'était pas neutre économiquement, qu'il ne permettait pas de faire jouer les incitations de marché et qu'il échouait à promouvoir un usage rationnel du patrimoine. *Quid*, à cet égard, de l'IFI ?

S'agissant des indices macroéconomiques, notre taux de croissance est l'un des meilleurs en Europe, 1,4 %, le niveau d'investissement des entreprises est élevé, les chiffres de l'emploi s'améliorent – 500 000 emplois créés depuis un an et demi –, les dividendes sont en forte hausse, générant davantage de rentrées fiscales. Peut-on évaluer l'impact de la réforme de l'ISF sur l'évolution de ces indices ?

Quant à l'investissement dans les PME, à propos duquel vos analyses diffèrent de celles de France Stratégie, il n'a pas souffert de la suppression de la niche fiscale de l'ISF : les fonds de capital-investissement ont levé 18,7 milliards d'euros en 2018, contre 16,5 milliards d'euros en 2017.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Cette lecture à double voix est très éclairante sur la mise en place de ces politiques, dont on peut être sûr, en tout cas, qu'elles n'ont pas répondu à la demande très forte de justice fiscale exprimée par les Français. Faut-il être dans la norme ? La norme, aujourd'hui, dans notre monde, est au creusement des inégalités. Avec les politiques dont nous parlons, on est bel et bien dans la norme ! Il faut donc inventer les outils qui permettraient au contraire de résorber les inégalités, notamment par l'impôt.

Je n'ai pas les mêmes informations ni les mêmes expériences, et certainement pas les mêmes relations, que mon collègue. Une évaluation précise est-elle faite s'agissant des conséquences éventuelles du PFU sur les comptes de la sécurité sociale ? Est-on certain qu'aucun transfert n'a lieu des salaires vers les dividendes ? Au vu des réformes actuelles, dont on fait souvent peser le coût sur la sécurité sociale, au péril de l'équilibre de ses comptes, il serait intéressant de le savoir.

M. Bernard Delcros. – Je partage pleinement l'analyse du rapporteur général, ainsi que la proposition qui l'accompagne. L'impôt qui a été créé, l'IFI, n'est pas adéquat à l'objectif qui était visé, taxer l'improductif.

Investir pour acheter un vieil immeuble en centre-ville, rénover du patrimoine, loger des familles, revitaliser un centre-bourg, faire fonctionner l'activité du bâtiment, c'est productif ! Je ne comprends donc pas qu'on puisse dire que cet impôt taxe l'improductif. Il faut donc certes conserver un tel impôt, mais en le fléchissant vraiment sur l'improductif, dont l'investissement dans l'immobilier ne fait pas partie.

M. Gérard Longuet. – Merci, vraiment, au président de notre commission et à notre rapporteur général pour ce travail, qui rappelle que le Parlement est indépendant de l'exécutif et doit afficher cette indépendance. La loi est faite par le législateur, et non par le Gouvernement !

Sur le plan philosophique, je suis très hostile à l'impôt sur la fortune. Ce n'est pas facile de gagner sa vie, encore moins d'accumuler une fortune. Réussir à constituer une fortune malgré tous les prélèvements existants, c'est une performance qui mérite la considération, et un facteur de stabilité pour la société. Si l'on veut que la société soit forte, il faut que nos compatriotes puissent se sentir préoccupés par les perspectives de long terme ; cela passe par la possibilité de transmettre le capital, qui stabilise l'investissement. L'idée de ratiboiser par principe est donc exactement opposée à mes convictions.

Sur le plan social, l'impôt sur les grandes fortunes (IGF) est né à une époque où les taux d'intérêt réel représentaient trois ou quatre fois le taux de prélèvement applicable. Par la suite, alors que les taux de rendement des obligations du Trésor à long terme avaient chuté, les taux de l'ISF sont devenus spoliateurs. Sur l'immobilier, s'agissant de l'IFI, ils le restent, compromettant largement le rendement des investissements dans ce domaine. On risque de se retrouver dans une situation que la France a connue avant la loi de 1948 : les loyers étaient bloqués et la construction entravée.

Sur le plan économique, toute création d'impôt a son lot d'effets pervers, et s'accompagne d'investissements d'opportunité. De tels investissements, bien que stupides, relèvent d'une réaction d'autodéfense. Prenez l'IFI : dans certaines régions à haute valeur touristique, la pression de l'investissement extérieur évince les investisseurs français ; ces derniers sont à la fois chassés par l'IFI et concurrencés par des acheteurs étrangers qui, eux, ont la faculté de créer des dettes artificielles. Ce système est moralement condamnable et économiquement absurde. Je soutiens donc notre rapporteur général ; à défaut d'obtenir la suppression pure et simple de l'impôt sur la fortune...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – À long terme, je souhaite aussi cette suppression !

M. Gérard Longuet. – ... une première étape serait franchie. Les gens qui ont de l'argent l'ont gagné...

Mme Sophie Taillé-Polian. – Le plus souvent, ils en ont hérité !

M. Gérard Longuet. – ... il serait utile qu'ils puissent le transmettre. Je suis tout à fait pour taxer les successions ; quant aux plus-values latentes, c'est un autre sujet : tant qu'elles sont latentes, elles n'existent pas. Pensez aux nombreux commerçants qui ont bâti leur refus de cotiser à des régimes de retraite sur la perspective de réaliser une plus-value sur la cession de leur fonds de commerce, pour se retrouver dépouillés parce que ce fonds ne valait plus rien ! La fortune est changeante ! Songez que, si les grandes surfaces ont peut-être ruiné le petit commerce, Amazon est sans doute en train de ruiner les grandes surfaces. On peut s'enrichir en dormant, mais on peut également se ruiner en travaillant.

M. Éric Bocquet. – Vous dites, à rebours de certains ultras, qu'on peut justifier la mise en place d'un ISF ; je suis content de l'entendre. Il n'y a pas consensus entre nous ; c'est très bien. Ce débat – faut-il taxer la richesse ? – n'est pas franco-français, mais planétaire : écoutez par exemple ce qui se dit aujourd'hui aux États-Unis.

Avez-vous obtenu une réponse de Bercy après votre relance véhémement de la semaine dernière ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nada !

M. Éric Bocquet. – Quelle est la proportion d'entrepreneurs dans les départs constatés ? On parle de 41 % de départs en moins, mais sur 0,18 % de gens qui partent : il faut relativiser.

M. Philippe Dominati. – Je partage le point de vue défendu par Gérard Longuet ; je ne m'y étends pas.

M. Vincent Éblé, président. – Vos convergences sont anciennes !

M. Philippe Dominati. – Je félicite notre président et notre rapporteur général, qui forment un duo improbable, mais éclairant, dont j’apprécie la technicité.

Manque néanmoins un point de vue politique. C’est l’ancien ministre de l’économie d’un président socialiste qui a mis fin à l’ISF ; j’aurais aimé savoir ce qui a conduit cette famille politique, celle de l’ancienne majorité, à effectuer ce cheminement – la droite, elle, est difficilement audible sur l’ISF. Le Président de la République, une fois arrivé au pouvoir, qualifie soudain l’ISF de mauvais impôt, dangereux pour la compétitivité de l’économie nationale. Or il n’y a rien, dans le rapport, sur les motivations qui ont conduit le pouvoir à supprimer cet impôt injuste. Je souhaiterais d’ailleurs qu’on aille beaucoup plus loin dans cette direction, sachant combien la pression fiscale continue de léser notre économie.

M. Jean-Marc Gabouty. – Le rapport d’étape est intéressant, mais faire un bilan de mesures prises en 2017, dont les effets n’ont pu se faire ressentir qu’à partir de 2018, en étudiant des statistiques de 2017, me semble un peu prématuré. Si les départs ont probablement été moins nombreux, il faudra attendre les chiffres de 2018, voire ceux de 2019, pour pouvoir conduire une analyse sérieuse.

Le lien entre dividendes et investissement, dans les entreprises, est de manière générale de plus en plus ténu. Si les dividendes augmentent, l’autofinancement diminue, certes ; mais le financement de l’investissement productif, dans les entreprises, se fait aujourd’hui principalement par crédit-bail ou par location financière. Qu’il n’y ait pas de lien entre les deux ne me paraît donc pas du tout illogique.

Quant à l’arbitrage entre salaire et dividende, il est marginal dans les entreprises, sachant qu’il faut tenir compte, en outre, de tous les systèmes de participation et d’intéressement. La forfaitisation a favorisé les sommes dont peuvent bénéficier les salariés au titre de la participation et de l’intéressement. Il faut donc être prudent en la matière : je ne pense pas que des effets d’aubaine significatifs soient à déplorer.

S’agissant des propositions qui sont faites, je ne suivrai ni la ligne Bocquet, ni la ligne Longuet. Je préfère emprunter une troisième voie – cela ne vous étonnera pas. Faut-il faire un partage parfaitement juste sans se soucier de la taille du gâteau, ou privilégier un gâteau plus grand malgré quelques iniquités dans le partage ? Il faut essayer de faire les deux en même temps.

Je serais partisan d’élargir la base de l’IFI, qui ne peut pas être totalement déconnecté du régime des dons et des successions. Élargir la base de l’IFI aux biens non productifs, donc, mais conserver l’immobilier, qui n’est pas seulement un immobilier de petite rente : il existe un immobilier hyperspéculatif – voyez, pour vous en convaincre, l’évolution récente des prix au centre de Bordeaux. Des franchises pourraient être instaurées pour atténuer les effets de cet impôt pour les « petits » propriétaires.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous aussi avons tendance à considérer qu’un tel bilan était un peu prématuré. Mais nous avons été invités à participer à une évaluation ; si France Stratégie était capable d’évaluer, nous devons l’être aussi.

M. Vincent Éblé, président. – Notre *tempo* n’est pas différent de celui de France Stratégie. Nous avons souhaité rendre nos conclusions, qui sont complémentaires, en même temps que les experts du Gouvernement et indépendamment d’eux.

Jean-Marc Gabouty, le risque de déplacement des salaires vers les dividendes n'est pas de l'ordre de la croyance. Nous nous contentons d'observer ! Or cet arbitrage a été observé – c'est un fait – dans de nombreux pays, en Suède, en Finlande, aux États-Unis. Et, de toute façon, avec la mise en place du prélèvement à la source, 2018 n'est pas une année propice pour faire des comparaisons.

Claude Nougain, le chiffrage que je propose s'agissant du PFU prend en compte la contribution exceptionnelle et les réactions des acteurs. Les analyses dont nous avons passé commande à l'Institut des politiques publiques (IPP) tiennent compte de l'inflexion du comportement des acteurs provoquée par les décisions publiques. Je fais remarquer, en outre, que la Suède n'efface pas les plus-values latentes, contrairement à nous. Il y a là, dans cette non-taxation, un manque à gagner considérable.

En 2018, on a constaté des effets positifs pour les prélèvements sociaux, à hauteur de 300 millions d'euros. Mais il s'agit d'une année de transition ; en 2019, la mesure s'avérera peut-être différente.

Didier Rambaud, il y a bien de nombreuses différences entre notre rapport et celui de France Stratégie. Par exemple, nous montrons que l'IFI continue de toucher les « petits riches » – de ce point de vue, IFI, ISF, même combat. Nous montrons, avec l'IPP, que la fiscalité sur les revenus du capital n'a pas d'effet sur l'investissement. Nous calculons le coût réel du PFU pour les finances publiques. Nous avons obtenu le montant du gain pour les cent premiers redevables de l'ISF, qui n'était pas public.

La principale différence, c'est que les chiffrages de France Stratégie sont à comportement constant pour le PFU ; ils n'apportent donc rien de neuf sur l'impact budgétaire des réformes, contrairement à l'étude de l'IPP que nous avons commandée.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce débat n'est évidemment pas épuisé aujourd'hui ; nous le poursuivrons au moment de l'examen du projet de loi de finances.

M. Vincent Éblé, président. – Avec ce rapport, mes chers collègues, nous vous livrons un matériau factuel et des analyses qui, si vous vous en saisissez, vous permettront de forger vos propres analyses politiques.

La commission autorise la publication de la communication de MM. Vincent Éblé, président, et Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 12 h 25.

COMMISSION DES LOIS

Mardi 8 octobre 2019

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête à la suite de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen - Nomination d'un rapporteur sur la recevabilité de la proposition de résolution

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Mes chers collègues, je vous prie de bien vouloir excuser l'absence de Philippe Bas, qui assiste actuellement à l'audition de M. Castaner par la délégation parlementaire au renseignement.

Le premier point de notre ordre du jour prévoit la nomination d'un rapporteur pour examiner la recevabilité de la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête à la suite de l'incendie de l'usine Lubrizol. Je propose à la commission de nommer notre président, Philippe Bas.

La commission désigne M. Philippe Bas rapporteur sur la proposition de résolution n° 20 (2019-2020) tendant à la création d'une commission d'enquête à la suite de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen.

Projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique – Examen des amendements au texte de la commission

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous examinons maintenant les amendements sur le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, en commençant par les amendements du rapporteur.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement n° 957, qui répond à une forte attente, a pour objet d'aller aussi loin que possible en vue de renforcer la parité au sein du bureau des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

L'amendement n° 957 est adopté.

L'amendement de précision n° 958 est adopté.

L'amendement de coordination n° 959 est adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement n° 960 vise à corriger une erreur matérielle.

L'amendement n° 960 est adopté.

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

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 1^{er} ter Modalités de désignation des vice-présidents d'EPCI		
M. DARNAUD et Mme GATEL, rapporteurs	957	Adopté
M. DARNAUD et Mme GATEL, rapporteurs	958	Adopté
Article 3 Remplacement d'un conseiller communautaire par un autre conseiller municipal de la même commune au sein des commissions		
M. DARNAUD et Mme GATEL, rapporteurs	959	Adopté
Article 4 bis Information des conseillers municipaux des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon		
M. DARNAUD et Mme GATEL, rapporteurs	960	Adopté

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article additionnel avant le titre I^{er}

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement n° 745 rectifié, qui concerne le rôle des départements, n'a aucune portée normative. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 745 rectifié.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel avant le titre I^{er} Libertés locales : conforter chaque maire dans son intercommunalité		
Mme ASSASSI	745 rect.	Défavorable

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements n^{os} 179 et 180 rectifié, qui visent à prendre en compte le nombre d'électeurs inscrits ou le nombre d'habitants de nationalité française pour le découpage des circonscriptions et la répartition des sièges de l'ensemble des élections, sont contraires à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 179 et 180 rectifié, ainsi qu'aux amendements n^{os} 174, 175 et 177.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement n° 744 est audacieux : nous n'avons pas osé aller jusqu'à l'abrogation de la loi NOTRE.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 744, ainsi qu'à l'amendement n° 746.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels avant l'article 1^{er}		
M. MASSON	179	Défavorable
M. MASSON	180 rect.	Défavorable
M. MASSON	174	Défavorable
M. MASSON	175	Défavorable
M. MASSON	177	Défavorable
Mme ASSASSI	744	Défavorable
Mme ASSASSI	746 rect. bis	Défavorable

Article 1^{er}

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Les amendements n^{os} 383, 590, 748, 674, 20, 124 rectifié *bis*, 2 rectifié, 633, 462, 904, 636, 384, 431, 270, 646, 718, 203, 751, 340, 333, 341, 343, 342, 344, 76, 749, 591 rectifié, 75, 172 rectifié, 126 rectifié, 738, 145, 651, 439, 484, 440, 387, 750, 638, 752, 21, 553, 554, 640, 77, 753, 920, 23, 22, 445, 35, 632 et 258 sont en discussion commune.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Je vous propose d'être favorables à l'amendement n° 124 rectifié *bis*, sous réserve de rectification : il convient d'indiquer que le pacte définit de manière obligatoire les modalités d'association des acteurs socio-économiques à la prise de décision.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 124 rectifié bis, sous réserve de rectification.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Je vous propose de donner un avis favorable à l'amendement n° 172 rectifié, sous réserve de rectification. La semaine dernière, nous avons souhaité encourager la création d'une conférence des maires ; nous proposons de donner un avis favorable à un amendement lui donnant un caractère obligatoire dans les EPCI à fiscalité propre, sauf si le bureau comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres, car cette mesure répond à une attente très forte. Si cet amendement est adopté, un certain nombre d'amendements de la discussion commune seront satisfaits.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Cette disposition permet effectivement de donner la parole à tous les maires.

M. Vincent Seguin. – Ce n'est donc plus une loi facultative !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 172 rectifié, sous réserve de rectification.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Par l'amendement n° 386, M. Kerrouche pense que la rédaction adoptée par la commission permet au pacte de gouvernance de déterminer le fonctionnement des commissions municipales. Ce n'est toutefois pas le cas. Il s'agit en fait des commissions intercommunales. Aussi, nous pourrions demander le retrait de cet amendement ; à défaut, l'avis serait défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 386 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Nous pourrions être favorables aux amendements identiques n°s 435, 584, 734 et 807, qui prévoient d'inclure les moyens de renforcer les solidarités financières dans le pacte de gouvernance.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 435, 584, 734 et 807.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Je vous propose d'être favorables à l'amendement n° 905, qui concerne les modalités d'association des acteurs à la prise de décision, sous réserve de procéder à la même rectification que celle demandée pour l'amendement n° 124 rectifié *bis*.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 905, sous réserve de rectification.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Nous pourrions donner un avis défavorable à l'amendement n° 486, qui vise prévoir dans le pacte de gouvernance les modalités d'association des députés et sénateurs élus au conseil communautaire aux instances de gouvernance de l'EPCI. Cette mesure n'apporte pas la réponse adéquate à la question du non-cumul des mandats.

Mme Marie Mercier. – Il est bien indiqué qu'il s'agit des députés et sénateurs élus au conseil communautaire. Or, même quand le pacte de gouvernance est rédigé avec beaucoup de sensibilité, je tiens à faire remarquer que le conseil communautaire est parfois systématiquement convoqué les mardi, mercredi ou jeudi.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Cela émane d'une mauvaise conduite.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Oui, c'est effectivement le cas.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 486.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements n°s 442 et 463 sont contraires à la position de la commission en ce qu'ils supprimeraient la possibilité donnée aux EPCI à fiscalité propre de déléguer leurs compétences à leurs communes membres pour revenir à la rédaction initiale du projet de loi. En conséquence, je vous propose de donner un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 442 et 463.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Pacte de gouvernance – Conférence des maires		
M. KERROUCHE	383 rect.	Demande de retrait
M. ANTISTE	590	Demande de retrait
Mme ASSASSI	748	Demande de retrait
M. MAUREY	674	Demande de retrait
M. GRAND	20	Demande de retrait
M. Patrice JOLY	124 rect. bis	Favorable si rectifié
M. Henri LEROY	633	Demande de retrait
M. MENONVILLE	2 rect.	Demande de retrait
M. PATRIAT	462	Défavorable
M. JACQUIN	904	Défavorable
M. Henri LEROY	636	Favorable
M. KERROUCHE	384 rect.	Demande de retrait
M. KERROUCHE	431 rect.	Demande de retrait
Mme GUIDEZ	270	Défavorable
Mme BERTHET	646	Demande de retrait
Mme GUIDEZ	718	Défavorable
M. MASSON	203	Défavorable
Mme ASSASSI	751 rect.	Défavorable
M. MASSON	340	Demande de retrait
M. MASSON	333	Demande de retrait
M. MASSON	341	Défavorable
M. MASSON	343	Défavorable
M. MASSON	342	Défavorable
M. MASSON	344	Défavorable
Mme NOËL	515	Demande de retrait
M. CABANEL	75	Demande de retrait
M. ANTISTE	591 rect.	Demande de retrait
M. MIZZON	172 rect.	Favorable si rectifié

Auteur	N°	Avis de la commission
M. Patrice JOLY	126 rect.	Demande de retrait
M. DELCROS	738	Demande de retrait
M. LONGEOT	145	Demande de retrait
Mme Catherine FOURNIER	439	Demande de retrait
M. Alain MARC	651	Demande de retrait
M. LAFON	484	Demande de retrait
Mme Catherine FOURNIER	440	Demande de retrait
M. KERROUCHE	387 rect.	Demande de retrait
Mme ASSASSI	750 rect.	Demande de retrait
M. Henri LEROY	638	Demande de retrait
Mme ASSASSI	752 rect.	Défavorable
M. GRAND	21	Défavorable
M. CHASSEING	553	Défavorable
M. CHASSEING	554	Défavorable
M. Henri LEROY	640	Demande de retrait
M. CABANEL	77	Défavorable
Mme ASSASSI	753 rect.	Défavorable
M. KERN	920	Défavorable
M. GRAND	23	Demande de retrait
M. GRAND	22	Demande de retrait
M. de BELENET	445	Défavorable
Mme BONFANTI-DOSSAT	35	Demande de retrait
M. BONHOMME	632	Demande de retrait
M. BRISSON	258	Demande de retrait
M. GRAND	24	Demande de retrait
Mme LOISIER	888	Défavorable
M. ROUX	549	Défavorable
M. KERROUCHE	385 rect.	Défavorable
M. KERROUCHE	386 rect.	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
M. KERROUCHE	435 rect.	Favorable
Mme Nathalie DELATTRE	584	Favorable
M. DELCROS	734	Favorable
M. BONNECARRÈRE	807	Favorable
M. JACQUIN	905	Favorable si rectifié
M. LAFON	486	Défavorable
M. KERN	918	Défavorable
M. MAUREY	675	Demande de retrait
M. MAUREY	676	Demande de retrait
M. de BELENET	442	Défavorable
M. PATRIAT	463	Défavorable
M. LAFON	485	Demande de retrait
M. CABANEL	217	Défavorable
M. CABANEL	76	Défavorable
Mme ASSASSI	749 rect.	Défavorable

Articles additionnels après l'article 1^{er}

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Nous pourrions être défavorables à l'amendement n° 390, car il tend à rendre obligatoire la consultation des conférences territoriales des maires instituées sur le territoire de la métropole de Lyon lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques de la métropole. La rédaction prévue est beaucoup trop large. Cet amendement présente un risque important de contentieux.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 390.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – La commission pourrait être favorable à l'amendement n° 491 visant à créer une conférence des maires dans chaque établissement public territorial (EPT), sous réserve de rectification : il convient de le déplacer à l'article 1^{er}.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 491, sous réserve de rectification.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 1^{er}		
M. LAFON	491	Favorable si rectifié
M. DEVINAZ	390 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme ASSASSI	747	Défavorable
M. GRAND	67	Demande de retrait
Mme ASSASSI	754	Demande de retrait
M. CABANEL	215	Défavorable

Article 1^{er} bis

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L’amendement n° 492 concerne les prérogatives de la conférence métropolitaine de Lyon. Il est proposé d’aller au-delà des compétences départementales. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 492 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Je propose à la commission un avis favorable à l’amendement n° 388 relatif à la dénomination de la conférence métropolitaine de Lyon, sous réserve de rectification : il s’agit de la conférence métropolitaine des maires et non pas des communes.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 388, sous réserve de rectification.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} bis		
Renforcement des prérogatives de la conférence métropolitaine rassemblant les maires des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon		
M. MASSON	334	Défavorable
Mme VULLIEN	492	Demande de retrait
M. DEVINAZ	388 rect.	Favorable si rectifié
M. DEVINAZ	389 rect.	Défavorable

Article 1^{er} ter

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – La commission pourrait être défavorable aux amendements identiques n^{os} 755 et 834, qui sont trop audacieux.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 755 et 834.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Nous pourrions donner un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 310 et 847, sous réserve de rectification. En conséquence, nous demanderions le retrait des amendements identiques n^{os} 309 et 846.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 310 et 847, sous réserve de rectification.

La commission demande le retrait des amendements identiques n^{os} 309 et 846.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1er ter Modalités de désignation des vice-présidents d'EPCI		
Mme CUKIERMAN	755 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	834	Défavorable
M. KAROUTCHI	310	Favorable si rectifié
Mme Nathalie DELATTRE	847	Favorable si rectifié
M. KAROUTCHI	309	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	846	Demande de retrait
M. MASSON	336	Défavorable
M. MASSON	335	Défavorable

Articles additionnels après l'article 1^{er} ter

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – La commission pourrait donner un avis défavorable à l'amendement n° 493, qui vise à augmenter le délai laissé à la conférence métropolitaine des maires pour adopter le pacte de cohérence métropolitaine.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 493.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Nous pourrions être favorables à l'amendement n° 494, qui concerne les conditions de majorité nécessaires à l'adoption des avis de la conférence métropolitaine de Lyon, sous réserve de rectification.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 494, sous réserve de rectification.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – La commission pourrait être favorable à l'amendement n° 717, sous réserve de rectification.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 717, sous réserve de rectification.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 1er ter		
Mme VULLIEN	493	Défavorable
Mme VULLIEN	494	Favorable si rectifié
M. DEVINAZ	717	Favorable si rectifié

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MASSON	178 rect.	Défavorable
M. KERROUCHE	393 rect.	Défavorable
M. GONTARD	860 rect.	Défavorable
Mme COSTES	223 rect.	Défavorable
M. CABANEL	244 rect.	Défavorable
M. CABANEL	253 rect.	Défavorable
M. KERROUCHE	394 rect.	Défavorable
M. GONTARD	861 rect. bis	Défavorable
M. KERROUCHE	395 rect.	Défavorable
M. GONTARD	862 rect.	Défavorable
M. JACQUIN	908 rect.	Demande de retrait
Article 2 Renouvellement des conseillers communautaires des communes de moins de 1 000 habitants en cas de cessation des fonctions du maire		
M. MASSON	337	Défavorable
M. GRAND	28	Défavorable
Mme PRIMAS	69 rect.	Favorable
M. Martial BOURQUIN	868 rect.	Défavorable
M. LONGEOT	672	Défavorable
M. GROSPERRIN	715	Défavorable

Articles additionnels après l'article 2

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Je vous propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat pour ce qui concerne les amendements identiques n^{os} 78, 427, 737 et 808. Il s'agit de la possibilité de réélire un suppléant au conseil communautaire en cours de mandat dans les communes ne disposant que d'un seul siège.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements n^{os} 78, 427, 737 et 808.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable à l'amendement n° 255 concernant la désignation du maire au conseil communautaire à la suite de la démission du précédent maire dans les petites communes.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 255 et, à défaut, y sera défavorable.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 2		
Mme Nathalie DELATTRE	78	Sagesse
M. JACQUIN	427 rect.	Sagesse
M. DELCROS	737	Sagesse
M. BONNECARRÈRE	808	Sagesse
M. GOLD	255	Demande de retrait

Article 2 bis

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – La commission pourrait être défavorable aux amendements identiques n^{os} 564 et 701, car ceux-ci reviennent sur un apport de la commission et, plus largement, sur une disposition adoptée par le Sénat.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 564 et 701.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2 bis		
Suppression de l'incompatibilité entre le mandat de conseiller communautaire et l'exercice d'un emploi salarié au sein d'une commune membre		
Mme Nathalie DELATTRE	564	Défavorable
M. KAROUTCHI	701	Défavorable
Article 3		
Remplacement d'un conseiller communautaire par un autre conseiller municipal de la même commune au sein des commissions		
M. MASSON	338	Défavorable
M. PATRIAT	444 rect. ter	Défavorable
Mme ASSASSI	756 rect.	Défavorable
M. CANEVET	503 rect.	Défavorable
M. CABANEL	79	Défavorable
Article additionnel après l'article 3		
M. RAISON	73	Défavorable
Article 3 bis		
Accords locaux de répartition des sièges au sein des conseils communautaires		
M. MASSON	339	Défavorable
M. PATRIAT	446	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	826	Défavorable
M. KERN	919	Demande de retrait

Article 4

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Je propose à la commission de donner un avis favorable à l’amendement n° 29, sous réserve d’une précision.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 29, sous réserve d’une rectification.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Nous pourrions être favorables, sous réserve de rectification, à l’amendement n° 82, qui traite de la possibilité pour les conseillers municipaux de consulter les documents mentionnés par l’article 4 en mairie, sous réserve d’une légère rectification. En revanche, l’amendement n° 712 est moins bien rédigé.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 82, sous réserve de rectification.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 712.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 4		
Droit à l’information des conseillers municipaux sur les affaires de leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre		
M. MAUREY	678	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	80	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	81	Défavorable
M. GRAND	29	Favorable si rectifié
M. Henri LEROY	642	Demande de retrait
Mme LÉTARD	488	Demande de retrait
M. Loïc HERVÉ	818	Demande de retrait
M. MASSON	329	Défavorable
M. Henri LEROY	658	Demande de retrait
M. DELCROS	736	Demande de retrait
M. GROSPERRIN	712	Défavorable
M. ROUX	641	Défavorable
Mme GUIDEZ	262	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. CABANEL	210	Défavorable
M. ROUX	252	Défavorable
Articles additionnels après l'article 4		
Mme LAVARDE	13	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	848	Défavorable
Mme ASSASSI	803	Défavorable
Mme CARTRON	466	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	83 rect.	Défavorable
M. BONHOMME	616	Demande de retrait
M. ROUX	588	Défavorable
M. PATRIAT	441	Défavorable
Mme CARTRON	470	Défavorable
M. de BELENET	460	Défavorable
M. GRAND	31	Demande de retrait
M. GRAND	30	Demande de retrait
M. MAUREY	679	Demande de retrait
M. GRAND	106	Défavorable
Article 4 bis Information des conseillers municipaux des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon		
M. MASSON	345	Défavorable
Mme VULLIEN	495	Défavorable
M. DEVINAZ	639	Défavorable
Article 5 A Transfert « à la carte » de compétences facultatives à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre		
M. MASSON	346	Défavorable
M. de BELENET	447	Défavorable
Le Gouvernement	827	Défavorable
M. LOUAULT	864 rect.	Demande de retrait
M. LOUAULT	865 rect.	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
M. LOUAULT	863 rect.	Demande de retrait
Article 5 B Procédure de restitution de compétences par un établissement public de coopération intercommunale à ses communes membres		
M. MASSON	347	Défavorable
Article 5 C Neutralité financière des restitutions de compétences		
M. MASSON	348	Défavorable
M. de BELENET	448	Défavorable
M. KERROUCHE	569	Défavorable
Le Gouvernement	828	Défavorable
Article 5 D Suppression de la catégorie des compétences optionnelles dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération		
M. MASSON	349	Défavorable
M. de BELENET	464	Défavorable
M. KERROUCHE	567	Défavorable
Mme ASSASSI	757	Défavorable
Article 5 Suppression du transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération		
Le Gouvernement	829	Défavorable
M. KERROUCHE	523 rect.	Défavorable
M. MAUREY	680	Défavorable
Mme GUIDEZ	263	Défavorable
M. GRAND	32	Demande de retrait
M. BONHOMME	720	Demande de retrait
Mme ASSASSI	758 rect.	Défavorable
M. GABOUTY	916	Défavorable

Articles additionnels après l'article 5

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – La commission pourrait être favorable à l'amendement n° 725, sous réserve d'une rectification, permettant de rendre identique à l'amendement n° 955 du Gouvernement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 725, sous réserve de rectification. La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 955.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 5		
M. CHEVROLLIER	925 rect.	Sagesse
Mme de la GONTRIE	730 rect.	Sagesse
Mme ASSASSI	759 rect.	Défavorable
M. KERROUCHE	725 rect.	Favorable si rectifié
Le Gouvernement	955	Favorable
M. GABOUTY	213	Défavorable
M. CABANEL	211	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	115	Irrecevable au titre de l'article 45
Article 6 Favoriser l'exercice de la compétence de promotion du tourisme par les stations classées de tourisme		
M. MASSON	350	Défavorable
M. CABANEL	216	Défavorable
Mme ASSASSI	760 rect.	Défavorable
M. BONNECARRÈRE	809	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	225	Défavorable
M. KERROUCHE	722 rect.	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	566	Défavorable
M. SEGOUIN	285	Défavorable
Mme ASSASSI	761 rect.	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	819	Défavorable
Mme MORHET- RICHAUD	436	Défavorable
Mme BERTHET	540	Défavorable
M. GREMILLET	931	Défavorable
Mme BERTHET	539	Défavorable
M. BRISSON	259	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme CONCONNE	544	Défavorable
M. BRISSON	260	Défavorable
M. LUCHE	578	Irrecevable au titre de l'article 41
Mme CONCONNE	545	Défavorable
Articles additionnels après l'article 6		
M. SEGOUIN	286	Défavorable
M. PEMEZEC	937	Demande de retrait

Article 7

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 41 rectifié.

M. Arnaud de Belenet. – Cette disposition revient à donner aux communes le droit de préemption, tout en laissant l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) à l'intercommunalité. Telle est bien la logique que vous souhaitez que la commission suive ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Oui.

Nous considérons que le droit de préemption concerne la proximité. Les grandes intercommunalités XXL, notamment, l'appellent de leurs vœux, considérant qu'il est très difficile de faire jouer le droit de préemption. Tisser du lien entre la commune et l'intercommunalité n'est absolument pas de nature à entraver la mise en place du PLUi au niveau intercommunal. Il convient tout simplement de dissocier ce qui relève de la proximité, avec l'aspect opérationnel, de ce qui relève d'une dimension intercommunale stratégique, avec l'aspect planification.

M. Arnaud de Belenet. – Cela signifie-t-il que les différentes associations que nous avons auditionnées ont relayé que la délégation du droit de préemption de l'intercommunalité à la commune ne donne pas satisfaction ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Dans de nombreux cas, les intercommunalités ont une taille si importante que la question du droit de préemption leur échappe. D'ailleurs, quoi qu'il en soit, en matière d'urbanisme, le PLUi est intercommunal.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Le droit de préemption doit être instauré par délibération de la commune.

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

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 7		
Renforcement du rôle des communes dans l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal		
M. MASSON	351	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	84	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	257	Défavorable
M. LONGEOT	300	Défavorable
M. DURAN	301 rect. bis	Défavorable
M. BONHOMME	614	Défavorable
M. DELCROS	735	Défavorable
Mme ASSASSI	762	Défavorable
M. Henri LEROY	647	Demande de retrait
Mme VULLIEN	499	Demande de retrait
M. CABANEL	85	Défavorable
M. PEMEZEC	939	Défavorable
M. PEMEZEC	938	Défavorable
M. GRAND	33	Demande de retrait
Mme VULLIEN	498	Défavorable
M. BONNECARRÈRE	811	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	850	Demande de retrait
Mme VULLIEN	497	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	922	Défavorable
M. PEMEZEC	941	Défavorable
M. PEMEZEC	940	Défavorable
M. BONHOMME	617	Demande de retrait
M. PEMEZEC	942	Défavorable
M. GROSDIDIER	41 rect.	Favorable
Mme ASSASSI	763	Demande de retrait
M. PELLEVAT	586 rect.	Défavorable

Articles additionnels après l'article 7

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – La commission pourrait être favorable à l'amendement n° 86, qui reprend une disposition de la proposition de loi « Équilibre territorial » que nous avons adoptée en juin dernier.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 86.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 7		
M. PEMEZEC	936	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	87	Irrecevable au titre de l'article 41
M. MAUREY	681	Favorable
Mme Nathalie DELATTRE	86	Favorable
M. PIEDNOIR	204	Irrecevable au titre de l'article 45
M. KERN	475	Irrecevable au titre de l'article 45
M. KAROUTCHI	316	Irrecevable au titre de l'article 45
M. KERN	474	Irrecevable au titre de l'article 45
M. BONHOMME	622	Irrecevable au titre de l'article 45
M. PIEDNOIR	205	Irrecevable au titre de l'article 45
M. KAROUTCHI	319	Irrecevable au titre de l'article 45
M. KERN	476	Irrecevable au titre de l'article 45
M. KERN	477	Irrecevable au titre de l'article 45
M. BONHOMME	625	Irrecevable au titre de l'article 45
M. KERN	478	Irrecevable au titre de l'article 45
M. BONHOMME	626	Irrecevable au titre de l'article 45
M. Patrice JOLY	143 rect. bis	Défavorable
M. LONGEOT	161 rect.	Défavorable
M. BONHOMME	607	Défavorable
M. GENEST	873	Défavorable
Mme LOISIER	892	Défavorable
M. Henri LEROY	583	Irrecevable au titre de l'article 45

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 7 bis Limitation à la voirie d'intérêt communautaire ou métropolitain du transfert des compétences afférentes dans les communautés urbaines et les métropoles		
M. MASSON	352	Défavorable
Le Gouvernement	830	Défavorable
Article 7 ter Report du transfert à la métropole d'Aix-Marseille-Provence du transfert de la voirie communale		
M. MASSON	353	Défavorable
Article additionnel après l'article 7 ter		
Mme Sylvie ROBERT	825	Irrecevable au titre de l'article 45
Article 7 quater Abaissement du seuil à partir duquel un grand établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut réaliser plusieurs plans locaux d'urbanisme infracommunautaires sur son territoire		
M. MASSON	354	Défavorable
Article additionnel après l'article 7 quater		
Mme LÉTARD	954	Irrecevable au titre de l'article 45
M. KAROUTCHI	816	Irrecevable au titre de l'article 45
Article 7 quinquies Conditions de majorité pour la définition de l'intérêt communautaire		
M. MASSON	355	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	851	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	565	Défavorable
Mme LÉTARD	912	Défavorable

Articles additionnels après l'article 7 quinquies

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – La commission pourrait être favorable à l'amendement n° 282, sous réserve de rectification, car l'article s'imputerait mieux au début de l'article L. 581-14-3 du code de l'environnement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 282, sous réserve de rectification.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 7 quinquies		
M. Loïc HERVÉ	282	Favorable si rectifié
M. BABARY	867 rect.	Favorable
Article additionnel avant l'article 8		
M. ROUX	235	Défavorable

Article 8

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Nous pourrions être favorables à l'amendement n° 396, sous réserve d'une légère rectification syntaxique au dernier alinéa.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 396, sous réserve de rectification.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 8 Suppression de l'obligation de révision sexennale du schéma départemental de la coopération intercommunale		
M. BONHOMME	609	Défavorable
Mme LÉTARD	913	Défavorable
M. KERROUCHE	396 rect.	Favorable si rectifié
Articles additionnels après l'article 8		
Mme NOËL	522	Demande de retrait
M. MAUREY	682	Demande de retrait
Article 9 Procédure simplifiée de retrait d'une commune membre d'une communauté d'agglomération		
M. Henri LEROY	599	Défavorable
Mme ASSASSI	764	Défavorable
M. RAISON	74	Défavorable

Articles additionnels après l'article 9

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Je vous propose de demander le retrait de l'amendement n° 765 au profit de l'amendement n° 70 rectifié. Il s'agit de l'extension aux communes membres de communautés urbaines ou de métropoles de la procédure de retrait de droit commun.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivrons la suite de l'examen des amendements de séance à la suspension du soir.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 9		
Mme Nathalie DELATTRE	264	Demande de retrait
M. KAROUTCHI	313	Défavorable
Mme ASSASSI	765	Demande de retrait
Mme PRIMAS	70 rect.	Favorable
Article 10 Scission de communautés de communes et de communautés d'agglomération		
Mme PRIMAS	71	Défavorable
M. KERROUCHE	397 rect.	Défavorable
M. KERROUCHE	398 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	766	Défavorable
M. MASSON	356	Défavorable

La réunion est close à 9 h 45.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 20 h 10.

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

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, je remercie Catherine Di Folco d'avoir présidé la réunion de notre commission ce matin.

Nous poursuivons l'examen des amendements déposés en vue de la séance publique sur le texte établi par notre commission pour le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

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

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 11 ter Mission prospective de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)		
M. DARNAUD et Mme GATEL, rapporteurs	961	Adopté

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 11 <i>quinquies</i> Facilitation de la création de communes nouvelles dont le territoire est situé sur deux départements		
M. DARNAUD et Mme GATEL, rapporteurs	962	Adopté
Article 12 Renforcement des prérogatives de police spéciale du maire pour les immeubles et installations à risques		
M. DARNAUD et Mme GATEL, rapporteurs	963	Adopté
Article 15 <i>quater</i> Renforcement de l'information du maire sur les suites judiciaires données aux infractions constatées sur le territoire de sa commune		
M. DARNAUD et Mme GATEL, rapporteurs	964	Adopté
Article 15 <i>sexies</i> Simplification des régimes de mutualisation des polices municipales		
M. DARNAUD et Mme GATEL, rapporteurs	965	Adopté
Article 15 <i>septies</i> Mutualisation de gardes-champêtres entre EPCI		
M. DARNAUD et Mme GATEL, rapporteurs	966	Adopté
Article 16 Assouplissement des règles applicables aux conventions passées par les collectivités territoriales et leurs groupements		
M. DARNAUD et Mme GATEL, rapporteurs	967	Adopté
M. DARNAUD et Mme GATEL, rapporteurs	968	Adopté
Article 20 <i>bis</i> Conférence de dialogue entre les collectivités territoriales et l'État		
M. DARNAUD et Mme GATEL, rapporteurs	969	Adopté

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 25 Publication du plan de financement des opérations d'investissement		
M. DARNAUD et Mme GATEL, rapporteurs	970	Adopté
Article 25 ter Modification en cours de mandat des délégations à la commission permanente		
M. DARNAUD et Mme GATEL, rapporteurs	971	Adopté

La commission donne les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 15 bis		
M. LUCHE	577 rect.	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	719 rect.	Demande de retrait
Article 15 quater Renforcement de l'information du maire sur les suites judiciaires données aux infractions constatées sur le territoire de sa commune		
M. de BELENET	465	Défavorable
M. KERROUCHE	742 rect.	Défavorable
M. GROSPERRIN	713 rect.	Défavorable
Article 15 quinquies Mise à disposition du président de l'EPCI des agents de police municipale des communes membres		
M. BONNECARRÈRE	813 rect.	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	852 rect.	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 15 quinquies		
Mme LAVARDE	57 rect.	Irrecevable article 41
Article 15 sexies Simplification des régimes de mutualisation des polices municipales		
M. MASSON	362	Défavorable
Article additionnel après l'article 15 sexies		
M. KAROUTCHI	314 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BONNECARRÈRE	814 rect.	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	853 rect.	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	854 rect.	Irrecevable article 45
Article 15 septies Mutualisation de gardes-champêtres entre EPCI		
M. MASSON	363	Défavorable
Article additionnel après l'article 15 septies		
M. CABANEL	248 rect.	Défavorable
Article 15 octies Gestion du Mont-Saint-Michel		
M. MASSON	364	Défavorable
Article additionnel après l'article 15 octies		
M. GOLD	229 rect.	Défavorable
M. GOLD	231 rect.	Défavorable
M. GOLD	230 rect.	Défavorable
M. GOLD	232 rect.	Irrecevable article 41
M. GOLD	233 rect.	Irrecevable article 41
Article 16 Assouplissement des règles applicables aux conventions passée par les collectivités territoriales et leurs groupements		
M. KERROUCHE	571	Demande de retrait
M. Henri LEROY	652 rect.	Demande de retrait
M. TOURENNE	805 rect.	Demande de retrait
Articles additionnels après l'article 16		
Mme ESTROSI SASSONE	302 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. PATRIAT	379	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	575 rect.	Demande de retrait
M. BONHOMME	615 rect.	Demande de retrait
M. de BELENET	917	Demande de retrait
M. de BELENET	673 rect.	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. CABANEL	245 rect.	Défavorable
M. KAROUTCHI	311 rect.	Défavorable
M. CHAIZE	901 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. KAROUTCHI	312 rect.	Défavorable
Mme NOËL	517 rect. <i>bis</i>	Irrecevable article 41
Article 17 « Sécabilité » des compétences déléguées entre collectivités territoriales et possibilité pour les EPCI de déléguer leurs compétences aux départements et aux régions		
M. BONNECARRÈRE	806 rect.	Défavorable
M. de BELENET	585	Défavorable
M. KERROUCHE	425 rect.	Demande de retrait
M. Patrice JOLY	144 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LONGEOT	162 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MENONVILLE	644	Défavorable
Articles additionnels après l'article 17		
M. REICHARDT	299 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait
Mme ASSASSI	781	Demande de retrait
M. REICHARDT	298 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
Mme ASSASSI	780	Avis du Gouvernement
M. GRAND	114	Demande de retrait
Article 18 Compétences économiques des départements		
M. TOURENNE	273 rect.	Défavorable
M. MASSON	365	Défavorable
Mme Laure DARCOS	666 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 18		
Mme LOISIER	884 rect.	Irrecevable article 45

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 19		
M. GRAND	45 rect.	Favorable
M. KERN	481	Irrecevable article 45
M. BONHOMME	629 rect.	Irrecevable article 45
M. KERROUCHE	407 rect.	Irrecevable article 41
Mme BERTHET	534 rect.	Irrecevable article 41
Mme CANAYER	556 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. MARIE	711 rect.	Demande de retrait
Mme ASSASSI	784 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme BERTHET	533 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. Patrice JOLY	132 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MIZZON	208 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. CABANEL	218 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme PRÉVILLE	662	Défavorable
Mme LOISIER	890 rect.	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	90 rect.	Demande de retrait
M. CANEVET	504 rect.	Défavorable
M. MOUILLER	277 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme PRÉVILLE	876	Demande de retrait
M. MENONVILLE	3 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. VALL	220 rect.	Défavorable
M. LOUAULT	935 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme ASSASSI	785	Défavorable
Mme DURANTON	17 rect.	Défavorable
M. REICHARDT	451 rect. <i>bis</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels avant l'article 20		
M. MONTAUGÉ	437 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme ASSASSI	787 rect.	Demande de retrait
Article 20 « Rescrit » du préfet		
M. Henri LEROY	589 rect.	Demande de retrait
M. CABANEL	95 rect.	Demande de retrait
M. de LEGGE	102	Demande de retrait
M. MAUREY	693 rect.	Demande de retrait
M. de BELENET	452	Demande de retrait
M. VASPART	866 rect.	Demande de retrait
M. MAUREY	694 rect.	Demande de retrait
Articles additionnels après l'article 20		
Mme Nathalie GOULET	893	Demande de retrait
M. ROUX	251 rect.	Défavorable
M. MAUREY	687 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MAUREY	688 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme MORIN- DESAILLY	532 rect. <i>bis</i>	Sagesse
Article 20 bis Conférence de dialogue entre les collectivités territoriales et l'État		
M. MASSON	366	Demande de retrait
M. GROSPERRIN	714 rect.	Demande de retrait
M. GROSPERRIN	716 rect.	Favorable si rectifié
Article 21 Correction d'une erreur de coordination de la loi ELAN		
M. MASSON	367	Défavorable
Articles additionnels après l'article 21		
Mme VERMEILLET	921 rect. <i>ter</i>	Favorable
M. Henri LEROY	593 rect.	Irrecevable article 45

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 22		
Habilitation à légiférer par ordonnance sur la publicité des actes des collectivités territoriales, leur entrée en vigueur, leur conservation et le point de départ du délai de recours contentieux		
M. MASSON	368	Défavorable
Mme ASSASSI	788	Défavorable
Articles additionnels après l'article 22		
M. RICHARD	551 rect.	Favorable si rectifié
M. RICHARD	552 rect.	Favorable si rectifié
M. RICHARD	550	Favorable
M. MAUREY	695 rect.	Demande de retrait
Mme ESTROSI SASSONE	275 rect.	Irrecevable article 45
Articles additionnels avant l'article 23		
M. PACCAUD	326 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 23		
Suppression de l'obligation de créer diverses instances et d'établir divers documents		
Mme ASSASSI	789	Défavorable
M. Patrice JOLY	123 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. KERROUCHE	409 rect.	Défavorable
M. KERROUCHE	408 rect.	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	98 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	97 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. KERROUCHE	572 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. JACQUIN	910 rect.	Défavorable
M. CABANEL	243 rect.	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	96 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. GRAND	68	Défavorable
M. CABANEL	214 rect.	Défavorable
M. KERROUCHE	410 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. VALL	254 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. PEMEZEC	944 rect.	Défavorable
M. PEMEZEC	945 rect.	Défavorable
M. PEMEZEC	947 rect.	Défavorable
M. PEMEZEC	946 rect.	Défavorable
M. PEMEZEC	948 rect.	Défavorable
M. Bernard FOURNIER	42 rect.	Défavorable
Articles additionnels après l'article 23		
M. GRAND	46	Demande de retrait
M. DEVINAZ	667 rect. <i>ter</i>	Irrecevable article 45
Article 23 bis Création d'un cadre juridique propre à la médiation territoriale		
M. GRAND	104	Défavorable
Article additionnel après l'article 23 bis		
M. PEMEZEC	943 rect.	Irrecevable article 45
Article 24 Extension à toutes les opérations d'investissement du bloc communal de la faculté pour le préfet d'accorder une dérogation à la participation financière minimale du maître d'ouvrage		
Le Gouvernement	832	Défavorable
Mme VULLIEN	500 rect.	Défavorable
M. VALL	234 rect.	Demande de retrait
Articles additionnels après l'article 25		
M. CHAIZE	903 rect.	Défavorable
Mme LHERBIER	48	Demande de retrait
M. MAUREY	685 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. CHAIZE	902 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 25 bis Délégation à l'exécutif des mises à disposition à titre gratuit		
M. SAURY	25 rect.	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 25 ter		
M. PATRIAT	380	Défavorable
Articles additionnels avant l'article 26		
Mme ASSASSI	791	Défavorable
M. COLLOMBAT	895	Défavorable
M. GRAND	47 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. CABANEL	242 rect.	Irrecevable article 45
M. MONTAUGÉ	438 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme CARTRON	468	Défavorable
M. KERROUCHE	570 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 26 Extension du congé électif aux communes de moins de 1 000 habitants – Conditions d'exercice des mandats dans les communautés de communes		
Mme VULLIEN	496 rect.	Favorable
M. KERROUCHE	426 rect.	Favorable
Articles additionnels après l'article 26		
M. TEMAL	562 rect.	Avis du Gouvernement
M. GOLD	256 rect.	Défavorable
Mme NOËL	516 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. KERROUCHE	415 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	792 rect.	Défavorable
Article 26 bis Statut de salarié protégé des élus locaux		
M. KERROUCHE	413 rect.	Demande de retrait
M. KERROUCHE	414 rect.	Favorable
Articles additionnels après l'article 26 bis		
M. BONHOMME	608 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme DESEYNE	374 rect. <i>ter</i>	Favorable si rectifié
Mme DESEYNE	373 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 26 ter Augmentation des crédits d'heures à la disposition des élus locaux		
M. Patrice JOLY	135 rect.	Demande de retrait
M. LONGEOT	151	Demande de retrait
M. GENEST	872 rect.	Demande de retrait
Article 26 quater Renforcement des droits des adjoints au maire dans les communes de moins de 10 000 habitants		
M. CABANEL	99 rect.	Demande de retrait
Articles additionnels après l'article 26 quater		
Mme CANAYER	555 rect.	Favorable
Mme NOËL	531 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Article 27 Prise en charge des frais de garde et d'assistance des élus locaux		
M. de LEGGE	103	Demande de retrait
Article 28 Régime indemnitaire des maires, des adjoints au maire et des conseillers communautaires		
M. KERROUCHE	513 rect.	Irrecevable article 41
M. GRAND	58 rect.	Demande de retrait
M. LONGEOT	153 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. MENONVILLE	643	Demande de retrait
M. FOUCHÉ	824 rect.	Demande de retrait
M. KAROUTCHI	704 rect.	Avis du Gouvernement
M. BONHOMME	620 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	856 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. KERROUCHE	512 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LAFON	558 rect.	Défavorable
M. LONGEOT	147 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. Jean-Marc BOYER	72 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. Patrice JOLY	129 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	547 rect.	Défavorable
M. Patrice JOLY	141 rect. ter	Favorable si rectifié
M. LONGEOT	154 rect.	Favorable si rectifié
M. KERROUCHE	416 rect. <i>bis</i>	Favorable si rectifié
M. BONHOMME	619 rect.	Favorable si rectifié
Mme Nathalie DELATTRE	855 rect. <i>bis</i>	Favorable si rectifié
Mme VERMEILLET	66 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme MONIER	660 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. BONHOMME	613 rect.	Défavorable
Articles additionnels après l'article 28		
Mme Nathalie DELATTRE	101 rect.	Défavorable
M. Patrice JOLY	137 rect.	Défavorable
M. LONGEOT	155	Défavorable
M. KAROUTCHI	322 rect.	Défavorable
M. BONHOMME	605 rect.	Défavorable
M. CABANEL	219 rect.	Défavorable
M. COLLOMBAT	899 rect.	Défavorable
M. COLLOMBAT	898 rect.	Défavorable
M. ROUX	237 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. GRAND	109	Défavorable
M. GRAND	110	Défavorable
M. Patrice JOLY	140 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. GRAND	112	Demande de retrait
Mme RENAUD- GARABEDIAN	822 rect. <i>bis</i>	Irrecevable article 45

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 28 bis Possibilité, pour les communes de 100 000 habitants et plus, de moduler les indemnités de fonction de leurs membres		
Mme Nathalie DELATTRE	100 rect.	Favorable si rectifié
Articles additionnels après l'article 28 bis		
M. ROUX	236	Demande de retrait
M. PATRIAT	459 rect.	Défavorable
M. CABANEL	241 rect.	Défavorable
Article 28 ter Possibilité, pour les établissements publics de coopération intercommunale de 100 000 habitants et plus, de moduler les indemnités de fonction de leurs membres		
M. BONHOMME	621 rect.	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	857 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 28 ter		
M. de BELENET	458 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 28 quater		
Mme BERTHET	949 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait

La réunion est close à 20 h 35.

Mercredi 9 octobre 2019

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête à la suite de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen – Examen de la recevabilité

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Il est demandé à notre commission d'apprécier la recevabilité de la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête à la suite de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen. Mon rôle de rapporteur pour avis consiste en particulier à vérifier que la commission d'enquête n'empiète pas sur le champ d'une instruction judiciaire.

En l'espèce, la rédaction choisie précise que la commission d'enquête serait 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 ».

Il s'agirait donc d'enquêter sur la gestion de services publics. En conséquence, je ne vois aucune raison de ne pas admettre la recevabilité de la proposition de résolution en application de l'article 8 *ter* du Règlement du Sénat.

La commission donne un avis favorable à la recevabilité de la proposition de résolution.

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

M. Philippe Bas, président. – Le texte dont nous débattons en séance publique déclenche les passions... Les rapporteurs nous proposent d'adopter deux amendements rédactionnels avant que nous ne terminions l'examen des amendements au texte de la commission.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Article 30

L'amendement rédactionnel n° 972 est adopté.

Article 33

L'amendement rédactionnel n° 973 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

M. Philippe Bas, président. – Je vous informe que, à l'article 31, nous déposerons une exception d'irrecevabilité sur les amendements n^{os} 664, 573 rectifié *ter*, 951 rectifié *bis* et 929 rectifié, qui étendent le champ de l'habilitation à légiférer par ordonnance.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Le champ de l'habilitation concerne la formation. Hors de ce périmètre, les amendements sont considérés constitutionnellement irrecevables.

M. Alain Richard. – Sauf si le Gouvernement les reprend à son compte !

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je souhaite, pour ma part, attirer l'attention de notre commission sur les amendements que j'avais déposés sur le projet de loi s'agissant de la nécessaire évolution des institutions mahoraises. J'ai pris acte de leur irrecevabilité, au titre de l'article 40 de la Constitution, mais le sujet reste majeur.

Depuis sa création en 2009, le département de Mayotte exerce en droit les compétences départementales et régionales sans être érigé en un département-région. Le fonctionnement de la collectivité demeure bancal du fait de l'absence d'effectivité du niveau régional. Les conséquences négatives apparaissent nombreuses, notamment quant à la programmation, à la lisibilité et à la cohérence des politiques de développement de l'île.

Le président du conseil départemental de Mayotte a mené des travaux sur une éventuelle évolution institutionnelle. Je m'en suis inspiré pour rédiger une proposition de loi organique et une proposition de loi ordinaire, qui ont été déposées au mois de janvier dernier. Elles prévoient notamment d'augmenter le nombre d'élus – à population équivalente, Mayotte compte vingt-six élus et la Guyane cinquante-et-un – et de confier à Mayotte les compétences effectives d'un département-région. Il conviendrait de les examiner l'an prochain, dans un délai suffisant avant les prochaines élections régionales. À défaut, nous aurons de nouveau des élections sous le régime départemental, et le développement de Mayotte continuera à s'en trouver bridé.

M. Philippe Bas, président. – Votre démarche me semble intéressante ; nous serons heureux d'en débattre. L'irrecevabilité de vos amendements au présent projet de loi ne présume en rien de leur opportunité au regard de l'intérêt général.

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

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 30 Modification du régime de prise en charge de la protection fonctionnelle des maires		
M. DARNAUD et Mme GATEL, rapporteurs	972	Adopté
Article 33 Simplification du vote par procuration – Droit de vote des personnes détenues		
M. DARNAUD et Mme GATEL, rapporteurs	973	Adopté

La commission a donné les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 29 Remboursement des frais de déplacement des conseillers communautaires lorsqu'ils perçoivent une indemnité de fonction		
M. KERROUCHE	417 rect.	Favorable
Article additionnel après l'article 29		
M. CANEVET	509 rect.	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 29 bis Modalités de remboursement des frais de déplacement pour l'exécution de mandats spéciaux dans les conseils municipaux		
M. MASSON	369	Défavorable
M. ROUX	250 rect.	Défavorable
Articles additionnels après l'article 29 bis		
M. KERROUCHE	418 rect.	Favorable si rectifié
Article 29 ter Possibilité de déléguer au président de l'assemblée délibérante les autorisations de mandat spécial		
M. LONGEOT	165	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	858 rect.	Favorable si rectifié
Articles additionnels après l'article 29 ter		
Mme DI FOLCO	845 rect.	Favorable
Article 29 quater Arrêt maladie des élus locaux		
M. de BELENET	454	Défavorable
Articles additionnels après l'article 29 quater		
Mme VÉRIEN	698 rect. <i>quater</i>	Sagesse
Article 30 Modification du régime de prise en charge de la protection fonctionnelle des maires		
Le Gouvernement	833	Sagesse
M. GREMILLET	926 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. FOUCHÉ	823 rect.	Défavorable
Articles additionnels après l'article 30		
M. LAFON	510 rect.	Favorable
Mme DURANTON	16 rect.	Demande de retrait
M. COLLOMBAT	896 rect.	Irrecevable au titre de l'article 45
Mme ASSASSI	795	Irrecevable au titre de l'article 45
M. LONGEOT	159	Irrecevable au titre de l'article 45
M. COLLOMBAT	897 rect.	Irrecevable au titre de l'article 45
M. LONGEOT	160	Irrecevable au titre de l'article 45

Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELAHAYE	54 rect. <i>quinquies</i>	Irrecevable au titre de l'article 45
Mme ASSASSI	796	Irrecevable au titre de l'article 45
Article 31 Habilitation à légiférer par ordonnances pour réformer les dispositifs de formation des élus locaux – Participation du CNFPT à la formation des élus locaux – Validation des acquis de l'expérience		
Mme ASSASSI	797	Défavorable
M. MENONVILLE	7 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. YUNG	535	Irrecevable au titre de l'article 45
Mme VERMEILLET	668 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. GREMILLET	928 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. GREMILLET	934 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme VERMEILLET	669 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. MAUREY	696 rect.	Favorable si rectifié
M. JACQUIN	911 rect.	Favorable si rectifié
Mme JASMIN	664	Défavorable
Mme VERMEILLET	670 rect. <i>ter</i>	Favorable
M. KERROUCHE	373 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. JACQUIN	951 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. GREMILLET	929 rect.	Défavorable
M. CABANEL	226 rect.	Demande de retrait
M. CABANEL	238 rect.	Défavorable
M. CABANEL	239 rect.	Défavorable
M. GRAND	60	Demande de retrait
M. GRAND	59	Demande de retrait
M. LAFON	511 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. LAFON	487 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 31		
Mme ASSASSI	799 rect.	Demande de retrait
M. GRAND	61 rect.	Demande de retrait
M. KAROUTCHI	320 rect.	Favorable
M. KERROUCHE	420 rect.	Favorable
M. MENONVILLE	6 rect. <i>bis</i>	Favorable si rectifié
M. Patrice JOLY	130 rect. <i>ter</i>	Favorable si rectifié
M. LONGEOT	148 rect. <i>ter</i>	Favorable si rectifié
M. HOUPERT	281 rect. <i>quater</i>	Favorable si rectifié
M. BONHOMME	602 rect. <i>bis</i>	Favorable si rectifié
Mme ASSASSI	798	Demande de retrait
M. ROUX	548 rect.	Demande de retrait
M. de BELENET	455	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	51 rect. <i>ter</i>	Avis du Gouvernement
M. BOCKEL	170 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
M. Philippe DOMINATI	295 rect. <i>ter</i>	Avis du Gouvernement
M. AMIEL	377 rect.	Avis du Gouvernement
M. KANNER	434 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
Mme GOY-CHAVENT	840	Avis du Gouvernement
M. JACQUIN	906 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	49 rect. <i>ter</i>	Avis du Gouvernement
M. BOCKEL	168 rect. <i>ter</i>	Avis du Gouvernement
M. Philippe DOMINATI	293 rect. <i>ter</i>	Avis du Gouvernement
M. AMIEL	375 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Avis de la commission
M. KANNER	432 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
Mme GOY-CHAVENT	838	Avis du Gouvernement
M. Philippe DOMINATI	294 rect. <i>ter</i>	Avis du Gouvernement
Mme Nathalie DELATTRE	50 rect. <i>ter</i>	Avis du Gouvernement
M. BOCKEL	169 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
M. AMIEL	376 rect.	Avis du Gouvernement
M. KANNER	433 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
Mme GOY-CHAVENT	839	Avis du Gouvernement
M. de BELENET	456	Avis du Gouvernement
Mme ASSASSI	800 rect.	Défavorable
M. GREMILLET	932 rect.	Demande de retrait
M. GREMILLET	933 rect.	Demande de retrait
Article 31 bis Séances réservées aux questions orales posées par l'opposition		
M. GRAND	105	Favorable
Mme ASSASSI	801	Défavorable
Articles additionnels après l'article 31 bis		
Mme LOISIER	882 rect.	Favorable
M. POINTEREAU	278 rect. <i>ter</i>	Sagesse
Articles additionnels après l'article 32 (Supprimé) Habilitation à légiférer par ordonnance pour l'adaptation et l'extension du projet de loi dans les outre-mer		
Mme BERTHET	538 rect.	Sagesse
Articles additionnels avant l'article 33		
M. TEMAL	422 rect.	Irrecevable au titre de l'article 45
M. MASSON	181	Irrecevable au titre de l'article 45
M. MASSON	183	Irrecevable au titre de l'article 45
M. MASSON	182	Irrecevable au titre de l'article 45
M. MASSON	184	Irrecevable au titre de l'article 45

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 33		
Simplification du vote par procuration – Droit de vote des personnes détenues		
M. MASSON	330	Défavorable
M. MASSON	331	Défavorable
M. GRAND	62	Défavorable
M. GRAND	63	Défavorable
M. MASSON	332	Défavorable
Articles additionnels après l'article 33		
M. MASSON	188	Irrecevable au titre de l'article 45
M. MASSON	189	Irrecevable au titre de l'article 45
M. MASSON	185	Irrecevable au titre de l'article 45
M. MASSON	190	Irrecevable au titre de l'article 45
M. MASSON	187	Irrecevable au titre de l'article 45
M. MASSON	186	Irrecevable au titre de l'article 45
M. Henri LEROY	653 rect.	Irrecevable au titre de l'article 45
M. Henri LEROY	656 rect.	Irrecevable au titre de l'article 45
M. CABANEL	246 rect.	Irrecevable au titre de l'article 45
M. MASSON	191	Défavorable
M. PATRIAT	461	Défavorable
M. LONGEOT	163 rect. <i>ter</i>	Irrecevable au titre de l'article 45
M. KERROUCHE	423 rect.	Irrecevable au titre de l'article 45
M. MENONVILLE	1 rect. <i>bis</i>	Irrecevable au titre de l'article 45
Mme BERTHET	915 rect.	Défavorable
M. TEMAL	837 rect.	Irrecevable au titre de l'article 45
Mme BERTHET	914 rect.	Demande de retrait
Article 34		
Habilitation à légiférer par ordonnance pour l'adaptation et l'extension du projet de loi dans les outre-mer		
M. MASSON	370	Défavorable
Article 35		
Règles applicables au stationnement payant en Polynésie française		
M. MASSON	371	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 36 Extension des dispositions relatives aux crématoriums aux communes de la Polynésie française		
M. MASSON	372	Défavorable
Articles additionnels après l'article 36		
M. CHEVROLLIER	923 rect.	Demande de retrait
M. YUNG	536	Irrecevable au titre de l'article 45

La réunion est close à 9 h 50.

Jeudi 10 octobre 2019

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 00 h 10.

Projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique – Examen d'un amendement au texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, la séance est ouverte. Madame et Monsieur les rapporteurs, que proposez-vous relativement à l'amendement n° 975 présenté par le Gouvernement ?

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – J'attire l'attention de mes collègues sur la particulière importance du débat que nous avons. L'amendement présenté par le ministre, qui tend à permettre à un seul conseiller communautaire de s'opposer au scrutin de liste pour que prévale le scrutin uninominal, ne me semble pas protéger les bureaux des établissements publics de coopération intercommunale de candidatures conflictuelles. Par ailleurs, contrairement à ce qu'indique le ministre, l'article 1^{er} *ter* dans sa rédaction initiale n'entrave aucunement la capacité des élus ruraux à se présenter aux élections du bureau puisqu'il suffit pour cela qu'ils constituent une liste. La proposition du ministre a cependant le mérite de maintenir le débat ouvert. Elle me laisse penser que notre proposition initiale n'était pas si mauvaise...

M. Éric Kerrouche. – Le problème posé par cet amendement est qu'un seul conseiller communautaire puisse empêcher la tenue d'un scrutin de liste. Nous proposons à la place de retenir le seuil de 20 % des conseillers communautaires, qui vaut en matière de décisions sur les plans locaux d'urbanisme intercommunaux.

M. Jean-Pierre Sueur. – La proposition du ministre est très peu démocratique ! Le mode de scrutin ne peut être choisi par une seule personne. Un sous-amendement conservant la possibilité de s'opposer au scrutin de liste mais en la soumettant à un accord de 20 % des conseillers communautaires permettrait d'éviter cet écueil.

M. Philippe Bas, président. – Nous proposerons donc au nom de la commission un sous-amendement en ce sens.

La réunion est close à 00 h 20.

- 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 (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La séance est close à 10 h 55.

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

Mardi 24 septembre 2019

- Présidence de M. Vincent Capo-Canellas, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Examen du rapport de la mission d'information

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Nous examinons aujourd'hui le projet de rapport de notre mission sur les transports aériens et l'aménagement des territoires, établi par la rapporteure Josiane Costes.

La mission a été créée sur l'initiative du groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE), le 9 avril 2019, dans le cadre de l'exercice du droit de tirage prévu à l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat. Nous avons débuté nos travaux le 14 mai 2019.

Permettez-moi de rappeler certains éléments de cadrage et d'organisation relatifs à nos travaux. La mission a entendu se concentrer sur les lignes d'aménagement du territoire (LAT), tout en intégrant une réflexion plus large sur la gestion des aéroports et l'impact climatique. En un peu moins de trois mois, la mission d'information a entendu en audition près de 70 personnalités, dont Mme Élisabeth Borne, qui était à l'époque la ministre chargée des transports. Nous avons effectué trois déplacements à Quimper, Aurillac et Rodez pour rencontrer les acteurs locaux, expertiser plusieurs types de lignes d'aménagement du territoire et évaluer l'impact de ces liaisons sur le développement économique et touristique. Elle a organisé trois tables rondes réunissant des compagnies aériennes régionales, des experts universitaires du transport aérien et des parlementaires ultramarins, députés et sénateurs, sur la continuité territoriale et la connectivité des outre-mer avec leurs bassins régionaux.

À la demande de la mission d'information, la direction de l'initiative parlementaire et des délégations a réalisé une étude de législation comparée sur le soutien au transport aérien comme instrument de désenclavement. Ciblée sur six pays, dont trois membres de l'Union européenne – l'Italie, l'Espagne et la Suède – et trois pays se situant sur d'autres continents – le Canada, l'Australie et la Colombie –, cette étude révèle les forces et faiblesses des différents modèles et permet de mettre en exergue un certain nombre de bonnes pratiques.

Enfin, il nous a paru important de permettre à chacun de s'exprimer sur le sujet. Une consultation en ligne, organisée entre le 14 juin et le 21 juillet 2019 sur la plateforme participative du Sénat, a recueilli 512 réponses et 180 contributions libres.

Je souhaite remercier tout particulièrement Mme la rapporteure, les membres de la mission et bien sûr chacun de nos contributeurs sans qui nos travaux n'auraient pas eu la même force.

Je donne sans plus tarder la parole à la rapporteure pour qu'elle nous présente le résultat de ce travail particulièrement dense et les points saillants du rapport.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Je tiens tout d'abord à vous remercier, monsieur le président, pour votre présidence bienveillante et attentive sur un secteur que vous connaissez bien puisque vous avez été maire du Bourget et que vous êtes actuellement rapporteur spécial pour la commission des finances du Sénat sur ces sujets. Je remercie également les membres de notre mission qui ont été nombreux à participer à nos auditions et à partager le point central de nos travaux, à savoir le rôle des transports aériens pour le désenclavement des territoires non desservis efficacement par le rail et par la route.

Le constat à l'origine de la création de cette mission est qu'aujourd'hui 1 million de Français vivent à plus de 45 minutes d'un accès à l'autoroute, d'une gare TGV ou d'un aéroport. Par ailleurs, 10 millions de Français n'ont accès qu'à un seul de ces modes de déplacement.

Lors de nos déplacements en régions, nous avons pu constater, notamment à Quimper, Aurillac et Rodez, que certaines liaisons aériennes représentaient un enjeu vital pour le développement économique et touristique. Dans ces trois cas, comme pour les autres lignes d'aménagement du territoire, ce qui justifie un soutien public de l'État et des collectivités locales est l'existence même d'une activité humaine dans ces régions. Vous seriez étonnés d'apprendre que des entreprises de pointe, performantes à l'international dans des domaines aussi variés que le textile, la cosmétique, l'ingénierie, l'agriculture, y emploient des centaines de salariés dans l'industrie et les services.

Dans la première partie du rapport, j'ai souhaité aborder la montée des inégalités économiques et sociales entre les territoires, notamment le sentiment d'abandon géographique d'une partie de la population française. Les auditions nous ont éclairés sur l'un des phénomènes les plus marquants de la recomposition des territoires au cours des trente dernières années : la métropolisation. Elle se manifeste par une concentration des activités économiques et de la population dans les principales métropoles du pays. Mon département du Cantal, par exemple, s'est vidé de sa population. La connectivité des territoires reste inégalitaire, et cette inégalité n'est pas résorbée par le maillage ferroviaire à grande vitesse.

L'idée directrice du rapport est que le soutien au transport aérien régional reste pertinent lorsque d'autres moyens de transport, le rail ou la route, ne lui sont pas substituables ou ne rendent pas un service comparable. À ce titre, le rapport établit trois constats majeurs.

Le premier constat est que le principe du soutien de l'État aux lignes régionales de service public est une pratique largement répandue pour relier les territoires ou les communautés isolées, aussi bien au sein de l'Union européenne, en Italie, en Espagne, en Suède qu'en Australie ou en Colombie.

On peut y puiser des exemples de bonnes pratiques : en Italie, la mise en place d'une conférence permanente pour les rapports entre l'État et les régions pour coordonner les politiques de développement aéroportuaires ; en Espagne, la fixation de tarifs de référence et de réductions pour les étudiants et les trajets familiaux ; en Suède, une plus grande transparence de la qualité de service grâce à la publication régulière sur internet des statistiques de retards ou d'annulation de vols des compagnies opérant des lignes de service public.

Deuxième constat, le modèle français s'appuie principalement sur une politique de soutien aux routes, *via* des lignes d'aménagement du territoire, subventionnées selon le modèle des obligations de service public (OSP). Le soutien aux aéroports constitue un axe de

soutien important mais secondaire, par ailleurs supporté par les collectivités territoriales. Enfin, le soutien aux passagers se limite aux territoires ultramarins, visant plus à assurer la continuité du territoire qu'à en assurer l'aménagement. Ce sont principalement sur ces dispositifs de soutien que nous avons porté nos travaux, avec une attention particulière pour les outre-mer.

L'État comme le Sénat se sont saisis de la question du désenclavement des territoires.

L'État a adopté en mars 2019 une « Stratégie nationale du transport aérien 2025 », qui comporte quatre axes stratégiques : la transition écologique, la performance du transport aérien français, le transport aérien de demain ainsi que la connexion des territoires au trafic aérien. De plus, selon l'annonce faite par en juillet dernier par Mme Borne, alors ministre des transports, l'exonération des lignes d'aménagement du territoire de l'écocontribution proposée par le Gouvernement est une reconnaissance du rôle et de l'utilité des lignes d'aménagement du territoire en métropole et outre-mer.

Pour sa part, le Sénat a adopté en janvier dernier une proposition de loi visant à faciliter le désenclavement des territoires afin d'améliorer la qualité et l'accessibilité des moyens de transport dans les zones enclavées, notamment en matière de transport aérien.

Le troisième et dernier constat concerne l'apport du transport aérien à l'aménagement des territoires. Nous nous sommes intéressés à son impact sur le développement économique. Nous avons entendu au cours des auditions qu'une hausse de 10 % du trafic aérien entraînerait une hausse de 0,1 à 0,5 % du PIB, de 0,3 à 0,7 % des salaires et de 3,9 % de la démographie locale. Si, dans les régions « centres » (plus développées économiquement), c'est principalement la croissance économique qui attire le transport aérien, dans les régions périphériques le transport aérien stimule directement l'activité économique. Le trafic n'y est pas induit, mais il est moteur et porteur d'externalités positives pour l'économie locale.

Enfin, avant d'en venir au vif du sujet et à mes propositions, un mot sur le contexte entourant la mission. La question du climat n'est pas qu'une affaire d'actualité. Même si elle a largement occupé les médias pendant nos travaux, elle nous concerne toutes et tous. Aussi, il est apparu évident et incontournable que notre rapport devait s'attacher à répondre aux préoccupations de réduction des émissions carbone et concilier aménagement du territoire avec développement durable.

Le rapport formule trente propositions concrètes, réparties en sept axes thématiques, qui portent, d'une part, sur des recommandations de nature législative et réglementaire et, d'autre part, sur des préconisations de bonnes pratiques. Par ailleurs, sur ces trente propositions, cinq d'entre elles sont plus spécifiquement dédiées aux outre-mer et cinq autres visent à inscrire la desserte aérienne des territoires dans une trajectoire durable.

Permettez-moi de vous exposer les lignes directrices de ces propositions, sans les reprendre point par point.

Le premier axe tend à renforcer le suivi de la Stratégie nationale du transport aérien pour le désenclavement des zones isolées. Nous avons identifié au cours de la mission une lacune dans le dispositif mis en place par le Gouvernement : la présidence du Conseil supérieur de l'aviation civile (CSAC), qui est censé assurer ce suivi, est vacante. De la même

manière, il est indispensable d'actualiser régulièrement la cartographie des aéroports français. On compte 550 aéroports en métropole et en outre-mer, et 120 plateformes qui opèrent une activité de transport commercial : se pose donc la question de la rationalisation de leurs activités dans le cadre de stratégies à développer par les régions.

Le deuxième axe de propositions vise à conforter les lignes d'aménagement du territoire en sécurisant sur le plan juridique la participation financière des départements aux lignes d'aménagement du territoire. En effet, ils sont censés intervenir lorsque l'intérêt touristique est prédominant mais parfois un département est appelé à participer au tour de table financier sans être lui-même délégataire pour l'organisation de la LAT. Par ailleurs, les collectivités territoriales gestionnaires de lignes sous obligation de service public ont manifesté un besoin en ingénierie : plus de soutien technique de la part de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) et davantage de partage d'expériences entre collectivités porteuses de projets afin de diffuser les bonnes pratiques.

Le troisième axe est, pour moi, essentiel : il faut améliorer la qualité de service des lignes d'aménagement du territoire. Comme vous le savez, avec quelque 360 000 passagers transitant sur des lignes sous OSP sur un total de 33 millions de passagers à Orly, elles représentent à peine 1,1 % du trafic de cet aéroport. Par ailleurs, hormis Air France, nous avons vu que la concurrence sur le secteur demeurerait limitée et que le dispositif réglementaire devait être prochainement réformé.

Aussi, nous avons identifié plusieurs propositions concrètes : renforcer le contrôle des opérateurs de délégations de service public (DSP) et de leurs sous-traitants en matière de transparence des comptes d'exploitation et de respect des obligations de service public ; inscrire la qualité du service aérien et de l'accueil des passagers au titre des indicateurs de performance des LAT et du futur contrat de régulation économique d'Aéroports de Paris (ADP) ; créer les conditions d'ouverture à davantage de concurrence dans la définition des besoins des DSP en modernisant leur encadrement réglementaire pour concilier au meilleur coût la garantie des besoins exprimés par les collectivités et la souplesse d'exploitation nécessaire ; veiller dans les DSP à la mise en place d'une politique tarifaire plus favorable à la clientèle dite « VFR » (voyage, famille, relations) et de tourisme, en complément de la clientèle d'affaires.

Le moment est choisi pour opérer ces changements, car, si en 2018, on ne comptait que onze lignes d'aménagement du territoire métropolitaines, dont seulement six bénéficiant d'une subvention, en 2019 et les années suivantes de nouveaux besoins sont identifiés : Limoges-Lyon, Quimper-Paris. En 2018, 11,7 millions d'euros ont été affectés au financement de ces six lignes, ainsi que du dispositif d'aide sociale en Guyane, de la desserte de Saint-Pierre-et-Miquelon en été et de la desserte européenne de Strasbourg. Le Gouvernement prévoit de porter à 25 millions d'euros par an la dotation annuelle pour financer les renouvellements de DSP, pour Rodez par exemple, et la création de nouvelles DSP (Quimper et éventuellement Cherbourg ou Carcassonne) selon les informations transmises par les régions. Le dispositif repose également sur le financement des collectivités territoriales pour lesquelles l'amélioration du modèle économique de ces lignes est cruciale : optimiser les taux de remplissage, diversifier la clientèle et promouvoir l'attractivité économique et touristique des lignes.

Optimiser la gestion des aéroports par les collectivités territoriales est le quatrième axe de propositions. Il s'agit notamment d'encourager, d'une part, les autorités organisatrices de la mobilité à assurer la bonne desserte des aérodromes et à coordonner leurs actions de

promotion du territoire, notamment en matière économique et touristique, et, d'autre part, les régions qui ne se sont pas encore saisies du sujet à élaborer une stratégie aéroportuaire régionale.

Concernant les outre-mer, cinquième axe, il est proposé d'ajuster les aides aux passagers : dans les territoires où plusieurs aides existent, travailler à la mise en place d'un guichet unique pour faciliter l'attribution de l'aide la plus favorable au potentiel bénéficiaire ; déployer des dispositifs d'aides permettant aux ultramarins de développer des liens, notamment professionnels, avec leur bassin régional.

Le sixième axe vise à encourager la connectivité aérienne régionale, soit par le biais de liaisons transversales infra ou interrégionales, voire vers des pays de l'Union européenne, soit par la mutualisation des passagers sur une route à l'exemple de la ligne La Rochelle-Poitiers-Lyon. En particulier, nous avons identifié le dispositif d'aide au démarrage pour les collectivités territoriales qui souhaiteraient développer leur aéroport et leur desserte : c'est une aide d'État aux compagnies aériennes reconnue compatible avec le marché intérieur, qui peut prendre la forme d'une réduction sur les tarifs des redevances aéroportuaires dans la limite de 50 % pendant trois ans.

Enfin, septième et dernier axe, cinq propositions visent à concilier le désenclavement aérien des territoires avec le développement durable.

En premier lieu, si une écocontribution sur les billets d'avion venait à être mise en place dans la prochaine loi de finances, plutôt que d'entrer dans une logique d'interdiction des lignes intérieures, il est préférable, comme l'a indiqué Mme la ministre, d'exonérer les LAT et les outre-mer. En plus, il est proposé d'instaurer un abattement prenant en compte le degré de substituabilité entre l'aérien et le train. Par exemple, un vol Paris-Lyon (52 minutes de différence entre le train et l'avion) ne bénéficierait pas d'abattement et serait pleinement imposé. En revanche, pour un vol Paris-Nice (4 heures 20 d'écart entre le train et l'avion), un abattement de 100 % sur la taxe carbone serait appliqué.

Je termine par les propositions les plus porteuses d'avenir pour développer le transport aérien régional de demain.

Il faut orienter le produit de la taxation en priorité vers le financement de la recherche en faveur de l'aviation de demain.

Intégrer des critères environnementaux dans les obligations de service public permettrait d'orienter les compagnies vers l'utilisation des aéronefs les plus efficaces en matière d'économie de carburant et de réduction des émissions carbone, notamment les avions « à hélices » qui utilisent des turbopropulseurs et qui consomment de 30 % à 40 % de kérosène en moins que les avions à réaction.

Une filière locale de production et d'approvisionnement en biocarburants aéronautiques pourrait dans un premier temps être expérimentée sur les lignes d'aménagement du territoire.

Enfin, l'aviation régionale française peut être le laboratoire à l'horizon de 2030 de la mise en œuvre concrète du transport aérien hybride et décarboné. La dimension des avions d'environ 50 places et les distances de l'ordre de 500 kilomètres correspondent aux perspectives de développement des constructeurs. Le défi est exigeant, mais réalisable.

Tels sont les constats et les propositions du rapport que je sou mets à votre approbation.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Je remercie Mme la rapporteure pour ce tour d’horizon complet. Nous avons embrassé des sujets très différents, des points de contact jusqu’aux droits de trafic et à la fiscalité, en passant par la transition énergétique.

Nos travaux ont permis de mettre en évidence des sujets méconnus. On oublie souvent que les petits pourcentages de trafic aérien cachent des enjeux essentiels pour l’économie de nos territoires. Il ne faut pas non plus oublier les passagers : les tarifs et la qualité de service sont tout aussi importants.

Les propositions portent à la fois sur des sujets stratégiques et sur des axes d’amélioration des LAT.

Nous devons aujourd’hui autoriser la publication du rapport. Mes chers collègues, vous pouvez, par l’intermédiaire de vos groupes, annexer des contributions à ce travail, mais je vous invite à prendre la parole dès maintenant pour faire part de vos observations.

M. Michel Canevet. – Je remercie Mme la rapporteure et les services du Sénat pour la qualité de ce rapport. Une question importante concerne les compétences régionales en matière d’organisation du transport aérien. L’État a bien entendu une légitimité totale à intervenir en la matière, mais les régions devraient s’impliquer davantage. Elles pourraient être représentées au conseil supérieur de l’aviation civile (CSAC) et mener, dans le cadre de cette instance, une concertation commune.

Je veux également évoquer la desserte des LAT par des avions à hélices, qui nécessitent souvent le recours à un bus pour amener les passagers à l’aérogare – même si à Orly le nombre de points au contact a été augmenté ! –, ce qui allonge la durée totale du voyage. Cet élément devrait être pris en compte dans le cahier des charges du contrat de régulation économique avec ADP. Pour les territoires excentrés, le transport aérien reste important. Le désenclavement des territoires est un facteur permettant le développement économique et touristique. Cet été, j’ai pu constater combien le nombre d’avions desservant la Crète était important... Nous pourrions développer le tourisme réceptif dans les régions touristiques françaises.

Mme Victoire Jasmin. – Le rapport décrit bien les difficultés rencontrées dans les territoires. Les propositions concernant les départements et les régions sont importantes. En Guadeloupe, pour l’aérodrome qui se situe à Marie-Galante, les évacuations sanitaires se font en hélicoptère. Des difficultés n’ont pas permis d’optimiser les moyens disponibles.

Les alternatives au carburant existent. Sur certaines lignes intérieures, des avions utilisent du biocarburant à hauteur de 50 %, ce qui s’inscrit dans une démarche de protection de l’environnement.

Les alternatives à l’avion ne sont pas envisageables aux Antilles, en raison des risques sismiques.

Au niveau systémique, nous sommes confrontés à l’impact négatif lié au surcoût des billets, puisque des compagnies aériennes, comme XL Airways, connaissent d’importantes difficultés.

M. Dominique Théophile. – La DGAC dresse des statistiques de trafic pour les passagers entre la métropole et l'international, de province à province et entre la métropole et l'outre-mer.

Il serait intéressant d'évaluer les déplacements entre l'outre-mer et l'international. La Guadeloupe est à quatre heures des États-Unis, par exemple. Ce trafic important pourrait être pris en compte dans les décisions d'investissement pour nos aéroports.

M. Pierre Cuypers. – Je remercie Mme la rapporteure et les services du Sénat pour ce rapport de référence, qui a été préparé dans des délais relativement restreints.

La proposition n° 29 vise à « initier » le développement d'une filière de production en biocarburants. Mais les outils de production existent déjà ! Il faut renforcer et encourager l'utilisation des biocarburants, qui intègrent les énergies renouvelables.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Préférez-vous les termes « appuyer » ou « renforcer » ?

M. Pierre Cuypers. – Oui ! N'« initions » pas un dispositif qui existe déjà.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Il faut être prudent : on peut parler d'une amorce de filière. Mais nous n'en sommes pas encore au stade d'une filière mature qui peut se développer dans de bonnes conditions économiques.

M. Pierre Cuypers. – Le biocarburant existe, mais la technologie doit s'adapter au transport aérien.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Le biocarburant n'est pas assez produit pour l'aéronautique. Le terme « initier » ne prend pas en compte l'existant, mais il ne faut pas considérer que tout est réglé aujourd'hui. Je ne doute pas que Mme la rapporteure trouvera la bonne formule !

M. Jordi Ginesta. – Mme la rapporteure a évoqué la possibilité de faire varier les taxes en fonction de l'écart de durée de trajet entre le train et l'avion. Les billets Air France entre Nice et Paris sont extrêmement chers si l'on rapporte leur prix à la durée du trajet. Air France bénéficie du monopole sur ce parcours. Il s'agit presque d'une « péréquation de solidarité » entre les voyageurs qui partent de Nice et ceux des lignes déficitaires. Peut-on imposer à Air France un prix du billet qui tienne compte uniquement du trajet, et non pas d'une solidarité nationale ?

La privatisation des aéroports n'a pas été abordée. Quel serait l'impact sur la desserte du territoire ? Nous perdrons toute maîtrise...

Mme Sonia de la Provôté. – Je salue le travail réalisé, d'autant qu'il a fallu resserrer les rangs à un moment donné pour retrouver une certaine cohérence !

Le septième axe, qui a été renforcé au cours de nos travaux, me semble très important : il doit avoir un poids suffisant dans le rapport pour éviter les critiques que l'on aurait pu nous adresser sur la question de la transition.

Le temps de déplacement est le cœur du problème : il faut exiger que les évaluations prennent en compte le temps complet d'un voyage, de porte-à-porte. La publicité

se fait sur le temps de vol, mais il faut y ajouter une heure, voire davantage, notamment à Paris lorsqu'il s'agit d'aller d'un aéroport vers le centre de la ville.

Le rapport met en avant la stratégie régionale, qui me semble primordiale. Vous avez évoqué Cherbourg, qui ne fait pas partie des quatre aéroports de Normandie. Il va falloir remettre de l'ordre, car des collectivités infrarégionales ne peuvent pas soutenir la création d'une ligne alors même que la région essaye de son côté d'organiser les choses. La région me semble être le bon échelon pour traiter de la question des transports, qu'il s'agisse du train, de la route ou de l'avion. Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) sert à cela ! Les décisions ne doivent pas être prises en dehors de l'autorité qui a le meilleur regard sur l'intermodalité.

M. Didier Mandelli. – Je salue à mon tour le travail de la rapporteure et des services.

La proposition n° 27 porte sur le fléchage de la taxe. Dans le cadre de la loi d'orientation des mobilités, nous avons demandé un rapport au Gouvernement sur l'utilisation des carburants alternatifs, qui intègrent notamment les biocarburants, dans les domaines maritime et aérien. Les pétroliers, les différents acteurs et les compagnies sont très avancés sur cette question. Accorder des financements importants à la recherche en la matière ne me paraît pas très pertinent. Je suis membre du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) : nous n'avons pas pu financer les scénarios 2 et 3 du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) par manque de moyens, alors que les infrastructures prévues auraient bénéficié à tous les territoires. Il me semble préférable de conforter les moyens de l'Afitf, pour permettre un véritable maillage du territoire, et les LAT.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – La proposition n° 27 du rapport prévoit d'« orienter le produit de la taxation en priorité vers le financement de la recherche en faveur du transport aérien de demain et, dans une moindre mesure, vers le financement de l'Afitf ». Notre approche diffère effectivement de celle de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Nous sommes ici davantage centrés sur l'enjeu d'aménagement du territoire porté par le transport aérien. Il convient de trouver un juste équilibre entre le financement de la recherche et les moyens de l'Afitf.

M. Sébastien Meurant. – J'adresse mes remerciements à notre rapporteure pour l'excellence du travail présenté. Le sujet est majeur, alors que des compagnies aériennes montrent des signes de fragilité et que les aléas géopolitiques risquent de bouleverser l'économie du secteur. Comme élu du Val-d'Oise, les plateformes aéroportuaires m'apparaissent essentielles à l'aménagement du territoire. En région parisienne, à Nantes comme à Toulouse, il s'agit d'une évidence. L'État doit, en conséquence, en conserver la maîtrise pour assurer une cohérence en matière d'aménagement du territoire. Quel est, par exemple, l'intérêt de développer une ligne à grande vitesse entre Paris et Toulouse alors qu'une ligne aérienne gérée par Air France est rentable sur le même trajet ? Il est indispensable que les acteurs concernés dialoguent. Dans l'industrie aéronautique, des avancées sont possibles s'agissant de la durée de transport et du développement des technologies durables.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – La mission d'information a centré ses travaux sur les aéroports de petite et moyenne taille. Elle n'a donc pas abordé le sujet de la privatisation, largement discutée, par ailleurs, lors des débats sur la loi du 22 mai 2019

relative à la croissance et la transformation des entreprises. La situation économique des plateformes privatisées varie : si les aéroports de Nice et de Lyon fonctionnent de façon satisfaisante, celui de Toulouse souffre davantage.

M. Pierre Cuypers. – Le rapport ne fait pas mention du fret aéroportuaire, que certaines plateformes – je pense à l’aéroport Paris-Vatry dans la Marne – aimeraient voir développer.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Le fret, à lui seul, mériterait qu’un rapport lui soit consacré. Les compagnies présentes dans les aéroports de petite taille doivent rapidement faire tourner leurs avions ; le fret ne se prête donc guère à leur activité.

M. Pierre Cuypers. – Il existe aussi du fret dans des avions transportant des passagers sur des lignes rentables.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Les auditions que nous avons menées ont fait état d’un avis mitigé des compagnies régionales s’agissant du développement du fret aérien. L’activité nécessite une rotation moins élevée des avions et un volume de marchandises suffisant, ce qui ne peut être le cas sur certaines lignes.

M. Pierre Cuypers. – Le fret est important pour les entreprises des villes de taille moyenne.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Certes, mais l’activité n’est pas évidente à développer.

Mme Sonia de la Provôté. – Le fret mériterait effectivement un travail dédié, incluant le transport maritime et fluvial, ainsi que le rail.

M. Didier Rambaud. – Les recettes de stationnement dans les aéroports ne pourraient-elles pas alimenter le fonds de péréquation ? À Lyon, les passagers subissent un véritable racket...

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Monsieur Canevet, l’échelle de réflexion idoine en matière de transport aéroportuaire me semble effectivement être la région. Hélas, l’appropriation du maillage territorial aéroportuaire varie considérablement d’une région à l’autre : si la Bretagne, l’Occitanie et la Nouvelle-Aquitaine apparaissent fort impliquées, il en va différemment de la région Auvergne-Rhône-Alpes, par exemple, même si le sujet sera intégré au Sraddet. Lorsque toutes seront impliquées, les régions pourront discuter ensemble du maillage territorial aéroportuaire dans le cadre de réunions organisées, pourquoi pas, par le CSAC, comme vous le suggérez.

La qualité de l’accueil devrait figurer dans le cahier des charges des délégations de service public. Mme de la Provôté a raison lorsqu’elle évoque l’aéroport d’Orly : l’usage fréquent des navettes et la circulation des passagers au travers d’interminables couloirs peuvent parfois doubler le temps de vol. À Aurillac, des améliorations sont toutefois visibles avec un taux de départ au contact de 48 %, mais il n’existe toujours pas d’ascenseur pour débarquer, ce qui demeure problématique pour certains passagers. Ces critères devraient être intégrés à l’appel d’offres ; ADP, il me semble, en a pleinement conscience.

Madame Jasmin, en outre-mer, il faut aussi réfléchir au maillage territorial aéroportuaire, d’autant que le rail ne peut faire concurrence à l’avion et que les récentes

faillites de compagnies aériennes vont créer de grandes difficultés dans ces territoires. Les biocarburants – vous avez raison – doivent être développés.

Monsieur Théophile, comme l'ont montré les auditions, le trafic international à partir des aéroports de taille modeste mériterait d'être évalué et davantage pris en compte, notamment en outre-mer où les aéroports disposent d'un vaste bassin régional.

Monsieur Cuypers, les biocarburants sont déjà utilisés par l'industrie aéronautique, mais la filière demeure trop fragmentée. Elle nécessite d'être rationalisée. La recherche, en outre, doit être favorisée.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Notre rapporteure pourrait modifier la proposition n° 29 – « initier le développement d'une filière de production et d'approvisionnement en biocarburants aéronautiques localisée dans les territoires » – en préférant le terme « développer ».

M. Pierre Cuypers. – Il faut consacrer davantage de moyens au développement des biocarburants destinés à l'aéronautique.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – J'approuve la proposition de modification de notre président : « Développer la filière » et la suite sans changement.

S'agissant du fret, monsieur Cuypers, nous avons évoqué le sujet avec plusieurs compagnies qui exploitent de petites lignes. L'activité ne les intéresse guère, car leurs avions, pour éviter les frais de stationnement, ne restent que peu de temps à Orly. Ils sont, en outre, de trop petite taille pour transporter un chargement de marchandises suffisant en plus des passagers.

La ligne Paris-Nice est commerciale, monsieur Ginesta, elle n'est pas subventionnée. Comme vous le dites, vu la situation de monopole, la compagnie fixe ses tarifs comme elle l'entend et nous n'avons pas de prise dessus.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – On peut s'interroger aussi sur la fixation des prix, car ceux-ci ne cessent de changer en fonction de multiples critères. Air France, par exemple, teste la résistance au prix de l'acheteur pour maximiser sa profitabilité.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – En effet, le prix des billets est à sa discrétion... Notre mission s'étant concentrée sur les petits aéroports, nous n'avons pas abordé la question de la privatisation, qui a été débattue par ailleurs.

En ce qui concerne la ligne pour Cherbourg, madame de la Provôté, la région s'est emparée du sujet puisque c'est son président qui nous a signalé ce sujet dans la réponse de la région Normandie à notre questionnaire.

Mme Sonia de la Provôté. – Je voulais signaler le fait que cela devait toujours passer par la région.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Je suis d'accord, même si certaines sont en retard sur ce point...

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Cherbourg, de surcroît, est un aéroport militaire.

Mme Sonia de la Provôté. – Il y a des questions de sécurité nationale.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Comme l’a dit la rapporteure, les collectivités territoriales doivent dialoguer, et nous devons conforter la capacité des départements à intervenir, même s’ils ne sont pas actionnaires des sociétés d’exploitation des aéroports.

M. Benoît Huré. – En effet. La loi NOTRe fait qu’il est impossible, pour les départements, d’intervenir, puisqu’ils n’ont plus la compétence sur les transports – ils ont d’ailleurs transféré aux régions les moyens qu’ils y consacraient – et ne peuvent plus participer à une activité économique. Un toilettage de la loi NOTRe serait donc bienvenu, lorsque l’occasion s’en présentera.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – En fait, nombre de départements, lorsqu’ils ne sont pas délégataires, participent au tour de table et financent des lignes aériennes au titre de leur compétence sur le tourisme, même lorsqu’il ne s’agit pas de lignes touristiques.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Cela renvoie au débat sur la solidarité intrarégionale, car c’est parfois le département qui connaît l’importance d’une ligne pour la vie économique locale et, s’il n’avance pas un premier montant, la région ne suit pas. Il faut donc conforter les départements.

M. Benoît Huré. – De plus, les aéroports sont souvent situés dans une agglomération, qui pourrait aussi se charger de les soutenir.

Mme Sonia de la Provôté. – La sécabilité des compétences est prévue, et l’on peut transférer en partie une compétence à une autre collectivité territoriale.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Mais il ne faudrait pas non plus que la région se dessaisisse du sujet ! Une réflexion nationale pour que les régions mettent en œuvre des stratégies volontaires serait bienvenue.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – La proposition n° 27 concerne bien l’Afitf, monsieur Mandelli. Il ne s’agit pas de la déshabiller, bien sûr : nous en avons besoin !

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Ce sont les termes « et dans une moindre mesure » que l’on pourrait modifier.

M. Didier Mandelli. – Cela laisserait la possibilité d’arbitrer.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Nous allons trouver une formulation satisfaisante. Sur les petits aéroports, le parking est souvent gratuit, comme à Aurillac, ou très peu cher, comme à Rodez.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Certains aéroports font même de cette gratuité un argument commercial.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Cela provoque aussi des abus...

Je vous propose d'intituler le rapport : « Réduire la fracture territoriale par le transport aérien ».

M. Jordi Ginesta. – Tous les écologistes seront contre.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Je propose alors : « Le désenclavement par le transport aérien : un enjeu de cohésion des territoires ».

M. Jordi Ginesta. – Excellent !

M. Vincent Capo-Canellas, président. – C'est plus long, mais plus complet.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Et moins ciblé sur une catégorie de territoires.

M. Dominique Théophile. – Et pourquoi pas : « Le transport aérien : enjeu de cohésion du territoire » ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – La notion de désenclavement me paraît importante. Celle de cohésion du territoire compte aussi. Les titres des rapports sont rarement trop brefs...

M. Éric Gold. – Il faut aussi mentionner l'aménagement du territoire.

Mme Sonia de la Provôté. – Tout à fait, l'aménagement s'entend également pour des territoires qui ne sont pas enclavés.

M. Benoît Huré. – Je propose : « Le transport aérien : outil de désenclavement et de cohésion des territoires. » Ou bien : « La contribution du transport aérien au désenclavement et à la cohésion des territoires. »

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Qu'en pense la rapporteure ?

Mme Josiane Costes, rapporteure. – J'aime assez « Contribution du transport aérien au désenclavement et à la cohésion des territoires ». Car l'aérien est un moyen parmi d'autres pour désenclaver.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Avec ou sans article ?

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L'article n'est pas obligatoire dans un titre, qui peut être elliptique. Tous les territoires y trouvent leur compte, puisqu'il y a les mots « désenclavement » et « cohésion ».

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Merci à tous. Je vous propose d'autoriser la publication du rapport.

Le rapport est adopté à l'unanimité et la mission d'information en autorise la publication.

La réunion est close à 10 h 20.

MISSION COMMUNE D'INFORMATION RELATIVE AU SAUVETAGE EN MER

Mercredi 2 octobre 2019

- Présidence de Mme Corinne Féret, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 00.

Audition de M. Thierry Coquil, directeur des affaires maritimes, commissaire délégué aux transports maritimes et délégué à la mer et au littoral

Mme Corinne Féret, présidente. – Mes chers collègues, nous recevons aujourd'hui M. Thierry Coquil, directeur des affaires maritimes, que je remercie de sa présence. Comme vous le savez, monsieur le directeur, la ministre en charge, Mme Elizabeth Borne, n'a pas voulu s'exprimer devant notre mission tant que des discussions avec la Société nationale de sauvetage en mer, la SNSM, sont en cours. Elle vous a autorisé cependant à répondre à nos questions.

La mission d'information a été constituée par le Sénat à la suite du drame des Sables-d'Olonne. Au cours de nos nombreux déplacements cet été, aussi bien en métropole qu'en outre-mer, nous avons été à la rencontre des sauveteurs en mer. Nous avons mesuré leur dévouement et recueilli leurs inquiétudes et doléances.

Compte tenu du temps dont nous disposons pour cette audition, qui devra impérativement se terminer à quinze heures, et compte tenu des éléments d'information que nous avons déjà recueillis, je propose que nous fassions l'économie d'une présentation liminaire et que nous passions directement aux questions.

Je vais donc passer la parole à notre rapporteur, puis à nos collègues. Vous pourrez également, monsieur le directeur, intervenir sur des points complémentaires que vous jugeriez utiles. Je précise enfin que cette audition est enregistrée et qu'elle sera disponible sur le site internet du Sénat.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Cette mission fait suite au drame des Sables-d'Olonne. Quel est le calendrier des réflexions en cours sur le sauvetage en mer ? Une table ronde est prévue prochainement. Quel est son objet ? Qui y participe ? Des pistes sont-elles déjà évoquées dans le cadre du comité interministériel de la mer, le Cimer ?

Quelles mesures en faveur du sauvetage en mer figurent-elles dans le projet de loi de finances pour 2020 ? Quelle sera en 2020 l'évolution des ressources affectées à la SNSM – droit annuel de francisation et de navigation (DAFN), taxe éolienne, fiscalité sur les casinos installés à bord des navires ? Que représente la contribution de l'État au budget de la SNSM ? Les engagements pris en 2015 sont-ils tenus ?

Quelles leçons tirez-vous du drame des Sables-d'Olonne concernant la protection des bénévoles et leur statut ?

S'agissant de la formation des bénévoles, quelles mesures votre ministère peut-il soutenir pour alléger son coût pour les stations SNSM, favoriser la décentralisation des lieux

de formation, permettre aux employeurs des bénévoles de l'intégrer dans les parcours de formation, prendre en compte l'engagement des sauveteurs en mer pour leur accorder des avantages en matière de retraite, de validation des acquis ?

Que pensez-vous de la décision de la Cour de justice européenne du 21 février 2018 estimant que la directive de 2003 sur le temps de travail s'applique aux sapeurs-pompiers volontaires ? Cette jurisprudence pourrait-elle s'appliquer aux bénévoles ? Ce sujet est-il suivi par votre direction ?

Quelle est l'implication du ministère dans la répartition des moyens entre les stations SNSM, le choix des équipements ? Qu'en est-il des moyens de faciliter les dons et du mécénat ?

Disposez-vous enfin d'éléments de comparaison européenne et étrangère sur l'organisation du sauvetage en mer ?

M. Thierry Coquil, directeur des affaires maritimes, commissaire délégué aux transports maritimes et délégué à la mer et au littoral. – La table ronde annoncée avant l'été devrait avoir lieu début novembre. Ses modalités sont en cours de préparation, mais elle devrait réunir toutes les entités bienveillantes intéressées à la continuation de la SNSM dans son modèle et ses capacités actuelles. Il nous semble en effet difficile d'intervenir sans avoir une vision partagée sur son devenir, le bénévolat, son financement.

Le Président de la République s'est engagé à consolider ce modèle très spécifique qui repose sur trois piliers indissociables : une association indépendante, le don, le bénévolat. Cet équilibre est fragile, mais la tentation actuelle d'aller vers une étatisation ne nous semble pas souhaitable. Les bénévoles eux-mêmes n'y sont pas favorables.

L'État français n'a pas de responsabilité dans le sauvetage en mer. Il a une obligation internationale de coordination du sauvetage en mer sur 25 millions de kilomètres carrés, mais non d'intervention, même s'il y est incité. La zone couverte par la SNSM est très étroite, bien qu'elle concentre 50 % des interventions. Les interventions longues sont majoritairement opérées par des moyens lourds. En termes de coût, la majorité des interventions repose donc sur des moyens privés ou sur l'État.

La SNSM ne répond pas à un service public, elle sert l'intérêt général. Nous sommes en train d'étudier très précisément ces notions d'un point de vue juridique. Nous restons donc prudents en la matière.

Le sauvetage en mer, historiquement, s'est organisé sur la base de la solidarité des gens de mer. C'est ce que prévoient les textes internationaux : un navire est dérouté pour porter secours à un autre navire en difficulté à proximité.

Selon nous, le débat n'est pas uniquement d'ordre financier. Pour y répondre, nous devons d'abord avoir une vision partagée de ce que peut et doit devenir la SNSM. Or cette vision a changé avant et après l'été. Il faut donc parvenir à définir une trajectoire et éviter de la contester au coup par coup, avec une mise en cause de plus en plus directe de la responsabilité de l'État.

Nous partageons de nombreux éléments du modèle sur la nécessaire professionnalisation, en vue d'augmenter la sécurité des bénévoles comme de l'ensemble des intervenants de la structure.

La prise de responsabilité n'est pas la même qu'il y a 20 ou 30 ans, les profils des sauveteurs non plus. La SNSM doit continuer à renforcer ses capacités de formation, de maîtrise technique des navires et de collecte, ce qui nécessite sans doute une certaine forme de professionnalisation. Où place-t-on le curseur ? Il y a un débat, y compris au sein de l'association, sur la question de savoir qui doit être rémunéré. L'impact n'est pas négligeable en termes de coût, mais aussi de respect des équilibres.

Se pose aussi la question des investissements, qui ont tendance à croître. Quel navire est nécessaire, à quel endroit et avec quel équipage ? Il faut en discuter. Un ancien canot tout temps ne peut-il pas, ici ou là, être remplacé par un équipement plus petit, mais de capacité et de performance comparables ?

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Qui doit participer à ce débat ?

M. Thierry Coquil. – La SNSM est une association indépendante. Si l'État commence à gérer, il finira par être responsable et la SNSM deviendra un opérateur de l'État, comme c'est le cas en Espagne, par exemple.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – À l'inverse, si l'État ne formule pas de préconisations, ne sera-t-il pas tenu pour responsable en cas d'inadéquation des moyens ?

M. Thierry Coquil. – L'État peut donner son avis mais, ensuite, c'est à l'association, me semble-t-il, d'assumer la responsabilité de l'adaptation des moyens aux nécessités locales.

Nous ne sommes pas dans une logique d'optimisation au sens où le ferait un établissement de l'État. La SNSM est d'abord une somme d'initiatives locales. À notre sens, il ne faut pas transformer ce réseau en un établissement national qui perdrait sa proximité avec les territoires.

Cette évolution serait sans doute de nature à casser la dynamique du bénévolat, dont le maintien et le renouvellement restent l'enjeu majeur à moyen et long terme.

Il faut arriver à rendre le bénévolat attractif, nous en sommes conscients, et à protéger les personnes qui s'engagent avec force dans une telle mission.

Sur la question de la protection, nous sommes malheureusement en train d'expérimenter avec la gestion du dossier dramatique des Sables-d'Olonne. Nous nous rendons compte que le droit existant permet déjà de répondre à ces situations. L'indemnisation au titre de la condition de collaborateur occasionnel du service public existe et peut être mise en place à travers des protocoles transactionnels. Il est encore trop tôt pour procéder à un retour d'expérience, mais ce n'est pas forcément moins intéressant que d'autres statuts. Modifier le droit ne permettrait donc pas nécessairement d'assurer une meilleure protection.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Vous avez rappelé qu'il ne s'agissait pas d'une mission de service public mais, pour une éventuelle indemnisation, on fait appel à la notion de collaborateur occasionnel du service public. N'est-ce pas contradictoire ?

M. Thierry Coquil. – Je partage votre étonnement, et c'est pourquoi nous avons demandé à un avocat spécialisé sur ces questions de nous assister.

Selon la jurisprudence, ce n'est pas parce qu'une personne aura été considérée, à un moment donné, comme collaborateur occasionnel du service public que l'organisation avec laquelle il a collaboré sera elle aussi considérée comme un service public.

Si j'estime dangereux de coller le timbre de « service public » sur la SNSM, c'est aussi parce que, outre sa mission historique de sauvetage pour le compte de l'État, elle exerce une activité rémunérée d'assistance aux biens, mais aussi de sécurisation des plages et de transport sanitaire. Cette variété des missions de la SNSM nous semble d'autant plus justifier son indépendance vis-à-vis de l'État.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Le transport sanitaire et la surveillance des plages, ce ne sont pas des missions de l'État ?

M. Thierry Coquil. – Vous avez raison, mais ce ne sont pas les mêmes organisations.

Il n'y a pas à proprement parler de risque financier qui nous empêcherait d'abonder de quelques millions d'euros le budget de la SNSM, mais plutôt un problème d'image et un risque de voir la collecte de dons et le bénévolat diminuer si l'association est perçue comme une organisation de l'État.

En termes d'efficacité, la SNSM peut se targuer de performances incroyables, ne l'oublions pas. Une organisation de l'État ne ferait pas nécessairement mieux. On risquerait également d'y perdre en termes d'exemplarité, de proximité, de solidarité des gens de mer, et même peut-être de compétence des marins.

La perte d'autonomie de la SNSM comporterait également un risque juridique. En effet, lorsqu'une association atteint un certain taux de dépendance vis-à-vis de l'État ou d'une collectivité, elle peut basculer dans la catégorie des « associations transparentes » et être requalifiée en opérateur de l'État. L'argent géré par l'association est alors considéré comme de l'argent public. Nous voulons précisément éviter cela et consolider la SNSM en mobilisant tous les acteurs qui y ont intérêt, l'État, bien entendu, mais aussi les plaisanciers, les collectivités, les assureurs, etc.

M. Jean-François Rapin. – Finalement, monsieur Coquil, vous êtes contraint de nous expliquer que l'État ne peut pas s'engager de façon responsable sur ce dossier, puisqu'il n'en a pas vraiment la responsabilité. Mais vous nous dites aussi que la SNSM doit changer de modèle, tout en respectant le modèle existant...

Il me semble que le problème du modèle doit être séparé de celui de l'urgence. Nous avons vécu cet été un événement gravissime, d'autres ont eu lieu dans le passé, d'autres surviendront certainement à l'avenir. La mer est un environnement hostile où le risque zéro n'existe pas.

En revanche, au fil de nos déplacements dans les fédérations départementales ou les bases de la SNSM, certains problèmes urgents ont été systématiquement évoqués, notamment la formation et le matériel.

On ne peut pas s'occuper du modèle avant de traiter l'urgence, et j'espère que les conclusions de la mission n'iront pas dans ce sens.

J'ai bien aimé, monsieur le directeur, votre présentation des trois piliers auxquels il ne faudrait pas toucher sous peine de déstructurer la volonté des marins. Toutefois, nous devons aussi tenir compte des évolutions de la société maritime : il y a moins de pêcheurs qu'avant, moins d'élèves dans les lycées maritimes... Le vivier de bénévoles risque de se tarir et nous devons anticiper ces évolutions pour ne pas avoir dans quinze ans le même problème qu'avec les médecins généralistes aujourd'hui.

Mme Annick Billon. – Monsieur le directeur, vous ne souhaitez pas mettre à mal le modèle de la SNSM, fondé sur le bénévolat, mais je ne crois pas que ce soit l'intention de notre mission d'information.

En revanche, nous constatons que les stations sont très inégalement dotées en fonction du poids des collectivités dans ledit modèle. Ne pas se poser la question du financement du matériel pour les stations SNSM, c'est, encore une fois, permettre à l'État de se désengager en reportant une charge importante sur les collectivités.

Les pratiques changent, l'utilisation de la mer également. Nous devons adapter le modèle de la SNSM en conséquence et les collectivités ne me semblent pas en capacité d'assumer seules les investissements nécessaires. Les dons ne seront pas suffisants et l'État doit prendre ses responsabilités en la matière. Cela ne fera pas fuir les bénévoles, qui demandent avant tout la reconnaissance de leur formation, de leur mission et une protection pour eux et leur famille. Ils veulent aussi avoir les moyens d'assumer leur mission de sauvetage dans de bonnes conditions, partout sur notre territoire.

M. Yannick Vaugrenard. – Votre mission semble être de nous convaincre que l'État ne peut pas participer de manière plus importante.

Durant notre mission, toutefois, l'état d'esprit qui s'est dégagé ne visait pas à demander à l'État d'assumer ce que nous avons constaté en fait, c'est-à-dire que le sauvetage en mer est une mission de service public réalisée par des bénévoles. Vous avez dit que la SNSM reposait sur le triptyque association, dons et bénévolat, ce qui ne coûte rien à l'État. Je vous en propose un autre, à partir de ce que j'ai retenu des différentes auditions : humain, finances et justice.

L'humain, ce sont les bénévoles, qui ne souhaitent pas cesser de l'être. Personne ne souhaite passer sous la responsabilité de l'État, en revanche, beaucoup attendent que l'État facilite ce bénévolat.

L'humain, c'est aussi la formation, par exemple. Ces hommes et ces femmes qui doivent s'absenter de leur travail pour être formés devraient être rémunérés pour cela.

De même, la Nation pourrait leur accorder une forme de reconnaissance : lorsque l'on est bénévole de la SNSM durant 10, 20 ou 25 ans, ne pourrait-on pas obtenir des points de retraite ?

S'agissant des finances, le rapport de l'Assemblée nationale préconisait que l'État retrouve sa participation initiale de 25 % et que 25 % reviennent aux collectivités territoriales, le reste reposant sur les dons. Comment l'État facilite-t-il ces dons ? Nous avons découvert que les plaisanciers n'étaient pas obligés de s'assurer. Comment rendre cela obligatoire en prévoyant un pourcentage des primes pour la SNSM ? De même, des incitations fiscales ont été mises en place dans d'autres contextes, comment le faire pour la SNSM ?

Enfin, sur la justice, n'est-il pas injuste que des bénévoles consacrent à cette cause tant de temps sans bénéficier d'aucun des avantages attribués très légitimement, par exemple, aux sapeurs-pompiers volontaires ? La différence de traitement est abyssale.

Des marges énormes de progression existent donc dans la manière dont l'État exerce sa responsabilité globale de facilitateur.

M. Michel Vaspert. – Je souhaite ajouter un mot en marge du travail de cette mission. J'ai eu l'occasion de m'arrêter en Nouvelle-Calédonie à l'occasion d'une mission menée au nom de la commission du développement durable et j'en ai profité pour me pencher sur la question du sauvetage. J'ai été agréablement surpris : la SNSM est présente, avec un canot vieux de seulement dix-huit mois et des bénévoles qui fonctionnent bien.

Je me suis également arrêté en Polynésie française, où la situation est toute autre. Je suis marin et j'ai eu honte des canots de sauvetage que j'ai vu aux Marquises et à Papeete. Les îles sont éparées, éloignées les unes des autres, la SNSM n'est pas présente et la société de sauvetage s'est constituée à partir d'une fédération d'associations.

Les maires refusent d'envoyer des dons à une structure nationale sans avoir la garantie qu'ils percevront leur dû, ils donnent donc aux associations locales.

J'ai vu l'amiral de la flotte du Pacifique, en charge de la sécurité, et j'ai appris avec surprise qu'il considérait que le sauvetage en mer était à peu près bien assuré en Polynésie. L'équipement des bénévoles est pourtant notoirement insuffisant. Aux Marquises, le canot est basé à Hiva Oa, il doit assurer le sauvetage, mais aussi le transport sanitaire ! C'est bien régulier, cela, monsieur le directeur ! Il y a donc une urgence, maintenant, et pas dans deux ou trois ans.

M. Michel Canevet. – Je souhaite corroborer les propos de mes collègues : il faut privilégier l'investissement. Même si l'État n'a pas la responsabilité légale du sauvetage en mer, l'opinion publique le tient pour responsable. Un plan pluriannuel est nécessaire et l'État doit apporter sa part afin que les stations ne paient pas trop cher.

Jean-François Rapin a évoqué le risque d'une moindre mobilisation des bénévoles. Auparavant, les marins armaient les navires de la SNSM, mais il y en a de moins en moins aujourd'hui. Il faut donc sensibiliser les jeunes aux questions maritimes et le service national universel pourrait offrir l'occasion d'orienter certains d'entre eux vers les métiers de marins-pêcheurs afin de constituer un réservoir pour armer les futurs navires de la SNSM.

M. Thierry Coquil. – Vous parlez de l'État, mais l'État, c'est nous tous, ce sont des taxes et des impôts. Or le monde maritime paie en général très peu de taxes. Vous demandez d'augmenter les services en mer, mais qui va les payer ? Pourquoi les activités maritimes sont-elles autant défiscalisées ?

Le sauvetage maritime n'est pas seulement du ressort de la SNSM, l'État y consacre 200 millions d'euros par an à travers les Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage, les CROSS, le balisage, *etc.* L'État peut faire plus, certes.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – La taxe sur l'assurance payée par le peu de plaisanciers qui sont assurés rapporte 145 millions d'euros et le droit annuel de francisation et de navigation, le DAFN, 55 millions d'euros. Voilà 200 millions d'euros qui ne sont pas affectés à la SNSM !

M. Thierry Coquil. – S’agissant du DAFN, il est normal, quand des plaisanciers bénéficient d’espaces en bon état, qu’ils participent au coût de leur entretien ! L’entretien de la mer a un prix et nous connaissons un déséquilibre structurel du financement des services en mer.

Je ne suis pas d’accord sur la notion d’urgence. La SNSM va bien, au moins jusqu’à la fin de 2020, comme l’état de ses finances l’indique : elle dispose aujourd’hui de 12 millions d’euros de trésorerie. Certes, il faut traiter le sujet et nous le faisons : depuis 2017, nous avons doublé le montant des dotations, nous y consacrons 6,5 millions d’euros par an et dans deux ans, nous lui attribuerons le produit de la taxe sur les éoliennes, qui s’élèvera à 2 ou 3 millions d’euros. Nous ne sommes pas dans une situation dramatique.

L’État a beaucoup travaillé depuis deux ans, mais le plan a changé après les événements dramatiques de l’été. Nous devons maintenant échanger pour définir les paramètres de la nouvelle trajectoire.

Je suis d’accord, les investissements et le fonctionnement doivent être différenciés et l’État doit accompagner le processus. Je veux bien que nous fixions un pourcentage, mais alors nous devons nous y tenir : aujourd’hui, l’État est engagé très au-delà de 25 % de l’activité de la SNSM. Or il doit payer, certes, mais seulement sur le périmètre strict qui le concerne.

Il est faux de dire que les vocations s’écroulent : elles évoluent. Le triste événement de cet été en a suscité beaucoup, mais ces nouveaux volontaires n’ont pas le même profil et doivent être formés. De même, il est faux de dire que le nombre de marins diminue ; nous avons fait notre meilleure rentrée depuis dix ans dans les lycées maritimes, où nous comptons 10 % d’élèves en plus.

L’État joue depuis des années le rôle de facilitateur, jusqu’où doit-il le faire ? Si nous allons trop loin, nous risquons d’étatiser cette très belle institution.

Je partage toutefois ce qui a été dit sur les retraites, cela pourrait faire partie de la réforme en cours. En revanche, je me méfie des propositions de rémunération et je n’entends pas ce souhait chez les bénévoles. Le veulent-ils vraiment ? Il reste toutefois possible d’envisager la labellisation des entreprises qui s’engagent en permettant aux bénévoles d’agir.

Je me méfie également des propositions de rendre l’assurance obligatoire, c’est une mesure dont le coût est élevé et dont l’acceptabilité fait débat, d’autant plus si cette assurance se double d’une taxe. Comme beaucoup de Français, je préfère donner plutôt qu’être taxé.

Nous sommes très loin du seuil de dons possible : la Grande-Bretagne collecte 180 millions d’euros quand nous collectons 10 millions d’euros. Nous pouvons aller plus loin. Nos grandes entreprises pourraient contribuer et profiter ainsi de l’image incroyable dont jouit la SNSM.

Enfin, s’agissant de la Polynésie nous sommes conscients de la situation, nous nous en occupons afin de la résoudre, si nécessaire en dérogeant à nos règles !

Mme Corinne Féret, présidente. – Merci.

La réunion est close à 15 h 00.

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.

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) (le compte rendu sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

Audition de MM. Christophe Monnereau, président, David Bossard et Emmanuel Hube, sauveteurs bénévoles de la station SNSM des Sables-d'Olonne (le compte rendu sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 13 heures.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 14 OCTOBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 16 octobre 2019

à 9 h 30

Salle n° 131 – Salle de la commission des finances

- Examen du rapport de Mme Élisabeth Lamure et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 427 (2018-2019) de M. Martial Bourquin tendant à renforcer l'effectivité du droit au changement d'assurance emprunteur.

Délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat (Ameli commissions) :
Lundi 14 octobre 2019 à 12 heures

- Nomination des rapporteurs pour avis budgétaires sur le projet de loi de finances pour 2020.
- Demande de saisine pour avis et nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 694 (2018-2019) 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.
- Désignation des membres du groupe de travail sur les nouvelles formes de commerce.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mardi 15 octobre 2019

à 9 h 30

Salle René Monory

- Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, sur l'offensive turque dans le nord-est syrien.

à 15 heures

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées, sur le projet de loi de finances pour 2020.

Mercredi 16 octobre 2019

à 9 heures

Salle René Monory

à 9 heures :

- Audition de S.E. Monsieur Ismail Hakki Musa, ambassadeur de Turquie en France, sur l'offensive turque dans le nord-est syrien.

à 10 h 15 :

- Audition du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de terre, sur le projet de loi de finances pour 2020.

à 11 h 30 :

- Audition du général Lecointre, chef de l'état-major des armées, sur le projet de loi de finances pour 2020 (captation vidéo).

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 706 (2018-2019), présentée par M. Jean-Pierre Decool et plusieurs de ses collègues, permettant à tout médaillé militaire ayant fait l'objet d'une citation à l'ordre de l'armée de bénéficier d'une draperie tricolore sur son cercueil.

Commission des affaires sociales

Mardi 15 octobre 2019

à 21 heures

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- 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, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

Mercredi 16 octobre 2019

à 9 heures

Salle n° 213

- 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 biomédecine.

- Communication de Mme Catherine Deroche, M. Yves Daudigny, Mme Véronique Guillotin et M. Alain Milon à la suite du déplacement en Espagne sur le système de santé et de sécurité sociale.

- Communication de Mme Catherine Deroche, M. Yves Daudigny et Mme Véronique Guillotin sur l'accès précoce aux médicaments innovants.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 16 octobre 2019

à 9 h 30

Salle Clemenceau

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 689 (2018-2019) portant diverses mesures tendant à réguler « l'hyper-fréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux.
- Audition de Mme Chantal Jouanno, Présidente de la Commission nationale du débat public (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 16 octobre 2019

à 9 h 30

Salle n° 245

- Audition de M. Claude Atcher, directeur général du groupement d'intérêt public « Coupe du monde de rugby France 2023 ».

Jeudi 17 octobre 2019

à 10 h 30

Salle Clemenceau

Ouverte à tous les sénateurs, au public et à la presse – Captation vidéo

Texte examiné conformément à la procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement)

- Examen du rapport de M. Jean-Pierre Leleux et élaboration du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 381 (2018-2019) de Mme Dominique Vérien et plusieurs de ses collègues visant à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du Patrimoine.

Délai limite pour le dépôt des amendements en commission : Lundi 14 octobre 2019, à 12 heures

Commission des finances

Mardi 15 octobre 2019

à 15 heures

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- 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, sur le rapport relatif au Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale.

Mercredi 16 octobre 2019

à 8 h 30

Salle Médicis

Texte examiné conformément à la procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement)

- Examen du rapport de M. Jean Pierre Vogel, rapporteur, et élaboration du texte (les articles 3, 4, 9 et 10 font l'objet d'une législation en commission partielle qui sera ouverte à tous les sénateurs, au public et à la presse) de la commission 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^e siècle, présentée par MM. Patrick Kanner, Thierry Carcenac, Claude Raynal, Vincent Éblé et plusieurs de leurs collègues.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au 14 octobre 2019 à 12 heures

- Contrôle budgétaire - Communication de M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, sur les suites données aux rapports sur la modernisation de la navigation aérienne et sur la compétitivité du transport aérien

- PLF 2020 – Examen du rapport de M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative »

- PLF 2020 – Examen du rapport de M. Marc Laménie, rapporteur spécial, sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »

à 17 heures

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires, sur le rapport relatif à la fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

Mercredi 16 octobre 2019

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen, en deuxième lecture, du rapport de M. Arnaud de Belenet et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 735 (2018-2019), modifiée par l'Assemblée nationale, visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Vendredi 11 octobre 2019 à 12 heures

- Examen, en deuxième lecture, du rapport de M. Arnaud de Belenet et du texte proposé par 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.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Vendredi 11 octobre 2019 à 12 heures

- Examen du rapport de Mme Jacky Deromedi et du texte proposé par 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.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Vendredi 11 octobre 2019 à 12 heures

- Examen du rapport de M. Henri Leroy et du texte proposé par 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.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Vendredi 11 octobre 2019 à 12 heures*

- Examen du rapport de M. Mathieu Darnaud et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 495 (2018-2019) tendant à réduire le nombre de sièges à pourvoir au sein des conseils municipaux des communes de moins de 500 habitants en raison d'un nombre insuffisant de sièges pourvus à la suite d'un deuxième tour de scrutin municipal, présentée par Mme Chantal Deseyne et plusieurs de ses collègues.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Vendredi 11 octobre 2019 à 12 heures*

- Examen du rapport de Mme Catherine Troendlé et du texte proposé par 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.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Vendredi 11 octobre 2019 à 12 heures

Commission des affaires européennes

Jeudi 17 octobre 2019

à 8 h 30

Salle A120

- Sous-utilisation des fonds structurels européens : communication de Mmes Laurence Harribey et Colette Mélot sur le rapport n° 745 de la mission d'information.
- Accord d'association entre l'Union européenne et la Principauté de Monaco : communication de MM. Jean Bizet, Simon Sutour et Christophe-André Frassa.